

Descentralización fiscal y disciplina presupuestaria: ¿rescata el gobierno central los excesos presupuestarios de las CCAA?

Pilar Sorribas Navarro

*Universidad de Barcelona
Institut d'Economia de Barcelona*

RESUMEN: El objetivo de este trabajo es analizar si para el período 1986-2001, el gobierno central ha asignado más recursos a las CCAA que han presentado excesos presupuestarios, es decir, las ha rescatado y determinar las características que incentivan esta intervención del gobierno central. Para ello se estiman los determinantes de las transferencias, principal instrumento utilizado para el rescate, centrandó la atención en su relación existente con el nivel de endeudamiento. Para garantizar la consistencia de los estimadores, al ser un panel de datos dinámico, se utiliza el método generalizado de los momentos desarrollado por Arellano y Bond (1991). Los resultados muestran que el gobierno central rescata parcialmente los excesos presupuestarios y que sus factores explicativos son la asunción de la competencia de sanidad y el apoyo electoral que el gobierno central obtiene en las CCAA.

Palabras clave: transferencias intergubernamentales, determinantes económicos y políticos

Código JEL: H1, H77

Dirección de contacto:

Facultad de Ciencias Económicas

Universidad de Barcelona

Depto. Economía Política, Hacienda Pública y Derecho Financiero y Tributario

Avda. Diagonal 690, torre4, planta 2ª

08031 Barcelona

Telf.: 93 402 18 12

e-mail: psorribas@ub.edu

1. Introducción

La teoría tradicional del federalismo fiscal sostiene que la descentralización afecta negativamente a la estabilidad macroeconómica (Oates, 1972; Musgrave y Musgrave, 1980). Uno de los principales determinantes de esta estabilidad es la disciplina presupuestaria de los gobiernos subcentrales. Por tanto, uno de los principales riesgos asociados a la descentralización es que ésta puede incentivar un comportamiento fiscal irresponsable de los gobiernos subcentrales que se traduzca en excesos presupuestarios. No obstante, son muchos los factores que condicionan la relación existente entre descentralización y disciplina presupuestaria de los gobiernos subcentrales. Recientemente están surgiendo trabajos que argumentan que el efecto final de la descentralización sobre la disciplina presupuestaria de los gobiernos subcentrales depende de las características del entorno institucional, tanto económico como político (Rodden *et al.* 2003).

Diversos hechos han provocado que el estudio de la relación entre la descentralización y la disciplina presupuestaria haya cobrado especial interés en los últimos años. En primer lugar, en Europa, la firma del Tratado de la Unión Europea el año 1991 y del Pacto de Estabilidad y Crecimiento el 1995, que son acuerdos que establecen límites sobre el déficit y la deuda del conjunto del sector público de cada estado miembro, con el objetivo de garantizar su disciplina presupuestaria. En segundo lugar, el hecho que numerosos países en vías de desarrollo, como por ejemplo Argentina, están optando por la descentralización fiscal con el objetivo de solucionar, entre otros, uno de sus principales problemas macroeconómicos, que es su elevado déficit fiscal (Rezk, 1998). En España, la preocupación por este problema se ha materializado en la aprobación de normativas que limitan la capacidad de endeudamiento de los gobiernos subcentrales. En concreto, el año 1992 se aprobaron los Escenarios de Consolidación Presupuestaria y el año 2001 la Ley de Estabilidad Presupuestaria. Además de estos mecanismos de control jerárquico, se han introducido continuas reformas en el sistema de financiación autonómico con el objetivo de aumentar la corresponsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas, y así, incrementar su responsabilidad y capacidad de ajuste en presencia de un exceso presupuestario.

Estos hechos muestran la preocupación por la disciplina presupuestaria de los gobiernos subcentrales y que en la práctica, uno de los mecanismos más utilizados para garantizarla es el establecimiento de límites sobre su capacidad de endeudamiento. Existe una amplia literatura que ha demostrado que estos límites son efectivos (e.g. Poterba, 1994; Alt y Lowry, 1994), pero que a su vez pueden tener efectos negativos sobre la eficiencia (e.g. Alesina y Bayoumi, 1996; Eichengreen y Bayoumi, 1994).

Menos atención se ha dedicado al estudio del efecto de las características del entorno institucional resultante del proceso de descentralización sobre la disciplina presupuestaria de los gobiernos subcentrales, área en la que se centra este trabajo. La literatura reciente emergente en este campo se basa, hasta el momento, principalmente en el análisis de casos y muestra que, bajo determinadas características del entorno institucional, la descentralización puede disciplinar las decisiones presupuestarias de los gobiernos subcentrales, como sucede por ejemplo en EEUU (Inman, 2003), Canadá (Bird y Tassonyi, 2003) o Hungría (Wetzel y Papp, 2003). Estos trabajos argumentan la conveniencia de diseñar un entorno institucional que no incentive la intervención del gobierno central cuando los gobiernos subcentrales presenten un exceso presupuestario. En la literatura esta asignación de recursos adicionales se conoce como *rescate presupuestario* (Wildasin, 1997; Goodspeed, 2002). El motivo es que si los gobiernos subcentrales tienen expectativas de recibir recursos adicionales del gobierno central cuando presenten dificultades financieras, este hecho puede desincentivar un comportamiento fiscal responsable, es decir, puede debilitar la restricción presupuestaria de los gobiernos subcentrales (García-Milà *et al.* 2001; Goodspeed, 2002). El objetivo de este trabajo es analizar si durante el período 1986-2001 el gobierno central ha intervenido cuando las CCAA de régimen común han presentado un exceso presupuestario. Es decir, determinar si el gobierno central ha rescatado los excesos presupuestarios estas CCAA, así como los factores del entorno institucional determinantes de esta decisión.

El trabajo se organiza en seis apartados, incluyendo esta introducción. En el segundo se enumeran las principales características del rescate presupuestario, así como los motivos

por los que este sucede. En el tercer apartado se establece el marco analítico necesario para determinar la existencia de rescates a nivel empírico. En el cuarto apartado se establecen los argumentos que en el caso español pueden motivar el gobierno central tenga incentivos a rescatar los excesos presupuestarios de las CCAA. En el quinto apartado se especifica la muestra de datos, las variables y la metodología econométrica utilizada en el ejercicio empírico y se comentan los principales resultados obtenidos de la estimación de la existencia de excesos presupuestarios. El trabajo finaliza con un apartado de conclusiones.

2. Existencia de rescates presupuestarios

En el ámbito del sector público, se dice que un gobierno presenta una *restricción presupuestaria blanda* cuando éste no hace frente a sus necesidades de gasto con sus recursos, sino que se endeuda porque tiene expectativas de que el gobierno central le proporcionará recursos adicionales (Kornai *et al.* 2003). Para que en presencia de descentralización los gobiernos subcentrales tengan restricciones presupuestarias blandas es necesario que se den dos condiciones (Vigneault, 2005). En primer lugar, que el gobierno central no sea indiferente ante la actividad económica de los gobiernos subcentrales, es decir, que las decisiones presupuestarias de los gobiernos subcentrales afecten a la función objetivo del gobierno central. Y, en segundo lugar, que los gobiernos subcentrales tengan expectativas de que el gobierno central les proporcionará más recursos en situaciones de excesos presupuestarios. Es decir, es necesario que exista interacción estratégica en el proceso de toma de decisiones de los diferentes niveles de gobierno. Por tanto, la existencia de descentralización fiscal no implica necesariamente que los gobiernos subcentrales tengan restricciones presupuestarias débiles.

La debilidad de la restricción presupuestaria se puede manifestar de diversas maneras, siendo la más evidente la situación en la que el gobierno subcentral incurre en obligaciones que posteriormente no puede asumir y, por tanto, tienen que ser traspasadas y aceptadas por el gobierno central. La deuda pública subcentral es la

principal manifestación de esta responsabilidad subcentral.

Como ya se ha dicho, la intervención por parte del gobierno central cuando un gobierno subcentral presenta un exceso presupuestario se conoce en la literatura con el nombre de *rescate*. El término *rescate* se refiere a la financiación adicional que un nivel de gobierno superior provee a un nivel de gobierno inferior, cuando de no ser por estos recursos adicionales éste no podría hacer frente a sus obligaciones. Generalmente el rescate se traduce en la asignación de transferencias adicionales.

Para que un gobierno central decida intervenir en presencia de un exceso presupuestario subcentral es necesario que el coste asociado al no rescate sea superior a sus beneficios. En cuanto a los costes del no rescate, en el caso de que el gobierno central sea benevolente, éstos se derivan de la reducción del bienestar que provocan los excesos presupuestarios subcentrales (Musgrave, 1959; Oates, 1972). En el caso del modelo democrático, donde el objetivo del gobierno central es garantizar su permanencia en el poder, el coste del no rescate es la pérdida de votos que se derivaría de su no intervención por las consecuencias negativas que el exceso presupuestario tiene sobre el bienestar de los votantes, y por tanto, sobre su decisión de voto (e.g. Cox y MacCubbins, 1986; Case, 2001). En cuanto a los beneficios, estos se traducen en la reputación del gobierno central que disciplina las decisiones presupuestarias subcentrales. Por tanto, los costes del no rescate son inmediatos, mientras que los beneficios se materializan en el largo plazo. El desfase temporal existente entre estos costes y beneficios, junto al reducido horizonte temporal que los políticos consideran al tomar sus decisiones, incentiva la intervención del gobierno central (Oates, 2004).

Así, para que se produzca un rescate es necesario que el coste que el gobierno central soportaría en caso de no intervenir sea significativo. La magnitud de este coste depende de la magnitud del exceso presupuestario (Vigneault, 2005), pero esta relación no necesariamente es lineal. Además de la magnitud del exceso, el coste del no rescate depende del entorno institucional tanto económico como político que regula las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno. Para que el hecho de no rescatar un exceso presupuestario genere un coste político para el gobierno central es necesario que

éste sea considerado responsable del mismo por parte de los votantes. Ello puede ser debido a que los gobiernos subcentrales no disponen de los instrumentos necesarios para ajustarse, es decir su autonomía fiscal es baja (Rodden *et al.* 2003), o a que no existe una clara visualización de la distribución de responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno (Potter, 1997). No obstante, aún cuando el gobierno central no sea considerado responsable del exceso, éste puede tener incentivos a rescatarlo cuando este exceso implique la reducción de un servicio público subcentral que genere externalidades positivas (Wildasin, 1997) o un servicio público cuya prestación sea considerada básica por el gobierno central, es decir, por motivos de equidad categórica (Rodden *et al.*, 2003). Otro motivo que puede argumentar la intervención del gobierno central es la falta de información sobre la causa de este exceso, es decir, cuando el gobierno central no pueda discernir si es consecuencia de un comportamiento oportunista de los gobiernos subcentrales o es consecuencia de factores no controlables por éstos (Rodden, 2003). El coste del no rescate de los gobiernos subcentrales depende también de las características del entorno institucional político que provocan que este coste sea diferente entre territorios (Goodspeed, 2002).

3. Metodología para determinar la existencia de rescates presupuestarios

Como ya se ha dicho, la mayoría de trabajos que actualmente existen que analizan el impacto de la descentralización sobre la disciplina presupuestaria de los gobiernos subcentrales son de carácter descriptivo y se basan en el análisis de casos. Son pocos los trabajos que han intentado modelizar la interacción estratégica de los diferentes niveles de gobierno que puede dar lugar a que los gobiernos subcentrales tengan una restricción presupuestaria blanda. Además, dada la multiplicidad de factores del entorno institucional que condicionan el comportamiento de los diferentes niveles de gobierno, no es posible considerarlos todos en un único modelo. En concreto, algunos de estos modelos que se centran en los motivos por los que el gobierno central interviene en presencia de excesos presupuestarios (Wildasin, 1997; Carlsen, 1998; Goodspeed, 2002), que es el objetivo de este trabajo.

La manera más natural de modelizar el efecto de la descentralización fiscal sobre la disciplina presupuestaria de los gobiernos subcentrales es a través de un juego secuencial que describa la interacción existente en el proceso de toma de decisiones de los diferentes niveles de gobierno. El punto de partida utilizado para establecer el marco analítico es el modelo desarrollado por Goodspeed (2002) ya que es el que considera un mayor número de las características que afectan a la relación existente entre la descentralización fiscal y la disciplina presupuestaria. Este autor modeliza en un entorno de información perfecta las relaciones fiscales intergubernamentales a través de un juego inter-temporal de dos períodos con dos tipos de jugadores, el gobierno central y los gobiernos subcentrales que tiene las siguientes características. Considera la función de utilidad de un individuo representativo que depende del consumo de bien público, G_{it} , y privado, C_{it} . Los gobiernos subcentrales financian su gasto a través de un impuesto sobre la renta, $Y_{it}t_{it}$, y de transferencias que reciben del gobierno central, Tr_{it} . Los gobiernos subcentrales y los consumidores pueden endeudarse para consumir bien público, B_{il}^G , y privado, B_{il}^C , pero al final del segundo período la deuda pública y privada tiene que ser nula. El gobierno central dispone también de un impuesto sobre la renta pero sólo en el segundo período, $Y_{i2}t_2^C$, con el que debe financiar plenamente las transferencias que otorga en el segundo período.

La secuencia en la toma de decisiones es la siguiente. En el primer período, dado el nivel inicial de transferencias, Tr_{i1} , los gobiernos subcentrales, deciden sus niveles de endeudamiento, B_{il}^G y B_{il}^C , y el tipo impositivo, t_{i1} . Los gobiernos subcentrales deciden todos simultáneamente y, cada uno de ellos considera dados el endeudamiento y el tipo impositivo del resto de gobiernos subcentrales. En el segundo período, simultáneamente, el gobierno central decide las transferencias para cada región, Tr_{i2} , y los gobiernos subcentrales deciden su tipo impositivo, t_{i2} , bajo la restricción de equilibrio presupuestario.

Bajo el supuesto que el objetivo del gobierno central es maximizar la probabilidad de ser re-elegido, p_i , el problema de optimización que debe resolver para decidir la distribución de transferencias óptima del segundo período es el siguiente:

$$Max \sum_i n_i p_i (u_i(G_{i1}) + v_i(G_{i2}) + w_i(C_{i1}) + z_i(C_{i2}))$$

$$s.a. G_{i1} = Tr_{i1} + t_{i1} Y_{i1} + D_{i1}^G$$

$$C_{i1} = Y_{i1}(1 - t_{i1}) + D_{i1}^C$$

$$G_{i2} = Tr_{i2} + t_{i2} Y_{i2} - D_{i1}^G(1 + r)$$

$$C_{i2} = Y_{i2}(1 - t_{i2} - t_2^C) - D_{i1}^C(1 + r)$$

$$t_2^C \sum_i n_i Y_{i2} = \sum_i n_i Tr_{i2}$$

de donde se deriva la siguiente función de reacción del gobierno central, que explicita la distribución óptima de las transferencias entre los gobiernos subcentrales en función del nivel de endeudamiento:

$$Tr_{i2}^* = f_{i2} \left(\frac{\partial v_i}{\partial G_{i2}}(D_{i1}^G), \frac{\partial p_i}{\partial v_i}(D_{i1}^G) \right) \quad \forall i$$

A partir de la función de reacción del gobierno central se puede especificar la ecuación que permite determinar si el gobierno central rescata los excesos presupuestarios de los gobiernos subcentrales. En concreto, la ecuación básica para determinar si se ha destinado a un gobierno subcentral un volumen adicional de transferencias debido a que ha incurrido en un exceso presupuestario es la siguiente expresión:

$$Tr_{it} = \alpha + \theta Tr_{it-1} + \beta D_{it-1} + \partial X_{it} + u_{it} \quad [1]$$

donde Tr_{it} son las transferencias intergubernamentales recibidas por el gobierno subcentral i en el período t , D_{it-1} es el nivel de endeudamiento del gobierno subcentral i en el período $t-1$, X_{it} es un vector de variables de control y u_{it} es el término de error con las propiedades habituales. Las variables de control consideradas, X_{it} , intentan capturar los principales aspectos estructurales de los gobiernos subcentrales que afectan al nivel de largo plazo deseado de las transferencias.

La derivada de la ecuación de transferencias respecto al nivel de endeudamiento,

$\partial Tr_{it} / \partial D_{it-1} = \beta$, nos indica si se ha producido algún rescate presupuestario. Si el parámetro β no es significativamente diferente de cero, podemos concluir que no se ha producido un rescate presupuestario, es decir, el gobierno central no ha asignado un volumen adicional de transferencias a un gobierno subcentral por su elevado nivel de endeudamiento. Por contra, si el parámetro asociado a la variable deuda, β , es positivo y significativamente diferente de cero, podemos concluir que sí se ha producido un rescate presupuestario. Nótese que β es la reacción del gobierno central en el corto plazo y $\beta/(1-\theta)$ la reacción en el largo plazo.

Como ya se ha comentado, la decisión del gobierno central de intervenir puede ser no lineal respecto al volumen del exceso presupuestario. Esta no linealidad se puede concretar en el hecho que cuando el nivel de endeudamiento de un determinado gobierno subcentral sea superior a un determinado nivel, el rescate sea mayor. Analíticamente podemos expresar esta no linealidad a través de la siguiente expresión (Esteller y Solé, 2004):

$$Tr_{it} = \alpha + \theta Tr_{it-1} + \beta_1 D_{it-1} + \beta_2 \text{Max}(0, D_{it-1} - \bar{D}_i) + \partial X_{it} + u_{it} \quad [2]$$

donde \bar{D}_i es un umbral de deuda peculiar de cada gobierno subcentral. Si el parámetro asociado a la deuda que supera el umbral establecido es positivo y significativo ($\beta_2 > 0$), se afirma que el rescate es mayor cuanto mayor es el nivel de endeudamiento, es decir, no es lineal.

La derivada de la función de reacción del gobierno central respecto al nivel de endeudamiento muestra que la probabilidad de que se produzca un rescate depende de características que pueden ser diferentes entre gobiernos subcentrales, ya sea porque tengan diferentes funciones de utilidad o diferentes características económicas o políticas. Analíticamente, para permitir esta diferente respuesta, se interacciona la variable endeudamiento por cada una de las variables que recogen estas características y se re-escribe la ecuación [1] como sigue:

$$Tr_{it} = \alpha + \theta Tr_{it-1} + \beta_0 D_{it-1} + \beta_1 D_{it-1} Z_{it} + \partial X_{it} + \gamma Z_{it} + u_{it} \quad [3]$$

donde Z_{it} es una variable que captura alguna de las características distintivas de los gobiernos subcentrales que pueden incentivar que se produzca un rescate o que éste sea de mayor magnitud. De hecho la ecuación [1] se deriva de ésta pero bajo la hipótesis que todos los gobiernos subcentrales tienen las mismas características. Nótese que también se incorpora esta variable como un posible factor explicativo de la distribución de las transferencias. De esta manera, esta ecuación permite diferenciar el impacto que una determinada característica tiene sobre la distribución de las transferencias, γ , del impacto que tiene en el caso de las transferencias que se otorgan a los gobiernos subcentrales como consecuencia de presentar un exceso presupuestario, β_1 (i.e. $\partial T_{it} / \partial Z_{it} = \gamma + \beta_1 D_{it-1}$).

4. Argumentos que pueden justificar que el gobierno central rescate los excesos presupuestarios de las CCAA

Una vez establecido el marco analítico, antes de realizar una aplicación al caso español es necesario determinar las características del entorno económico y político que pueden incentivar que el gobierno central rescate los excesos presupuestarios de las CCAA durante el período de análisis, 1986-2001, y definir las variables que las aproximan.

Diseño de las transferencias

Una condición necesaria para que el gobierno central pueda rescatar los excesos presupuestarios autonómicos es que disponga del instrumento para hacerlo, es decir, que tenga discrecionalidad para asignar transferencias adicionales. Cabe decir que, durante el período de análisis, las transferencias son la principal fuente de recursos de las CCAA ya que en media significan el 70% de sus recursos. Entre éstas existe un conjunto de transferencias cuya distribución es discrecional. No obstante, la principal fuente de recursos es la Participación en los Ingresos del Estado, transferencia, a priori, no

discrecional, ya que se distribuye en base a una fórmula pre-establecida. A la hora de realizar el análisis empírico, en primer lugar, se define la variable transferencias como el conjunto de transferencias que el Estado asigna a las CCAA.

Autonomía fiscal: nivel competencial

Uno de los argumentos económicos que puede motivar la intervención del gobierno central en presencia de un exceso presupuestario autonómico es que las CCAA no dispongan de capacidad de ajuste. En el período de análisis el grado de corresponsabilidad de las CCAA es bajo y no existen diferencias significativas entre la autonomía tributaria de las CCAA, ya que todas disponen de la misma capacidad normativa potencial. De hecho las diferencias en el grado de dependencia financiera entre las CCAA son debidas básicamente a diferencias en el nivel competencial. Así, las diferencias en el nivel de autonomía fiscal de las CCAA vienen determinadas por las diferencias en su autonomía de gasto. El motivo es que el proceso de traspaso de las competencias de sanidad y educación es gradual en el tiempo. Por tanto, las CCAA que han asumido estas competencias dispondrían de mayor autonomía de gasto, y por tanto, de una mayor capacidad de ajuste en presencia de un exceso presupuestario, por lo que el incentivo del gobierno central a rescatarlos puede ser menor. No obstante, es necesario matizar esta afirmación en función de las características particulares de estos servicios.

En primer lugar, se trata de servicios en los que, aunque su provisión esté descentralizada, tanto el gobierno central como los autonómicos tienen capacidad para tomar decisiones relativas a estas políticas de gasto. Este hecho puede provocar, por un lado, que el gobierno central se sienta responsable de la provisión de estas políticas y, por el otro, que los ciudadanos no perciban claramente qué nivel de gobierno es responsable de la prestación de estos servicios públicos. Estos dos factores pueden incentivar que el gobierno central rescate los excesos presupuestarios de los gobiernos autonómicos que han asumido estas competencias, ya que los costes asociados al no rescate, en términos de la pérdida de votos, serían mayores.

En segundo lugar, se trata de políticas de gasto que se puede afirmar que el Estado considera básicas y que su provisión debe garantizarse a todos los individuos. Esta valoración por parte del gobierno central puede provocar que éste tenga mayores incentivos a rescatar los excesos presupuestarios autonómicos de las CCAA que prestan estos servicios.

Autonomía fiscal: autonomía de endeudamiento

Otro factor que condiciona la autonomía fiscal de las CCAA es su autonomía de endeudamiento. Durante el período de análisis, en concreto el año 1992, se aprobaron los Escenarios de Consolidación Presupuestaria que establecen límites sobre la capacidad de endeudamiento de las CCAA. A nivel empírico se contrasta si la decisión del gobierno central de rescatar los excesos presupuestarios autonómicos es diferente en el tiempo en función de la existencia o no de estos escenarios.

Resultado presupuestario

Además del grado de autonomía fiscal de que disponen las CCAA, el ejercicio de ésta es otro factor que puede influenciar a la decisión del gobierno central de otorgar más transferencias a las CCAA con elevados niveles de endeudamiento. Para incentivar el comportamiento fiscal responsable de los gobiernos autonómicos, el gobierno central sólo debería rescatar a las CCAA que muestren que están realizando ajustes presupuestarios; es decir, a aquellas CCAA que presenten superávit primario. A nivel empírico se estima si la decisión del gobierno central depende no sólo del nivel de endeudamiento de la CA sino también del resultado presupuestario del ejercicio en curso, es decir, la existencia de déficit o superávit presupuestario.

Externalidades

Otro argumento económico que puede afectar a la decisión del gobierno central de rescatar a una CA es la presencia de externalidades positivas en el consumo de servicios públicos autonómicos. En el caso de las CCAA, tanto sus competencias comunes como

las de sanidad y educación generan externalidades positivas. En la literatura se asume que la importancia de la externalidad está directamente relacionada con el tamaño de la jurisdicción que la genera, aproximado para contrastar esta hipótesis a través de la población (Wildasin, 1997).

Apoyo electoral

Un factor político que puede afectar a la decisión del gobierno central es el partidismo, es decir, el apoyo que el gobierno central obtiene en las diferentes CCAA. Si el gobierno central es averso al riesgo, con el objetivo de asegurar los votos que actualmente tiene, éste tiene mayores incentivos a rescatar las CCAA donde obtiene un mayor apoyo electoral (Cox y McCubbins, 1986).

Concordancia de ideología política

Otro factor político que puede influenciar a la decisión del gobierno central es la concordancia de ideología política con la CA que presenta el exceso presupuestario. El motivo es que así se garantiza que el beneficio político, en términos de votos, de estos recursos adicionales repercute plenamente sobre el partido político del gobierno central, aunque los votantes no sean plenamente conscientes de que ha sido éste el que ha proporcionado los recursos adicionales (Dasgupta *et al.*, 2004).

5. Estimación de la existencia de rescates presupuestarios de las CCAA

Son pocos los estudios empíricos que han analizado si el gobierno central rescata los excesos presupuestarios de los gobiernos subcentrales. En el caso español, hasta el momento la única evidencia empírica existente es el trabajo de Esteller y Solé (2004). Estos autores, en base a la metodología propuesta por Bohn (1998), contrastan para el período 1986-2000 si las CCAA con niveles de deuda elevados han tomado acciones correctivas con objeto de estabilizar la deuda. Los resultados muestran que los ajustes realizados responden básicamente a la intervención del gobierno central que les otorga transferencias adicionales y, que el único ajuste autónomo que han realizado las CCAA

durante estos años ha consistido en reducciones en el nivel de inversión. En el ejercicio empírico que se realiza a continuación, además de contrastar si el gobierno central interviene en presencia de un exceso presupuestario autonómico asignando transferencias adicionales, se analizan los factores del entorno institucional, tanto económicos como políticos, que afectan a esta decisión. También se contrasta si son sólo las transferencias discrecionales las que reaccionan en presencia de un exceso presupuestario, o si las transferencias consideradas, a priori, no discrecionales también han sido utilizadas para rescatar los excesos presupuestarios autonómicos.

5.1. Ámbito del análisis

Los datos utilizados para realizar el análisis son los correspondientes a los presupuestos liquidados de las 15 CCAA de régimen común desde el año 1986 hasta el 2001.

Tanto la Constitución como la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) reconocen la existencia de dos sistemas de financiación autonómica. Por un lado, el sistema de régimen foral, que se aplica en las CCAA de Navarra y el País Vasco. Por otro lado, el sistema de régimen común, que se aplica en el resto de CCAA. Dadas las importantes diferencias existentes entre estos dos sistemas de financiación, con el objetivo de homogeneizar la muestra, las CCAA forales no han sido consideradas en el análisis empírico.

El período temporal analizado, 1986-2001, hace referencia a lo que se conoce como el período definitivo del sistema de financiación (y al último año del período transitorio, 1986) y en éste se aprobaron tres Acuerdos de financiación con vigencia quinquenal (1987-1991, 1992-1996 y 1997-2001). Durante este período se introducen cambios tanto en el marco competencial como en el sistema de financiación de las CCAA, que son los que establecen el entorno institucional que condiciona el efecto final de la descentralización sobre la disciplina presupuestaria de los gobiernos autonómicos, es decir, los argumentos condicionan la decisión del gobierno central de intervenir rescatando los excesos presupuestarios, que han sido determinados en la sección anterior.

5.2. Variables

Todas las variables monetarias utilizadas en el análisis están expresadas en euros constantes del 2001 y relativizadas respecto a la población. A continuación se definen las variables utilizadas y se especifica la fuente de donde han sido obtenidas.

Los datos de las transferencias intergubernamentales han sido obtenidos de la *Base de Datos Económicos del Sector Público Español*, BADESPE¹, base elaborada por el Instituto de Estudios Fiscales. A la hora de realizar el análisis empírico, en primer lugar, definimos la variable endógena, Tr_{it} , como la suma las siguientes cinco categorías de transferencias: transferencias a empresas y familias del Estado, convenios y contratos Estado – CCAA, Fondo de Compensación Interterritorial, transferencias condicionadas para asistencia sanitaria, servicios sociales y otras transferencias finalistas y, otras transferencias incondicionadas del Estado a las CCAA. En segundo lugar, dado que la teoría predice que el diseño de las transferencias condiciona la posibilidad de que éstas puedan ser utilizadas para rescatar a las CCAA con elevados niveles de endeudamiento, se definen dos variables endógenas diferentes: las transferencias discrecionales, TrD_{it} , y las transferencias no discrecionales, $TrND_{it}$. Por un lado, las transferencias discrecionales, TrD_{it} , son la suma de: transferencias del Estado a empresas y familias, convenios y contratos Estado – CCAA, otras transferencias finalistas, compensaciones extraordinarias y órganos de autogobierno. Por el otro, las transferencias no discrecionales, $TrND_{it}$, son la suma de: FCI, sanidad y servicios sociales, PIE, fondo de garantía y servicios transferidos no incorporados en la PIE.

Las variables utilizadas para cuantificar los argumentos económicos y políticos planteados que pueden inducir al gobierno central a rescatar el exceso presupuestario de una CA son las siguientes:

¹ <http://www.estadief.minhac.es>

- Para contrastar el efecto de asumir la competencia de sanidad y/o educación, se utiliza la variable *nivel competencial*, $IComp_{it}$. Esta variable considera las diferencias en las necesidades de gasto entre las CCAA debido a haber asumido la competencia de sanidad y/o educación. Para cuantificar el efecto de asumir estas competencias sobre las necesidades de gasto se ha definido un índice que captura, en promedio, el aumento del gasto derivado de cada una de estas competencias. Se ha considerado más conveniente definir este índice en base al gasto promedio y no al realizado por cada CA para minimizar la consideración de las ineficiencias existentes en la prestación de estos servicios en cada CA. Para ello se ha calculado, a partir de los presupuestos liquidados de gasto de las CCAA, el gasto en términos per cápita en estas competencias como promedio del período de estudio, $GSan$ y $GEdu$, y las competencias comunes, $GCCom$. A partir de los resultados obtenidos se observa que asumir la competencia de sanidad implica, en media, aumentar el presupuesto de gasto en un 80% y, en el caso de educación en un 60%². En concreto, la expresión que determina el valor del índice del nivel competencial, $IComp_{it}$, es:

$$IComp_{it} = \frac{D_San_{it} \cdot GSan + D_Edu_{it} \cdot GEdu}{GCCom}$$

donde D_San_{it} y D_Edu_{it} son dos variables cualitativas, que toman el valor 1 si la CA i ha asumido la competencia de sanidad y/o educación, respectivamente, en el período t , y 0 en caso contrario. Así, para una CA que haya asumido las dos competencias el valor del índice será 1,4; si sólo ha asumido sanidad 0,8 y si sólo educación 0,6.

- Para estudiar la influencia de la existencia de los Escenarios de Consolidación Presupuestaria se definen las variables $NECP_t$ y ECP_t . La variable $NECP_t$ toma el valor 1 para el período 1986-1991 que es cuando todavía no se habían

² En concreto, a partir de los presupuestos liquidados de gasto expresados en euros constantes del 2001 per cápita se obtiene $GSan = 564,67$, $GEdu = 428,05$ y $GCCom = 714,48$, por lo que $GSan/GCCom = 0,7903$ y $GEdu/GCCom = 0,5991$.

establecido los ECP y toma el valor 0 para el resto del período de análisis. La variable ECP_t toma el valor 1 para el período 1992-2001 que es cuando se establecen los ECP y toma el valor 0 para el resto del período de análisis, es decir ECP_t se define de manera complementaria a $NECP_t$. Esta variable tiene variación temporal, pero no de corte transversal.

- Para estimar el efecto del ajuste presupuestario, i.e. el ejercicio de la autonomía fiscal, realizado por las CCAA, se define la variable *déficit primario*, Def_{it} , como la diferencia entre los gastos no financieros, exceptuando el pago de los intereses de la deuda (i.e. el capítulo III de la clasificación económica del presupuesto de gasto), y los ingresos no financieros. Esta variable ha sido elaborada a partir de los datos de presupuestos liquidados de ingresos y gastos que proporciona el BADESPE.
- Para analizar el efecto de las externalidades positivas en la provisión de bienes y/o servicios públicos subcentrales, se define la variable *participación relativa en población*, $\%Pob_{it}$, como sigue:

$$\%Pob_{it} = Pob_{it} / \sum_i Pob_{it}$$

donde Pob_{it} es la población de la CA i en el año t .

- Para estudiar el efecto del partidismo, se define la variable *apoyo electoral*, v_{it}^G , como el porcentaje de voto³ obtenido en las elecciones generales previas por el partido en el gobierno central en cada una de las CCAA, es decir:

$$v_{it}^G = V_{it}^G / V_{it}$$

³ Se define esta variable en términos de votos y no de escaños para evitar su discontinuidad. Cabe decir que en las estimaciones de las ecuaciones con la variable calculada en base a los escaños se obtienen los mismos resultados, es decir, se mantiene el signo y significación del coeficiente asociado a la variable v_{it} , pero éste siempre es ligeramente menor que cuando la variable se calcula en base a los votos.

donde V_{it}^G es el número de votos que el partido del gobierno central obtuvo en la CA i en las elecciones generales previas al año t y V_{it} es el número total de votos en la CA i en las elecciones generales previas al año t .

- Para estudiar la influencia de la concordancia de ideología política, se define una variable, c_{it} , que toma el valor 1 cuando el partido del gobierno central y el partido o coalición de la CA tienen la misma ideología política y toma el valor 0 en caso contrario.

Para calcular todas las variables políticas se han utilizado los resultados electorales de las elecciones generales celebradas durante el período analizado. Estos resultados están publicados en el BOE a nivel provincial, que es el nivel territorial al que se determina la distribución de escaños y están recogidos en el portal de la “Xarxa temàtica en Eleccions, Comunicació Política i Opinió Pública”⁴. Dado que las elecciones generales se celebran, normalmente, cada cuatro años, las variables políticas descritas no variarán anualmente, sino tras cada ciclo electoral. Por tanto, el valor de cada una de las variables en el año t hace referencia a su valor calculado a partir de los resultados de las elecciones generales previas al año t . Así, por ejemplo, el valor de una variable política en el año 1988 se ha calculado a partir de los resultados electorales de las elecciones generales celebradas en el año 1986.

En la Tabla 1 se resumen los argumentos económicos y políticos que se contrastarán en el ejercicio empírico y, se indica la variable utilizada para cuantificarlos, así como su fuente de información.

[INSERTAR TABLA 1]

La variable utilizada para cuantificar los excesos presupuestarios de las CCAA es el endeudamiento de las mismas, D_{it} . Esta variable ha sido obtenida del *Boletín Estadístico* del Banco de España. Su definición engloba tanto la deuda de corto como la

⁴ www.eleweb.net

de largo plazo y para cada CA se incluyen las unidades que se ocupan de la administración general de la CA, las universidades localizadas en su ámbito y aquellos organismos y empresas dependientes de la CA que se clasifican como administraciones públicas. Cabe decir que esta variable no incluye la deuda de los organismos, entes y empresas dependientes, que no sea computable a efectos del Protocolo de Déficit Excesivo establecido por la UE.

Para contrastar si el rescate está condicionado al nivel de endeudamiento que presentan los gobiernos subcentrales en el momento en que se negocia el sistema de financiación, se define la variable $Dini_{it}$ para cada uno de los tres quinquenios considerados en el análisis como sigue. Para el quinquenio 1987-1991: la deuda per cápita de la CA i en el año 1986; para el quinquenio 1992-1996: la deuda per cápita de la CA i en el año 1991; y, para el quinquenio 1997-2001: la deuda per cápita de la CA i en el año 1996.

Para contrastar la hipótesis de la no linealidad en el comportamiento del gobierno central en presencia de un exceso presupuestario autonómico es necesario establecer un umbral de deuda, \bar{D}_i , que se supone es particular de cada CA. Como argumentan Esteller y Solé (2004), dada la gran diferencia existente entre el nivel de deuda que las diferentes CCAA tenían al inicio y al final del período de análisis y el crecimiento pronunciado de ésta a partir de 1992, si se define el umbral como la media del período, básicamente lo que se está haciendo es comparar la reacción del gobierno central en el período 1986-1991 y en el período 1992-2001, es decir, la reacción del gobierno central antes y después de la aprobación de los ECP. Por este motivo, se ha considerado más conveniente fijar el umbral de la deuda en la media del período 1986-91, que es aproximadamente el 30% de la deuda media de todo el período. De esta manera se garantiza que durante el período 1986-1991 también existan CCAA que tengan un nivel de deuda superior al umbral.

En la estimación de los determinantes de las transferencias intergubernamentales, con el objetivo de garantizar que los coeficientes estimados no estén sesgados, se incluyen variables de control, X_{it} , que intentan capturar los principales aspectos estructurales de

las CCAA que afectan al nivel de largo plazo deseado de transferencias por el gobierno central. Estos aspectos estructurales son tres:

- las necesidades de gasto, medidas a través de la población, Pob_{it} , indicador generalmente aceptado en la literatura (Solé, 1999)
- la capacidad fiscal, que dado que los impuestos sobre los que las CCAA disponen de capacidad normativa gravan principalmente la riqueza, se aproxima a través del PIB por habitante, PIB_{it} (Esteller *et al.* 2005)
- el nivel competencial, $IComp_{it}$, variable que ya ha sido definida. Esta variable se incorpora para considerar las diferencias en las necesidades de gasto entre las CCAA debido a haber asumido la competencia de sanidad y/o educación, ya que este hecho no es considerado si sólo se utiliza la variable población como indicador de las necesidades de gasto.

5.3. Metodología econométrica

Las ecuaciones planteadas son dinámicas, y la muestra de datos es un panel con observaciones para las 15 CCAA de régimen común para 16 años. Por tanto, se trata de estimar un panel dinámico. Dadas las características de la muestra, en concreto, el reducido número de observaciones temporales, y la correlación existente entre la variable endógena retardada y el término de error, si se estiman las ecuaciones planteadas por mínimos cuadrados ordinarios (MCO), los coeficientes estimados estarán sesgados (Nickell, 1981). Por este motivo se utiliza el estimador del método generalizado de los momentos (MGM) desarrollado por Arellano y Bond (1991).

Para que el estimador MGM sea consistente es necesario que no exista correlación entre las variables explicativas – exógenas, endógena retardada, efectos fijos y efectos temporales - y el término de error. Además, se asume que el término de error, u_{it} , se

distribuye independientemente con media cero, pero se permiten diferentes formas de heteroscedasticidad entre los individuos y en el tiempo. Por tanto, un paso previo a realizar la estimación es transformar las variables de manera que se verifiquen estas dos características. Una posible transformación, que es la aplicada en este análisis, es expresar las variables en primeras diferencias - $DX_{it} = X_{it} - X_{it-1}$ - y se utilizan como instrumentos retardos de las variables en niveles. El motivo por el que se ha elegido esta transformación es que con las variables expresadas en primeras diferencias, el estimador MCG es consistente aunque los instrumentos no sean estrictamente exógenos (Lahiri, 1993).

En presencia de heteroscedasticidad es más eficiente utilizar el estimador MGM en dos etapas. No obstante, a partir de simulaciones realizadas, Arellano y Bond (1991) sugieren que los errores estándar de la estimación en dos etapas pueden ser una guía pobre para realizar tests en muestras del tamaño habitual. En estos casos, es más fidedigna la inferencia que se deriva de los errores de la estimación en una etapa. Por este motivo, y dada la reducida dimensión del corte transversal de la muestra (15 CCAA), se ha optado por utilizar el estimador MGM en una etapa.

Para garantizar la validez de los instrumentos utilizados, en todas las estimaciones se ha realizado el Test de Sargan de sobre-identificación de las restricciones. Para contrastar la hipótesis de no autocorrelación en el término de error, \hat{u}_{it} , hipótesis básica para garantizar la consistencia de los estimadores, en todas las estimaciones se muestra el test de autocorrelación de primer y segundo orden, $AR(1)$ y $AR(2)$ respectivamente, de las primeras diferencias de los residuos, $D\hat{u}_{it} = \hat{u}_{it} - \hat{u}_{it-1}$. En todas las regresiones se consideran efectos fijos regionales, f_i , y efectos fijos temporales, f_t . Estos efectos controlan por factores determinantes de las transferencias que no quedan recogidos en las variables explicativas consideradas en las ecuaciones. De esta manera se garantiza que los coeficientes estimados no estén sesgados.

5.4. Resultados

En la Tabla 2 se muestran los resultados de la estimación de la ecuación básica [1]. Es decir, los resultados de esta tabla muestran si el gobierno central ha destinado transferencias adicionales a las CCAA como consecuencia de su nivel de endeudamiento durante el período 1986-2001, en otras palabras, si el gobierno central ha rescatado los excesos presupuestarios de las CCAA. En las últimas filas de la tabla figuran los estadísticos realizados para comprobar la bondad econométrica de las ecuaciones estimadas. En todas las ecuaciones estimadas se corroboran los siguientes resultados. En primer lugar, el test de Wald (*Wald(cjta.)*) acepta la significación conjunta de todas las variables consideradas en la ecuación. En segundo lugar, se acepta la inclusión de los efectos temporales (*Wald (ET)*). En tercer lugar, el test de Sargan (*Test Sargan*) concluye que los instrumentos utilizados son los adecuados. Finalmente, se acepta que no existe correlación en el término de error, ya que se acepta la existencia de autocorrelación de primer orden (*AR (1)*), pero no de segundo orden (*AR (2)*) en las primeras diferencias de los residuos. Por tanto, se cumplen las condiciones necesarias para que el estimador del MGM sea consistente.

[INSERTAR TABLA 2]

De la primera columna de la Tabla 2 se concluye que la distribución de transferencias del gobierno central entre las CCAA depende positivamente del nivel de endeudamiento (i.e. $\partial Tr_{it} / \partial D_{it-1} > 0$), resultado coherente con el obtenido por Esteller y Solé (2004). Es decir, un primer resultado a destacar del análisis empírico es que el gobierno central rescata los excesos presupuestarios de las CCAA. En concreto, si la deuda de una CA aumenta en 100€ en el ejercicio siguiente el gobierno central le otorga una transferencia adicional de 8.99€ ($\hat{\beta} = 0.0899$) y, en el largo plazo, el volumen de transferencias adicionales recibido como consecuencia de este aumento de la deuda es de 15.99€ ($\hat{\beta} / (1 - \hat{\theta}) = 0.0899 / (1 - 0.4379)$). Por tanto, el gobierno central rescata los excesos presupuestarios, pero parcialmente. El coeficiente asociado a la variable endógena retardada, Tr_{it-1} , es positivo y muy significativo, lo que corrobora la necesidad de incorporar dinámica en la estimación de los determinantes de la distribución de las

transferencias. El motivo principal por el que esta variable resulta tan significativa es que, como hemos visto, las dos transferencias principales, que son la PIE y la transferencia para financiar sanidad y representan alrededor del 70% del total, no se calculan año a año, sino que se calculan para un año base, y posteriormente se actualizan en función de unos índices. Respecto a las variables de control consideradas, sólo el coeficiente asociado a la variable nivel competencial, $IComp_{it}$, resulta significativo, y muestra el signo positivo esperado, ya que tanto la sanidad como la educación se financian a través de transferencias. Las otras dos variables de control consideradas, población y PIB, no resultan significativas. Ello puede ser debido a que su efecto quede ya recogido en la variable endógena retardada. En el resto de regresiones realizadas, siempre que se mantengan el signo, la significación y la interpretación de estas variables de control, estos resultados no serán comentados.

Cuando se estima esta ecuación básica pero considerando como variable dependiente en un caso las transferencias no discrecionales (columna [2]) y en el otro las discrecionales (columna [3]), se observa que ambas reaccionan ante un elevado nivel de endeudamiento autonómico. Así, aunque desde el punto de vista teórico se ha argumentado que cuando las transferencias son no discrecionales es difícil que el gobierno central pueda utilizarlas para rescatar los excesos presupuestarios, en el caso español se observa que estas transferencias no discrecionales han realizado esta función. En concreto, ante un aumento de la deuda autonómica de 100 euros, en el siguiente ejercicio el gobierno central le asigna transferencias no discrecionales adicionales de 6.83 euros. Del conjunto de transferencias no discrecionales, las más importantes son la PIE y la destinada a financiar la sanidad. En cuanto a la PIE, ello puede ser debido a que, en primer lugar, su 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. Por tanto, aunque la distribución de la PIE se realiza a través de una fórmula, ésta es el resultado de un proceso de negociación política que puede encubrir cierta discrecionalidad. En segundo lugar, esta transferencia ha sido el instrumento que se ha utilizado efectivamente para garantizar la solidaridad. En tercer lugar, 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. De hecho, alguna de estas garantías han entrado en vigor durante un quinquenio, como por ejemplo, el fondo de garantía que empezó a funcionar en 1998. Estas características provocan que esta transferencia pueda ser utilizada para rescatar los excesos presupuestarios existentes en el momento que se negocia su distribución para un quinquenio y también los excesos que se generen durante el desarrollo de este quinquenio. En cuanto a la transferencia destinada a financiar la prestación de sanidad, puede ser que las desviaciones sistemáticas que se observan del gasto liquidado respecto al presupuestado hayan sido internalizadas en los diferentes modelos de financiación sanitaria aprobados. Además, aunque a priori su distribución es no discrecional, hasta 1998, los Acuerdos de financiación se implementaban en base a acuerdos bilaterales entre el Estado y las CCAA, hecho que otorga discrecionalidad a su distribución.

Para contrastar si el gobierno central sólo reacciona ante excesos presupuestarios en el momento que se negocia el sistema de financiación, se ha estimado la ecuación básica que determina la existencia de rescates considerando como exceso presupuestario el nivel de endeudamiento autonómico observable en el momento que se negocia el sistema de financiación. Como se observa en la cuarta columna de la Tabla 2, el rescate estimado es algo superior que cuando se considera el stock de deuda de cada ejercicio económico.

Finalmente, en la quinta fila de la tabla se puede observar la no-linealidad en la decisión del gobierno central de rescatar respecto a los excesos presupuestarios, ya que se observa que el rescate es significativamente diferente, y en concreto mayor, cuando el nivel de deuda de las CCAA supera un determinado umbral.

Una vez determinado que el gobierno central rescata parcialmente los excesos presupuestarios, se procede a analizar los factores del entorno institucional que afectan a esta decisión del gobierno central.

[INSERTAR TABLA 3]

En primer lugar, en cuanto a la existencia de controles jerárquicos que limitan la autonomía de endeudamiento de las CCAA, se observa que el establecimiento de los Escenarios de Consolidación Presupuestaria afectan a la decisión del gobierno central de rescatar los excesos presupuestarios autonómicos. Los resultados muestran que antes de fijarse los ECP, es decir, antes del año 1992, el gobierno central no rescataba los excesos presupuestarios de las CCAA (i.e. $\partial Tr_{it} / \partial NECP_t D_{it-1} = -0.1888$ pero no significativo). Por el contrario, a partir del establecimiento de los ECP, el gobierno central sí que ha rescatado los excesos presupuestarios de las CCAA (i.e. $\partial Tr_{it} / \partial ECP_t D_{it-1} = 0.1124$ y significativo), y se observa que la magnitud estimada de este rescate es mayor a la de la ecuación básica estimada (0.1124 vs 0.0899). Estos resultados son corroborados por el test de Wald que rechaza la hipótesis que el rescate del gobierno central sea el mismo, independientemente del establecimiento de los ECP (i.e. no se acepta $H_0: \hat{\beta}_1 = \hat{\beta}_2$). De estos resultados se puede concluir que el establecimiento de estos límites lo que provocó fue aumentar el incentivo del gobierno central a intervenir y rescatar los excesos presupuestarios de las CCAA. Por tanto, no se puede concluir que éstos fueran eficaces. Estos resultados muestran que el cumplimiento, aunque parcial de los ECP es debido a la aportación adicional de transferencias por parte del gobierno central. La principal causa de la ineficacia de los ECP es su propio diseño, ya que no establecía un mecanismo de sanción explícito en caso de incumplimiento y su revisión se basaba en hacer coincidir, a posteriori, la deuda real con el objetivo fijado. Estas características minan la credibilidad de los límites sobre la capacidad de endeudamiento de las CCAA establecidos en los ECP y reducen su eficacia. Además, durante el período de análisis, la hacienda central tampoco cumplió los límites que los ECP establecían sobre su capacidad de endeudamiento, hecho que reduce aún más su credibilidad. Es necesario matizar que este resultado debe interpretarse con mucha precaución, ya que la muestra de datos anterior al establecimiento de los ECP sólo abarca seis años, y dada la dinámica de la estimación, se dispone finalmente sólo de cuatro observaciones temporales para este primer período.

En cuanto al efecto del nivel competencial, los resultados de la segunda columna muestran que el hecho de asumir la competencia de sanidad y/o educación incentiva la intervención del gobierno central en presencia de un exceso presupuestario autonómico,

ya que como se observa en la segunda columna de la tabla, el coeficiente asociado a la interacción del nivel de endeudamiento por el nivel competencial resulta positivo y significativo ($\hat{\beta}_2=0.1971$). Por tanto, estos resultados concluyen que aunque el hecho de asumir estas competencias aumenta la autonomía fiscal de las CCAA, y por tanto, en esta situación el gobierno central debería tener menos incentivos a intervenir en presencia de excesos presupuestarios, la concurrencia del gobierno central y el autonómico en la prestación de estos servicios, y la valoración de éstos como esenciales por parte del gobierno central provoca su intervención en presencia de excesos presupuestarios autonómicos, para evitar la reducción en los niveles y/o calidad de la prestación de estos servicios.

En cuanto al efecto de las externalidades, los resultados de la tercera columna de la tabla 2 muestran que el tamaño de la población, es decir, la importancia de la externalidad es un factor que incentiva la intervención del gobierno central en presencia de excesos presupuestarios autonómicos. No obstante, es necesario matizar este resultado, ya que todas las CCAA grandes en términos de población son aquellas que tienen un elevado nivel competencial. Cuando se controla por el nivel competencial, los resultados muestran que las externalidades no son un factor explicativo del rescate⁵.

Como se puede observar en la cuarta columna de la tabla 2, tampoco se encuentra evidencia empírica de que el esfuerzo realizado por la CA para ajustarse en presencia de un exceso presupuestario sea un factor determinante de la intervención del gobierno central. Es decir, el hecho que una CA presente un superávit primario, lo que manifiesta que está haciendo uso de los instrumentos de que dispone para intentar solucionar sus dificultades financieras, no afecta a la decisión del gobierno central de rescatar los excesos presupuestarios subcentrales.

Por tanto, los resultados de las estimaciones muestran que el nivel competencial es la característica diferencial entre las CCAA que justifica la intervención por parte del gobierno central en presencia de excesos presupuestarios autonómicos. Si se desglosa la

⁵ Todos los resultados de las estimaciones complementarias que se comentan en el texto pero que no figuran en las tablas están a disposición del lector interesado.

variable nivel competencial para discernir el efecto de asumir sanidad del de asumir educación, los resultados muestran que el hecho de asumir la competencia de sanidad incentiva que el gobierno central intervenga en presencia de un exceso presupuestario, pero no el hecho de asumir educación. Una posible explicación de estos resultados es la diferente incidencia en el objetivo del gobierno central, garantizar su permanencia en el poder, de los grupos de beneficiarios de estos servicios. En el caso de la sanidad, uno de los principales colectivos de beneficiarios es la población mayor de 65 años, colectivo con derecho a voto y que representa, cada vez más, un porcentaje elevado del censo electoral.

En la quinta columna de la Tabla 2 figuran los resultados de estimar el efecto que tiene que una CA asuma la competencia de sanidad, sobre la decisión del gobierno central de rescatar los excesos presupuestarios de las CCAA. Los resultados muestran que si la deuda de una CA aumenta en 100€ en el ejercicio siguiente el gobierno central le otorga una transferencia adicional de 27.70€ si ésta ha asumido la competencia de sanidad.

En cuanto a la influencia de los factores políticos, los resultados de la sexta columna de la Tabla 2 muestran que el apoyo electoral es un factor que influye en la decisión del gobierno central de rescatar los excesos presupuestarios. En concreto, se observa que cuanto mayor sea el apoyo electoral que el gobierno central ha obtenido en las elecciones generales en una CA, mayor es el volumen de recursos que el gobierno central destinará a rescatar el exceso presupuestario de esta CA. Estos resultados indican que la actitud del gobierno central cuando decide intervenir en presencia de un exceso presupuestario es aversa al riesgo, ya que destina más transferencias adicionales a las CCAA con excesos presupuestarios en las que obtiene un mayor apoyo electoral. No obstante, es necesario matizar, que el apoyo electoral sólo es un factor explicativo de la intervención del gobierno central para aquellas CCAA que comparten la ideología política con el gobierno central.

6. Conclusiones

En resumen, se puede concluir que durante el período 1986-2001 el gobierno central asigna transferencias adicionales a las CCAA como consecuencia de su nivel de endeudamiento. En concreto, los resultados de la estimación muestran que si la deuda de una CA aumenta en 100€, en el ejercicio siguiente el gobierno central le otorga una transferencia adicional de 8.99€ y, en el largo plazo, el volumen de transferencias adicionales recibido como consecuencia de este aumento de la deuda es de 15.99€. Por tanto, se concluye que el gobierno central rescata los excesos presupuestarios, pero parcialmente. Esta conclusión se mantiene tanto para las transferencias discrecionales como para las no discrecionales. Se concluye también que el gobierno central rescata tanto los excesos presupuestarios que existen en el momento que se negocia el sistema de financiación, como los adicionales que se produzcan durante el quinquenio que tiene vigencia este sistema. No obstante, la reacción del gobierno central es mayor los años que se negocia el sistema de financiación que el resto de años del quinquenio (9.33€ vs 8.99€). Es necesario matizar que la reacción del gobierno central no es lineal respecto al endeudamiento de las CCAA. Es decir, se observa que el gobierno central tiene mayores incentivos a rescatar los excesos presupuestarios cuanto mayor sea la magnitud de este.

En cuanto a los determinantes de la decisión de intervención del gobierno central, respecto a las características económicas del entorno institucional, la asunción de la competencia de sanidad incentiva que el gobierno central rescate los excesos presupuestarios autonómicos. En cuanto a las características políticas, el apoyo electoral influye positivamente en la decisión del gobierno central de rescatar los excesos presupuestarios de las CCAA que comparten su ideología política

Estos resultados muestran que las reformas introducidas durante el período de análisis no eliminado los incentivos del gobierno central a intervenir en presencia de excesos presupuestarios autonómicos y, evidencian la necesidad de reformar el marco institucional que regula las relaciones intergubernamentales en el caso español, con el objetivo de que eliminar estos incentivos. En concreto, se evidencia la necesidad de modificar aspectos relativos a la de financiación de la sanidad. Otra reforma

complementaria del marco institucional sería diseñar una buena transferencia de nivelación que no genere rescates. Otra posible reforma consistiría en aumentar la corresponsabilidad fiscal de las CCAA, para así dotarlas de autonomía tributaria suficiente para poder ajustarse en presencia de un exceso presupuestario subcentral.

7. Bibliografía

- Alesina, A. y Bayoumi, T. (1996): "The Costs and Benefits of Fiscal Rules: Evidence from U.S. States" *NBER Working Papers* 5614, Cambridge.
- Alt, J. E. y Lowry, R.C. (1994): "Divided government, fiscal institutions and budget deficits: evidence from the states", *American Political Science Review*, 88 (4), 811-828.
- Arellano, M. y Bond, S. (1991): "Some Tests for Specification of Panel Data: Montecarlo Evidence and an Application to Employment Equations", *Review of Economic Studies*, 58 (2), 277-297.
- 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.
- Case, A. (2001): "Election goals and income redistribution: Recent evidence from Albania", *European Economic Review*, 45 (3), 405-423.
- Cox, G. W. y McCubbins, M.D. (1986): "Electoral Politics as a Redistributive Game", *Journal of Politics*, 48 (2), 370-389.
- Dasgupta, S., Dhillon, A. y Dutta, B. (2004): "Electoral Goals and Centre-State Transfers: A Theoretical Model and Empirical Evidence from India", *unpublished paper*, University of Warwick.
- Eichengreen, B. y Bayoumi, T. (1994): "Restraining yourself: fiscal rules and stabilization", *IMF Working papers* 94/82, International Monetary Fund, Washington D.C.
- Esteller, A., Navas, J. y Sorribas, P. (2005): "El diseño de las cestas impositivas desde una perspectiva financiera", *Investigaciones Regionales*, en prensa.
- Esteller, A. y Solé, A. (2004): "Estabilidad presupuestaria y financiación autonómica", *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*, en *Monográfico sobre Estabilidad Presupuestaria y Transparencia*, 173-201.
- Feld, L. y Goodspeed, T. J. (2005): "Discretionary grants and soft budget constraints in Switzerland", *Mimeo*.
- García-Milà, T., Goodspeed, T. y McGuire, T. (2001): "Fiscal decentralization policies and subnational government debt in evolving federations", *Mimeo*, Universitat Pompeu Fabra.
- Goodspeed, T. J. (2002): "Bailouts in a Federation", *International Tax and Public Finance*, 9 (4), 409-421.
- 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.
- Kornai, J., Maskin, E. y Roland, G. (2003): "Understanding the soft budget constraint", *Journal of Economic Literature* 41 (4), 1095-1136.
- Musgrave, R.A. (1959): *The theory of public finance*, McGraw Hill, New York.
- Musgrave, R.A. y Musgrave, P. B. (1980): *Public Finance in Theory and in Practice*, McGraw Hill (4th Ed.), San Francisco.
- Nickell, S. (1981): "Biases in dynamic models with fixed effects", *Econometrica*, 49 (5), 1417-1426.
- Oates, W. (1972): *Fiscal Federalism*. Arcourt Brace Jovanovich, New York.

- Oates, W.E. (2004): "Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism", Trabajo presentado en el XI Encuentro de Economía Pública, Barcelona.
- Poterba, J.M. (1994): "State response to fiscal crises: the effects of budgetary institutions and politics", *Journal of Political Economy*, 102 (4), 799-821.
- Potter, B. (1997): "Budgetary and Financial Management", en *Fiscal Federalism in Theory and Practice*; Ter-Minassian, T. (ed.), International Monetary Fund, Washington D.C.
- 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. (2003): "Reviving Leviathan: Fiscal federalism and the growth of the government", *International Organization*, 57 (4), 695-729.
- Rodden, J., Eskenland, G.S., y Litvack, J. (2003): *Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, MIT Press, Cambridge.
- Solé, A. (1999): *Estimació de les necessitats de despesa dels governs subcentrals: aspectes metodològics i aplicació al càlcul d'una subvenció anivelladora*, tesis doctoral, no publicada.
- Vigneault, M. (2005) "Intergovernmental Fiscal Relations and the Soft Budget Constraint Problem", *Queen's University working paper 2/2005*, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, Ontario.
- 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.

Tabla 1:*Argumentos que pueden afectar a la decisión de intervención del gobierno central*

<i>Argumento</i>	<i>Variable</i>	<i>Definición</i>	<i>Fuente</i>
<i>Diseño transferencias</i>	Tr_{it}	Transferencias del gobierno central recibidas por la CA i en el año t (per cápita. €2001)*	BADESPE
	TrD_{it}	Transferencias discrecionales del gobierno central recibidas por la CA i en el año t (per cápita. €2001)*	BADESPE
	$TrND_{it}$	Transferencias no discrecionales del gobierno central recibidas por la CA i en el año t (per cápita. €2001)*	BADESPE
<i>Argumentos económicos</i>			
<i>Autonomía fiscal</i>			
- Nivel competencial	$IComp_{it}$	Índice del aumento de las necesidades de gasto que se deriva de asumir la competencia de sanidad y/o educación	BADESPE + BOE
- Autonomía endeudamiento	$NECP_t$	1 si $t = 1986-1991$ 0 si $t = 1992-2001$	elaboración propia
	ECP_t	1 si $t = 1992-2001$ 0 si $t = 1986-1991$	
- Resultado presupuestario	Def_{it}	Déficit primario = gastos no financieros (sin capítulo III) – ingresos no financieros (per cápita, €2001)	BADESPE
Externalidades	$\%Pob_{it}$	Participación relativa en población de la CA i respecto a la población del conjunto de CCAA de régimen común	INE
<i>Argumentos políticos</i>			
Apoyo electoral	v_{it}^G	Porcentaje de votos que el partido en el poder del gobierno central obtiene en la CA i , respecto al total de votos en esta CA.	eleweb.net y elaboración propia
Concordancia ideología política	c_{it}	1 si el partido del gobierno central y el de la CA tienen la misma ideología política 0 si el partido del gobierno central y el de la CA no tienen la misma ideología política	eleweb.net y elaboración propia

Tabla 2:*Rescate de los excesos presupuestarios de las CCAA**(1986-2001, CCAA de régimen común. Estimación MGM)*

	Tr_{it}	$TrND_{it}$	TrD_{it}	Tr_{it}	Tr_{it}
	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]
Tr_{it-1}	0.4379 (4.97) ^{***}	0.4552 (5.70) ^{***}	-. (.)	0.4489 (5.65) ^{***}	0.4380 (5.05) ^{***}
D_{it-1}	0.0899 (1.64) [*]	0.0683 (1.62) [*]	0.0186 (2.32) ^{**}	-. (.)	-0.2981 (-2.32) ^{**}
$D.ini_{it}$	-. (.)	-. (.)	-. (.)	0.0931 (2.07) ^{**}	-. (.)
$Max(0, D_{it} - \bar{D}_i)$	-. (.)	-. (.)	-. (.)	-. (.)	0.3956 (2.74) ^{**}
Pob_{it}	-0.0002 (-0.52)	-0.0001 (-0.98)	-0.0010 (-0.92)	-0.0001 (-0.26)	-0.0001 (-0.51)
PIB_{it}	0.0284 (0.77)	0.0354 (0.74)	0.0062 (1.74) [*]	0.0365 (0.98)	0.0289 (0.78)
$IComp_{it}$	445.04 (7.34) ^{***}	451.71 (8.01) ^{***}	5.41 (0.36)	452.18 (7.97) ^{***}	446.53 (7.50) ^{***}
$Wald (cjta.)$	119.4 [0.000] ^{***}	155.2 [0.000] ^{**}	121.6 [0.000] ^{**}	272.3 [0.000] ^{**}	301.1 [0.000] ^{**}
$Wald (ET)$	95.69 [0.000] ^{***}	143.6 [0.000] ^{**}	391.3 [0.000] ^{**}	54.96 [0.000] ^{**}	109.9 [0.000] ^{**}
$Test Sargan$	54.08 [1.000]	34.97 [1.000]	-. (.)	54.96 [1.000]	73.48 [1.000]
$Test AR(1)$	-2.180 [0.029] [*]	-1.454 [0.146] [*]	1.777 [0.076]	-2.139 [0.032] [*]	-2.366 [0.018] ^{**}
$Test AR(2)$	-0.1422 [0.887]	0.0111 [0.991]	-0.4237 [0.672]	-1.561 [0.118]	-0.0976 [0.922]
$LM (MCO vs F/A)$	-. (.)	-. (.)	101.40 [0.000] ^{***}	-. (.)	-. (.)
$Hausm. (F vs A)$	-. (.)	-. (.)	42.17 [0.000] ^{***}	-. (.)	-. (.)
$D_{it} + MD_{it-1}=0$	-. (.)	-. (.)	-. (.)	-. (.)	5.8345 [0.017] ^{**}

Notas: 1. Entre paréntesis, debajo del coeficiente: estadístico *t-student*; ^{***}, ^{**} y ^{*}: estadísticamente significativo al 99, 95 y 90%. 2. *Wald (cjta.)*: test de Wald de significación conjunta de todas las variables consideradas en la regresión, se distribuye como una χ_n^2 , donde n es el número de variables explicativas. 3. *Wald (ET)*: test de Wald de significación conjunta de los efectos temporales, se distribuye como una χ_T^2 , donde T es el número de efectos temporales. 4. *Test de Sargan*: Test de Sargan de validez de los instrumentos, se distribuye como una χ_n^2 , donde n es la diferencia entre el número de instrumentos utilizados y el número de variables explicativas de la regresión. 5. *Test AR(1)* y *Test AR(2)*: test de autocorrelación de primer y segundo orden, respectivamente, en las primeras diferencias de los residuos.

Tabla 3:

Argumentos económicos y políticos que justifican el rescate de las CCAA (1986-2001, CCAA de régimen común. Estimación MGM)

	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]
Tr_{it-1}	0.4208 (4.79)***	0.3201 (5.13)***	0.4216 (4.77)***	0.4385 (4.96)***	0.2771 (5.01)***	0.2827 (7.53)***
D_{it-1}	-.	-0.1557 (-0.71)	-0.0841 (-1.16)	0.0881 (1.63)*	-0.1657 (-0.71)	-0.3225 (-0.81)
$D_{it-1}NECP_t$	-0.1888 (-1.42)	-.	-.	-.	-.	-.
$D_{it-1}ECP_t$	0.1124 (1.85)*	-.	-.	-.	-.	-.
$D_{it-1}IComp_{it}$	-.	0.1971 (3.49)***	-.	-.	-.	-.
$D_{it-1}\%Pop_{it}$	-.	-.	1.3074 (2.59)***	-.	-.	-.
$D_{it-1}ICompS_{it}$	-.	-.	-.	-.	0.3463 (3.65)***	0.3282 (6.10)***
$D_{it-1}Def_{it}$	-.	-.	-.	-0.0003 (-0.25)	-.	-.
$D_{it-1}c_{it}$	-.	-.	-.	-.	-.	-0.1127 (-0.30)
$D_{it-1}c_{it}v_{it}$	-.	-.	-.	-.	-.	0.5753 (2.41)***
$D_{it-1}(1-c_{it})v_{it}$	-.	-.	-.	-.	-.	0.3429 (0.32)
Pop_{it}	-0.0002 (-0.48)	-0.0003 (-0.24)	-0.0003 (-0.33)	-0.0001 (-0.46)	-0.0003 (-0.21)	-0.0003 (-0.16)
PIB_{it}	0.0247 (0.66)	0.0010 (0.03)	0.0001 (0.00)	0.0290 (0.78)	0.0044 (0.15)	0.022 (1.08)
$IComp_{it}$	455.16 (7.76)***	403.15 (6.74)***	461.03 (7.93)***	445.28 (7.42)***	470.49 (10.3)***	476.94 (10.2)***
c_{it}	-.	-.	-.	-.	-.	310.70 (1.49)
$c_{it}v_{it}$	-.	-.	-.	-.	-.	-791.47 (-3.37)***
$(1-c_{it})v_{it}$	-.	-.	-.	-.	-.	21.30 (0.97)
<i>Wald (cjta.)</i>	277.7 [0.000]***	117.9 [0.000]***	61.33 [0.000]***	157.2 [0.000]***	131.1 [0.000]***	221.4 [0.000]***
<i>Wald (ET)</i>	109.9 [0.000]***	50.1 [0.000]***	40.12 [0.000]***	39.04 [0.000]***	146.2 [0.000]***	186.2 [0.000]***
<i>Test Sargan</i>	44.68 [1.000]	96.58 [0.926]	82.62 [0.994]	72.16 [1.000]	87.21 [0.951]	66.09 [1.000]
<i>Test AR(1)</i>	-2.011 [0.044]**	-2.526 [0.012]**	-2.042 [0.041]**	-2.015 [0.044]**	-2.536 [0.011]**	-2.471 [0.013]*
<i>Test AR(2)</i>	-0.1943 [0.846]	0.6690 [0.504]	-0.3151 [0.753]	-0.6107 [0.541]	0.8800 [0.379]	1.031 [0.303]
$D_{it-1}NECP_{it}$	4.548 [0.033]**	-.	-.	-.	-.	-.
$D_{it-1}ECP_{it}$	5.990 [0.021]**	6.3036 [0.0120]**	6.9011 [0.008]***	-.	9.7310 [0.001]***	6.1325 [0.049]*

Notas: ver notas Tabla 1.