

IMPLICACIÓN DE TODOS LOS NIVELES DE GOBIERNO EN LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA. PROPUESTAS PARA EL CASO ESPAÑOL.

Roberto Fernández Llera

Departamento de Economía

Universidad de Oviedo

e-mail: rfllera@correo.uniovi.es

Resumen

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) de la Unión Europea supuso para los Estados Miembros un esfuerzo para el mantenimiento de sus niveles de déficit y deuda dentro de unos límites prefijados. Sin embargo, una de las carencias que ha mostrado el PEC hace referencia a su traslación *dentro* de los Estados Miembros de estructura federal, toda vez que en estos países existen varios niveles de gobierno corresponsables de las políticas de gasto, ingreso y endeudamiento. En España este debate se ha planteado con virulencia a partir de la discusión de los nuevos Sistemas de Financiación Autonómica y Local, pero sobre todo a raíz de las Leyes de Estabilidad Presupuestaria. Las propuestas que se plantean en este trabajo responden a la necesidad de implementar algún tipo de *pacto interno de estabilidad* que implique a todos los niveles de gobierno en el control del déficit y la deuda, respetando en la medida de lo posible los principios de suficiencia, autonomía financiera, coordinación y solidaridad.

Palabras clave: endeudamiento, estabilidad presupuestaria, gobiernos subcentrales.

1. Introducción.

El establecimiento de controles sobre el endeudamiento de los gobiernos subcentrales (regionales y locales) responde a la necesidad de mantener una política de estabilización cohesionada dentro de una federación.¹ En los últimos años, esta preocupación por controlar los endeudamientos excesivos ha cobrado especial relevancia tras la explosión de importantes crisis financieras en algunos países (Brasil, Argentina, México, Japón...) pero también por el efecto inductor de normas supranacionales, como es el caso de la Unión Monetaria Europea (UME). Tal y como enuncian Ter-Minassian y Craig (1.997), existen diferentes alternativas para restringir el déficit presupuestario y la deuda de los gobiernos subcentrales, atendiendo tanto a criterios positivos (eficacia y eficiencia) como normativos (respeto al principio de autonomía financiera). Así, la primera gran limitación a la que deben enfrentarse los gobiernos subcentrales es aquella ejercida por el propio mercado financiero, que castiga con una mayor prima de riesgo e incluso con la prohibición del acceso al crédito a los gobiernos con una delicada situación financiera. Sin embargo, como señala Lane (1.993), en la práctica existen numerosas deficiencias que no permiten confiar exclusivamente en una efectiva disciplina de mercado.

Para tratar de corregir el problema anterior surgen los controles internos.² La alternativa más eficaz son los controles administrativos directos, establecidos por parte del gobierno o autoridad central. No obstante, su legitimidad dentro de un país federal queda muy cuestionada porque suponen un claro enfrentamiento con el necesario principio de autonomía financiera. La opción más deseable se basaría en normas fiscales predeterminadas, tomando la forma de limitaciones numéricas al endeudamiento o a otras magnitudes e indicadores presupuestarios (gastos, presión fiscal...). También se incluirían aquí otro tipo de actuaciones indirectas que inciden sobre el procedimiento presupuestario en todas sus fases (elaboración, aprobación,

¹ Para el caso que nos ocupa, utilizaremos indistintamente los términos *federación* o *país federal* para referirnos a una concreta organización fiscal del país en la que los diferentes niveles de gobierno se reparten las competencias de gasto y los ingresos públicos. No debe confundirse esta definición de federalismo con la que se aplica en el sentido jurídico-político del término.

² Llamados así por estar dictados, ejecutados y supervisados *dentro* del Sector Público.

ejecución y control) así como otros mecanismos de democracia directa (iniciativa popular y referéndum) con los que, básicamente, se intenta reducir los sesgos deficitarios inherentes al proceso presupuestario. Por último, para implementar unas normas fiscales eficaces en un contexto federal será necesaria una correcta coordinación entre todos los niveles de gobierno, articulada sobre adecuados mecanismos e instituciones.

El presente trabajo se ocupa de analizar con detalle los sistemas de coordinación intergubernamental en países federales, con especial atención al caso de la UME y a España. Primeramente, en el Apartado 2 se expondrá una revisión de la literatura empírica sobre la eficacia de la disciplina de mercado, así como de las principales normas fiscales para limitar el endeudamiento. El Apartado 3 se ocupará de evaluar la política de coordinación presupuestaria en la UME y los efectos que induce sobre los gobiernos subcentrales en los Estados Miembros descentralizados. Asimismo, se plantearán las condiciones necesarias para la implantación de pactos “domésticos” de estabilidad como respuesta a los requerimientos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC). En el apartado 4 se analizará críticamente la Normativa de Estabilidad Presupuestaria (NEP) en España, proponiendo un modelo alternativo de estabilidad presupuestaria. Un último apartado de conclusiones cerrará el trabajo.

2. La eficacia de los controles al endeudamiento subcentral.

La hipótesis de la disciplina de mercado ha sido contrastada por Capeci (1.994), si bien sus conclusiones han resultado bastante ambiguas, no habiéndose detectado una clara relación entre una mayor carga de la deuda y unos menores costes soportados por el endeudamiento. En cambio, Bayoumi *et al.* (1.995) estiman una función no lineal de oferta en la que, a partir de un cierto nivel de deuda respecto al PIB, el mercado negaría el acceso a nuevos créditos para ese gobierno. Similares conclusiones obtienen Monasterio Escudero *et al.* (1.999) y Alcalde Fradejas y

Vallés Jiménez (2.002) para las Comunidades Autónomas españolas, si bien en este caso el margen de maniobra de estos gobiernos es aún bastante amplio dada su reciente creación. Por su parte, García-Milá *et al.* (2.001) evalúan el efecto de los rescates financieros (explícitos o implícitos) sobre los gobiernos subcentrales. Con datos de las Comunidades Autónomas en España concluyen que los gobiernos de mayor tamaño relativo (en población, renta u otros criterios) se endeudan en mayor medida porque tienen una mayor expectativa de rescate financiero que la percibida por los gobiernos de menor tamaño. En el artículo de Lemmen (1.999) se puede encontrar un excelente repaso de trabajos que evalúan la eficacia de la disciplina de mercado para restringir el endeudamiento de los gobiernos subcentrales.

Las limitaciones numéricas establecidas sobre el déficit y la deuda se han convertido por su visibilidad y permanencia en un eficaz instrumento de control del endeudamiento. Para el caso de los gobiernos subcentrales, el establecimiento de un límite sobre el déficit o sobre la deuda es indiferente, toda vez que este nivel de la administración carece normalmente de la facultad de emisión de moneda. Así, los trabajos clásicos de Pogue (1.970), McEachern (1.978) y Farnham (1.985) avalan la eficacia de los techos al endeudamiento, aunque su principal defecto es la traslación del endeudamiento hacia entes extrapresupuestarios (efecto “desplazamiento”) y hacia los niveles de gobierno que carecen de límites (efecto “devolución”). Sobre estas dos cuestiones insistirían después Von Hagen (1.991), Bunch (1.991), Merrifield (1.994) y Kiewiet y Szakaly (1.996) para los gobiernos estatales en EE.UU. y Monasterio Escudero *et al.* (1.999) y Gómez Agustín (2.000) para el caso español, encontrando evidencia suficiente para aceptar ambos efectos en todos los casos.

Autores como Eichengreen y Bayoumi (1.994) y Levinson (1.998) se han dedicado a estudiar las derivaciones ocasionadas por las limitaciones numéricas sobre la política de estabilización, llegando a conclusiones contradictorias. El primer trabajo refuerza la hipótesis de que los límites más estrictos suavizan las

fluctuaciones cíclicas de la Economía, mientras que para el segundo autor estas mismas normas, aún siendo eficaces, pueden tener un efecto procíclico. Sobre este peligro también alertan Balassone y Franco (2.000), para quienes la reducción del déficit suele llevar aparejada una importante caída en los ratios de inversión pública. Por último, Von Hagen y Eichengreen (1.996) encuentran que el establecimiento de restricciones muy severas en los niveles inferiores de gobierno debilita la posición financiera del gobierno central, ya que los primeros presionarán en mayor medida al segundo con el objeto de que cubra con transferencias el vacío dejado por el recurso al endeudamiento. En este mismo sentido, Dafflon (1.996) evidencia para el caso suizo un agrupamiento de localidades por efecto de los límites numéricos, con el objeto de aprovechar economías de escala en la financiación.

Por otra parte, existen una serie de actuaciones indirectas sobre el endeudamiento subcentral que principalmente, se clasifican en tres categorías. En primer lugar, los límites a gastos e ingresos (LGI), muy comunes en los gobiernos estatales de los EE.UU. y cuya eficacia ha quedado reflejada en trabajos como los de Preston e Ichniowski (1.991), Mullins y Joyce (1.996) y New (2.001). Como insiste Shadbgian (1.999), debe tenerse en cuenta que la eficacia de los LGI se mide con relación a su capacidad para reducir el tamaño del presupuesto y no el endeudamiento, por lo que en algún sentido pueden considerarse endógenos al modelo, reflejando preferencias subjetivas de los gobiernos por una mayor disciplina fiscal.

En segundo lugar, las reglas procedimentales tratan de reducir el sesgo deficitario del presupuesto en todas las fases de su proceso. La metodología pionera de Von Hagen (1.992) basada en índices sintéticos de disciplina fiscal sería después utilizada en numerosos trabajos. Sirvan como muestra los de Von Hagen y Harden (1.994) y De Haan *et al.* (1.999) para el caso de la UE, Alesina *et al.* (1.999) para los países de Latinoamérica y Jones *et al.* (1.999) para las provincias argentinas. En

todos ellos la superioridad de las normas más severas para restringir el endeudamiento queda suficientemente demostrada.

Finalmente, los mecanismos de democracia directa como la iniciativa popular y los referendums presupuestarios se muestran como instrumentos innovadores que mejoran la calidad democrática del presupuesto y sirven para restringir el recurso al crédito de los gobiernos. Matsusaka (1.995) y Feld y Matsusaka (2.002) han encontrado apoyo sólido para estas hipótesis en los dos países donde el uso de estos mecanismos goza de una mayor tradición, EE.UU. y Suiza respectivamente.

3. Diseño de sistemas de coordinación federal del endeudamiento en la UME.

3.1. Reglas Fiscales Supranacionales.

El Tratado de la Unión Europea inauguró en 1.992 la senda de la consolidación fiscal en los Estados Miembros, elevando al rango normativo máximo la exigencia de unas finanzas públicas saneadas. Entre los famosos “criterios de Maastricht” necesarios para el acceso a la tercera fase de la UME se encontraban la exigencia de mantener un déficit público por debajo del 3% del PIB y unos niveles de deuda pública inferiores al 60% del PIB en cada Estado Miembro. En 1.997, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) ratificó ambos requisitos e incluso reforzó su contenido con el requerimiento de saldos presupuestarios “cercaos al equilibrio o con superávit” en el medio plazo. Asimismo, el PEC estableció un sistema de sanciones para los Estados Miembros que incumpliesen sus objetivos de consolidación fiscal (Protocolo sobre Déficit Excesivo), así como un seguimiento continuado y coordinado de las políticas presupuestarias nacionales (Programas de Estabilidad).

Básicamente, el PEC fue justificado en su momento como un instrumento que facilitaría un funcionamiento más eficaz de los estabilizadores automáticos en el seno

de la UME, minimizaría los riesgos de una insostenibilidad de la deuda y permitiría evitar los “efectos desbordamiento” originados por el endeudamiento excesivo de un Estado Miembro sobre los demás países y sobre el conjunto de la UME.³ Las principales críticas que fueron vertidas sobre el PEC hacen referencia a su excesiva rigidez –especialmente durante las fases contractivas del ciclo- así como a los esfuerzos diferenciados requeridos a cada Estado Miembro para alcanzar unos objetivos comunes a todos ellos. La tercera gran crítica al PEC –y el objeto principal de este trabajo- es la excesiva vaguedad de sus disposiciones en términos de su implementación *dentro* de los Estados Miembros de estructura federal o descentralizada.

3.2. El encaje del PEC en un contexto federal: los pactos internos de estabilidad.

Los gobiernos centrales en cada Estado Miembro son los responsables directos y únicos a efectos del cumplimiento de los objetivos numéricos y las sanciones que contempla el PEC. En consecuencia, queda obviada por completo la “importancia financiera” (Comisión Europea, 2.001) de los gobiernos subcentrales y que se traduce en una responsabilidad compartida en la generación de endeudamiento por cada Estado Miembro. Desde una óptica de eficiencia, parece recomendable la corrección de tal asimetría de responsabilidades de tal forma que los objetivos de estabilidad presupuestaria –y las sanciones- se repartan *entre* los diferentes niveles de gobierno (reparto vertical) y entre cada entidad individual dentro del mismo nivel de gobierno (reparto horizontal). Sin embargo, algunos autores como Salmon (2.000) advierten de la amenaza que supone este *modus operandi* sobre la autonomía financiera de los niveles inferiores de gobierno, dado que el gobierno central suele gozar de mayores facilidades para imponer sus criterios de reparto. En tal caso, esta tendencia hacia controles directos implícitos, enmascarados en una supuesta negociación paritaria, se manifestaría en la aparición de normas nacionales muy restrictivas, comprometiendo la capacidad de gasto e inversión de los gobiernos subcentrales y conduciendo hacia perniciosas prácticas de competencia fiscal vertical

³ Para una exposición detallada de estas justificaciones puede consultarse Eichengreen y Wyplosz (1.998) y Círculo de Empresarios (2.002).

y horizontal. De acuerdo con Balassone y Franco (1.999) la imposición de unas adecuadas sanciones internas por incumplimiento de los pactos podría incentivar la cooperación entre niveles de gobierno y solucionar –al menos parcialmente- el problema enunciado.

Los pactos internos de estabilidad han sido propuestos entre otros por Balassone y Franco (1.999), la Comisión Europea (2.001), Fischer y Giudice (2.001) y Von Hagen *et al.* (2.001). En síntesis, sus propuestas se encaminan a delimitar claramente las condiciones que debería cumplir un acuerdo de este tipo para controlar el déficit y la deuda de manera coordinada entre todos los niveles de gobierno. En primer lugar, deben hacer honor a su rúbrica, de tal forma que se acuerden en el seno de negociaciones multilaterales *inter paris*, concluyendo con la fijación de objetivos concretos de obligado cumplimiento. Por otra parte, se procurará delimitar claramente la responsabilidad de cada administración fiscal a la hora de tomar acciones correctoras, así como el reparto de las cargas en caso de sanción por parte de la UME al Estado Miembro. Para ello, Monacelli (2.001) apunta la necesidad de una contabilidad pública que permita realizar comparaciones y análisis en todos los niveles de gobierno, respetando al mismo tiempo la idiosincrasia de cada administración fiscal. En tercer lugar, un sistema óptimo debería incluir supervisiones periódicas del cumplimiento de los objetivos e incorporar cláusulas de excepción en función de circunstancias excepcionales.

Tal y como se han propuesto, los principales problemas de los pactos internos de estabilidad tienen mucho que ver con su factibilidad en la práctica. Primero, porque el mantenimiento del *statu quo* favorece a los gobiernos subcentrales, toda vez que preferirán continuar sin asumir responsabilidades excesivas en el control del endeudamiento más allá de un mero compromiso informal con el gobierno central. Segundo, porque la escasez de información suficiente y armonizada en el ámbito subcentral dificulta enormemente el seguimiento continuado de cualquier pacto de estabilidad o en el mejor de los casos, los costes de información y supervisión se

multiplicarían de tal forma que serían inasumibles. En tercer lugar, las sanciones ejemplares como las planteadas en el PEC (hasta el 0'5% del PIB del Estado Miembro) resultan inasumibles para los gobiernos subcentrales más pequeños y con menor capacidad fiscal propia. Ello implica un riesgo moral evidente sustentado en la confianza de que será finalmente el gobierno central quien pagará la multa y por tanto, las sanciones pierden absolutamente su credibilidad.⁴

Tabla 1: Pactos domésticos de Estabilidad en los Estados Miembros federales (excluyendo a España).

ESTADO MIEMBRO (fecha)	INSTRUMENTACIÓN	PRINCIPALES REGLAS
Alemania (2.002)	- Consejo multilateral - Acuerdo tácito.	- “Regla de oro” obligatoria en todos los gobiernos. - Compromiso informal de equilibrio presupuestario. - Asesoramiento técnico. - Ausencia de sanciones
Austria (2.000)	- Consejo multilateral. - Acuerdo formal.	- Reparto vertical del déficit en el ciclo económico. - Sanciones concertadas según población y exceso de déficit.
Bélgica (1.999)	- Consejo multilateral. - Acuerdo formal.	- Reparto vertical del déficit entre administraciones centrales y subcentrales. - Asesoramiento técnico para límites y posibles sanciones.
Italia (1.999)	- Acuerdos bilaterales. - Imposición central.	- Diferente cómputo del déficit respecto al PEC. - Regla de oro en gobiernos subcentrales. - Excesivo control central.

Fuente: Elaboración propia.

⁴ Sobre este asunto volveremos en el epígrafe 4.2.

Los pactos domésticos de estabilidad en los Estados Miembros federales se han articulado en diferentes modos, alejándose en algunos casos de lo que sería un diseño óptimo.⁵ Reservando el caso español para el siguiente apartado, se puede afirmar que en algunos casos la adaptación interna del PEC ha supuesto un importante sacrificio en la eficiencia del sistema a cambio del logro de consensos políticos de mínimos (Bélgica y Austria). En otros países (Italia) se ha sustituido el acuerdo por una imposición del gobierno central a través de la legislación ordinaria, fijando para los gobiernos subcentrales unos límites específicos y asegurando la tutela efectiva sobre los órganos de coordinación, sin que ello tampoco fuese garantía para alcanzar el mejor de los repartos. Finalmente, en Alemania no se ha alcanzado un acuerdo explícito para repartir el endeudamiento entre los diferentes niveles de gobierno, pero sí ha habido un consenso implícito para no alterar en gran medida el *statu quo* previo al PEC.⁶ Por lo que se refiere a las sanciones, todos los niveles de gobierno en Alemania han acordado suscribir un compromiso formal conjunto en las situaciones donde se exija una urgente reducción del déficit agregado. Italia obliga a un esfuerzo especial a los gobiernos subcentrales que incumplan sus objetivos financieros y con ello provoquen la superación del límite establecido para el gobierno general. En Austria, este mismo criterio se hace extensivo a todos y cada uno de los gobiernos subcentrales en función de su población, lo cual podría generar un incentivo perverso para que cada uno de ellos se comporte como un *free-rider* financiero, dado que el coste de la sanción se reparte entre varios pagadores. La Tabla 1 resume todos estos planteamientos en los Estados Miembros considerados.

⁵ Von Hagen *et al.* (2.001), Balassone *et al.* (2.002), Dafflon (2.002) y OCDE (2.002) analizan los casos de Alemania, Austria, Bélgica, Italia y España. El particular sistema de descentralización de los Países Nórdicos, basado únicamente en el nivel local de gobierno, es analizado con detalle en Ratto (1.998).

⁶ Para un seguimiento del proceso de negociación de un pacto interno de estabilidad en Alemania véase Wendorf (2.001).

4. Una propuesta de pacto interno de estabilidad para España.

4.1. La Normativa de Estabilidad Presupuestaria.

A finales de 2001 fue aprobada en España la Normativa de Estabilidad Presupuestaria (NEP)⁷, una suerte de pacto doméstico de estabilidad cuyo objetivo sería internalizar los requerimientos del PEC para hacerlos extensibles al ámbito autonómico y local. Desde el primer momento la NEP fue criticada por una gran parte de Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, tanto en sus aspectos formales como materiales.⁸ Respecto a los primeros, la principal objeción ha sido su tramitación y aprobación como Proyectos de Ley del Gobierno Central, sin mediar un pacto previo con las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, toda vez que su autonomía financiera podría verse parcialmente invadida. En el aspecto material, los reproches a la NEP se dirigieron hacia su excesiva rigidez, que supera a la que impone el PEC a los Estados Miembros y no tiene en cuenta la situación presupuestaria previa de cada gobierno. Algunos autores como Monasterio Escudero (2.002a) han alertado del peligro que supone cercenar esta vía del endeudamiento para financiar las inversiones de los gobiernos subcentrales, dadas las limitaciones del ahorro corriente y la tendencia decreciente de las transferencias de capital. Por otro lado, también se ha rebatido con dureza la ventaja relativa que la NEP otorga al Gobierno Central en todas las discusiones de los objetivos presupuestarios.

**Tabla 2: Reparto vertical de los objetivos de estabilidad presupuestaria
(% del PIB).**

	2.003	2.004	2.005	2.006
Capacidad (+) o Necesidad (-) de Financiación	0'0	0'0	0'1	0'2
Estado y Organismos	-0'5	-0'4	-0'3	-0'2
Seguridad Social	0'5	0'4	0'4	0'4
Comunidades Autónomas	0'0	0'0	0'0	0'0
Corporaciones Locales	0'0	0'0	0'0	0'0

Fuente: Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España.

⁷ Ley 18/2.001 General de Estabilidad Presupuestaria (LGEP) y Ley Orgánica 5/2.001 Complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (LOCLGEP).

⁸ Para una descripción detallada y una crítica razonada de la NEP puede consultarse Vallés Giménez (2.002).

Las cifras que se presentan en la Tabla 2 ilustran las anteriores cuestiones. El déficit máximo permitido para el conjunto del Sector Público español ha sido establecido por el Gobierno Central en el Programa de Estabilidad de España, atendiendo a variables de política económica general, así como a las previsiones cíclicas de la Economía. Por su parte, el reparto vertical de las necesidades de endeudamiento ha consistido básicamente en exigir a las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales el equilibrio presupuestario para todos los años considerados, reservando una mayor capacidad de maniobra financiera al Gobierno Central. Respecto al reparto horizontal, ante la ausencia de acuerdo en las variables a considerar (Consejo de Política Fiscal y Financiera, 2.002) se ha optado por seguir escrupulosamente la NEP, requiriendo equilibrio presupuestario o capacidad de financiación para cada una de las Comunidades Autónomas. Lo mismo ocurre para las Corporaciones Locales, si bien en este caso parece que no cabría otra opción, dada la atomización municipal existente en España y la carencia de datos de PIB desagregado por Ayuntamientos.⁹

Con respecto a los mecanismos sancionadores establecidos en la NEP, se puede afirmar que sólo cumplen parcialmente su objetivo. Así, la obligación de elaborar un Plan de Saneamiento Económico-Financiero a tres años sometido a la aprobación de los Órganos competentes (artículos 22 LGEP y 8 LOCLGEP) parece una exigencia excesivamente blanda y maleable. La publicación por la Intervención General del Estado de un Informe Anual que registre el grado de cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria (artículo 9 LGEP) mejora los cauces de información y en cierto modo, constituye una alerta para el mercado financiero, aunque su efectividad dependerá del grado de profusión de dicho Informe. En tercer lugar, la NEP vincula directamente la concesión de autorizaciones para el endeudamiento en divisas y la emisión de deuda pública (artículos 23 LGEP y 9 LOCLGEP) al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, extendiendo dichas autorizaciones a cualquier tipo de endeudamiento en el caso de las CCAA incumplidoras. Tal requisito podría interpretarse como una intromisión

⁹ A este respecto, puede consultarse Dodero Jordán (2.002).

excesiva en la autonomía financiera local y autonómica y una ventaja añadida para el Gobierno Central. Por último, la NEP establece que las CCAA y CCLL que excedan sus objetivos de estabilidad presupuestaria y con ello contribuyan a producir el incumplimiento de las obligaciones asumidas por España frente a la UE (artículos 11 LGEP y 4 LOCLGEP) deberán asumir “en la parte que les sea imputable” la sanción correspondiente. La excesiva vaguedad del precepto desnaturaliza en gran medida este hipotético castigo financiero y, por tanto, daña gravemente su credibilidad.

4.2. Un reparto federal del endeudamiento.

- Instrumentación formal.

La primera cuestión que debe abordar cualquier pacto interno de estabilidad tiene que ver con su instrumentación en la práctica, a la cual nos referiremos brevemente. La opción más potente en términos jurídicos implicaría una reforma constitucional incorporando la disciplina fiscal como un principio básico de todos los niveles de la Hacienda Pública. Sin embargo, dada la realidad política española del momento, la introducción de una enmienda de este tipo en la Constitución parece poco factible. En su defecto, se debería recurrir a la promulgación de leyes estatales, previamente acordadas entre Gobierno Central, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales. El instrumento concreto podría ser una “ley paccionada”, al estilo de las que rigen el Concierto Económico Vasco y el Convenio Navarro. En todo caso, la coordinación entre los tres niveles de la Administración requerirá una coordinación continuada en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) para los apartados más técnicos y del Senado para el debate de las grandes cuestiones presupuestarias.

- Tope máximo de endeudamiento.

La definición de una magnitud de referencia para el conjunto del Sector Público español debería constituir un asunto de discusión de primer orden, basado en

la coyuntura económica y en variables de política general en España y en el conjunto de la UME. En cualquier caso, tal materia no constituye el objeto de este trabajo, por lo que nos limitaremos a considerar los objetivos contemplados en el PEC: equilibrio presupuestario a medio plazo (necesidad de financiación igual a cero) y déficit máximo del 3% respecto al PIB. Debemos anotar por último que, aunque nos vayamos a referir al déficit como variable de control, los argumentos que se proponen resultarían igualmente válidos para la deuda pública.¹⁰

- Reparto del déficit entre niveles de gobierno: reparto vertical.

La primera cuestión a abordar debe pasar necesariamente por la delimitación de las agrupaciones institucionales que serán objeto de “cuotas” de déficit máximo. En el caso de España hemos de distinguir entre el Gobierno Central (GC), las 17 Comunidades Autónomas (CCAA)¹¹ y las más de 8.000 Corporaciones Locales (CCLL). Asimismo, para el cómputo del endeudamiento público total debe tenerse en cuenta también el saldo presupuestario de la Seguridad Social (SS). El debate se plantea acerca de la conveniencia de consolidar varias de estas entidades en una categoría, tal y como ya viene haciendo otros Estados Miembros federales. Así por ejemplo, en Bélgica se considera conjuntamente al Gobierno Federal con las Administraciones de la Seguridad Social, en idéntica propuesta a la realizada para Alemania y a la ya aprobada en la Normativa de Estabilidad Presupuestaria para el caso español.¹² Por otro lado, también resulta habitual la consideración agregada de Gobiernos Regionales y Locales (Italia, Bélgica y Alemania).

En España, la consideración de tales agrupaciones podría no resultar eficiente por la propia estructura de descentralización del Estado. La argumentación para consolidar los saldos presupuestarios del GC con la SS se sostiene jurídicamente a partir del artículo 149.17 de la Constitución Española que reconoce la competencia

¹⁰ Desde el año 2.002 existe una corriente de opinión favorable a la concentración de los esfuerzos de consolidación fiscal en la variable deuda y no tanto en el déficit, como consecuencia de la nueva interpretación del PEC por parte de la Comisión Europea (2.002). Una propuesta concreta puede encontrarse en European Economic Advisory Group (2.003).

¹¹ A las que habría que añadir las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

¹² Disposición Transitoria Única de la Ley 18/2.001.

exclusiva del Estado en la “legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social”. De tal forma, seguiría el hecho de que ambos son subsectores de un mismo sector institucional –las Administraciones Centrales- y por tanto podrían perfectamente consolidar sus saldos presupuestarios.¹³ No obstante, las CCAA tienen competencias reconocidas en el desarrollo legislativo y ejecución de algunas prestaciones de la SS tan relevantes como la Sanidad o los Servicios Sociales. Por tanto, la justificación inicial se diluye y la posibilidad de que el GC compense sus déficit en exclusiva con hipotéticos superávits de la SS no parece la más eficiente ni la más justa.

Por otra parte, lo que admite menos discusión es la separación plena de CCAA y CCLL. En los países de estructura federal los gobiernos locales dependen financieramente y en gran medida de los respectivos gobiernos regionales a través de canales de subvenciones condicionadas e incondicionadas. Quizás en este sentido España sea una excepción, ya que las CCLL reciben el grueso de las transferencias mediante una participación en los ingresos generales del Estado (PIE) y en mucha menor medida de subvenciones provenientes de las CCAA. Si a ello se añade la atomización municipal existente, parecería mucho más recomendable considerar separadamente a CCAA y CCLL a la hora de repartir los objetivos de estabilidad presupuestaria.

Con todo ello y suponiendo que el objetivo global del Sector Público español es el equilibrio presupuestario (déficit cero), la fórmula de reparto sería la siguiente:

$$SS - (GC + CCAA + CCLL) = 0$$

o más formalmente

$$SS - \sum_{i=1}^3 a_i SS = 0$$

¹³ Al menos, es la interpretación que hace el Gobierno Central. Véase *Cinco Días* del 7/3/2.003.

que sólo se verifica si

$$\sum_{i=1}^3 a_i = 1$$

siendo a_i la proporción del déficit total que le correspondería a cada uno de los tres niveles de gobierno.

La fórmula es lo suficientemente flexible como para contemplar todas las situaciones posibles. En este sentido, si la SS dispone de superávit, se podría permitir a cada uno de los tres niveles de gobierno unos determinados niveles de déficit, otorgando así mayores márgenes de maniobra que con la vigente NEP. En caso de déficit en la SS, los tres niveles de gobierno deberían contribuir a la disciplina fiscal de manera solidaria con respectivos superávits. Por último, si la SS presenta un saldo equilibrado (déficit cero), el GC, las CCAA y las CCLL también deberían equilibrar sus presupuestos. Según el criterio propuesto se asegura en todo momento la implicación de todos los niveles de gobierno en la política general de endeudamiento y se respeta en mayor medida la autonomía financiera de los gobiernos subcentrales.

Resta por delimitar los porcentajes correspondientes a GC, CCAA y CCLL. Tal y como han propuesto Färber (2.002) y Monasterio Escudero (2.002b) un buen indicador sería la distribución competencial y del gasto público, aunque también podrían tomarse en consideración las contribuciones de cada nivel de gobierno al déficit y la deuda del Sector Público en los n ejercicios anteriores. Se trata de tres criterios transparentes y que admiten escasa discusión, limitada en cualquier caso a detalles de cómputo como la exclusión/inclusión de determinados gastos (defensa, seguridad nacional...). A partir de este punto, podrían defenderse unas mayores posibilidades de endeudamiento para el GC sobre la base de una mayor sensibilidad del presupuesto del GC al ciclo económico. Esta es una hipótesis que debería contrastarse empíricamente ya que muchos de los tributos con un elevado componente procíclico (IRPF, IVA, Impuestos Especiales de Consumo...) se

encuentran parcialmente cedidos a las CCAA y a las CCLL.¹⁴ Por otra parte, el Gobierno Central cuenta con una mayor capacidad para modificar y crear figuras tributarias, así como para controlar el gasto público. En cambio, las CCAA presentan mayores niveles de gasto comprometido y disponen de escasa capacidad normativa para variar sus tributos cedidos y aún menor para encontrar “nichos” impositivos donde implantar impuestos propios, dadas las limitaciones establecidas en la LOFCA.¹⁵

Tabla 3: Propuestas de reparto vertical del déficit (% del PIB).

Ejercicio 2.003	Programa de Estabilidad ¹	Propuestas alternativas		
		Reparto del gasto público ²	Déficit anterior ³	Deuda anterior ⁴
Capacidad (+) o Necesidad (-) de Financiación	0'0	0'0	0'0	0'0
Seguridad Social	0'5	0'5	0'5	0'5
Estado y Organismos	-0'5	-0'250	0'067	-0'022
Comunidades Autónomas	0'0	-0'175	0'059	-0'165
Corporaciones Locales	0'0	-0'075	-0'626	-0'313

(1) Datos tomados de la última Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España. (2) Los porcentajes de reparto en 2.002 son 50/35/15 (Fuente: Ministerio de Administraciones Públicas). (3) Los porcentajes de reparto en el año 2.001 son 49/56/5 (Fuente: Ministerio de Hacienda). (4) Los porcentajes de reparto en 2.002 son 83/11/6 (Fuente: Banco de España).

Fuente: Elaboración propia.

A modo ilustrativo se ha querido incluir en la Tabla 3 un posible reparto vertical de los objetivos de déficit entre niveles de gobierno. Para ello se han tomado las previsiones del Programa de Estabilidad y Crecimiento (ver Tabla 2), utilizando de manera separada como variables relevantes el reparto del gasto público y el déficit y la deuda en los ejercicios inmediatamente anteriores.

Utilizando el criterio del gasto público, el GC y los gobiernos subcentrales dispondrían de un margen similar para nuevo endeudamiento. Las CCAA se verían

¹⁴ En menor medida tras la última reforma de la Financiación Local, también debería tenerse en cuenta el componente cíclico del Impuesto de Actividades Económicas sobre los presupuestos las CCLL.

¹⁵ Ley Orgánica 8/1.980 de Financiación de las Comunidades Autónomas.

beneficiadas en mayor medida merced a su elevada –y creciente- participación en el gasto público total. Utilizando el déficit de ejercicios anteriores, la mayor disciplina fiscal (superávit) debería exigirse al GC y las CCAA, dado que estos dos niveles de gobierno son los únicos que habían generado necesidades de financiación con anterioridad. En cambio, al Sector Público Local se le podría permitir cierto margen de endeudamiento, justificado sobre la base de equilibrios y superávit anteriores. Por último, si se emplea la deuda acumulada en años anteriores, el déficit estaría permitido en los tres niveles de gobierno, aunque en el caso del GC la exigencia se acercaría al equilibrio presupuestario dado que la deuda acumulada en este nivel de la Administración supone más del 80% de la deuda pública total.

Una variante del anterior reparto podría hacerse teniendo en cuenta la evolución presupuestaria de las CCLL en los último años, caracterizada por situaciones próximas al equilibrio o en superávit. Junto a ello, la dificultad práctica para autorizar necesidades de financiación en el ámbito de la Hacienda Local, dada la ausencia de cifras de PIB municipalizado, haría pensar que este nivel de gobierno debe ser contemplado siempre en equilibrio.¹⁶ La Tabla 4 muestra la nueva situación.

Tabla 4: Propuestas de reparto vertical del déficit (% del PIB).

Ejercicio 2.003	Programa de Estabilidad ¹	Propuestas alternativas		
		Reparto del gasto público ²	Déficit anterior ³	Deuda anterior ⁴
Capacidad (+) o Necesidad (-) de Financiación	0'0	0'0	0'0	0'0
Seguridad Social	0'5	0'5	0'5	0'5
Estado y Organismos	-0'5	-0'295	-0'267	-0'060
Comunidades Autónomas	0'0	-0'205	-0'235	-0'440
Corporaciones Locales	0'0	0'0	0'0	0'0

(1) Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España. (2) Los porcentajes de reparto en 2.002 son 59/41 para Estado y CCAA (Fuente: Ministerio de Administraciones Públicas). (3) Los porcentajes de reparto en el año 2.001 son 47/53 (Fuente: Ministerio de Hacienda). (4) Los porcentajes de reparto en 2.002 son 88/12 (Fuente: Banco de España).

Fuente: Elaboración propia.

¹⁶ En la fórmula de reparto propuesta, se correspondería con un coeficiente α_i igual a 0 para las CCLL.

Respecto al escenario planteado en la Tabla 3, ahora el GC gozaría de mayores posibilidades que las CCAA para incurrir en nuevo endeudamiento, excepto si se utilizase el criterio de la deuda anterior, en cuyo caso se exigiría una situación cercana al equilibrio presupuestario para el GC y un amplio margen de déficit a las CCAA.

- Reparto del déficit dentro del mismo nivel de gobierno: reparto horizontal.

Una vez realizado el reparto vertical de las posibilidades de déficit, el pacto interno de estabilidad debería enunciar las variables a considerar para su asignación a cada una de las CCAA y CCLL. La NEP es mucho más estricta en este sentido y se limita a exigir equilibrio o superávit presupuestario para el GC y las CCLL. Obviamente, para el GC no tiene sentido plantear un reparto horizontal y, por otro lado, la aparente dureza del requisito queda en cierto modo diluida por la agregación funcional del Estado con la SS. En el caso de las CCLL la imposibilidad práctica de fijar y supervisar unos objetivos individualizados constituye la principal justificación para la exigencia de equilibrio presupuestario o superávit. Tal condición equivale a negar la posibilidad de que el conjunto de las CCLL arroje un saldo presupuestario negativo. Dos posibilidades técnicamente posibles pero política y jurídicamente poco factibles serían un reparto horizontal restringido limitado a las CCLL de mayor tamaño (Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares, grandes ciudades...) o la cesión a cada Comunidad Autónoma del reparto y la supervisión del endeudamiento de las CCLL de su territorio. Ambas alternativas plantearían problemas de inequidad entre CCLL, mientras que la segunda atentaría contra la autonomía local y además, requeriría de un traspaso pleno a las CCAA de las competencias de Régimen Local.

Como consecuencia de todo lo anterior, el reparto horizontal del déficit sólo tendría sentido en el ámbito de las CCAA, las cuales deberían alcanzar algún tipo de acuerdo para comprometerse solidariamente a cumplir el objetivo “vertical” fijado previamente. Este procedimiento se contempla explícitamente en la NEP, otorgando

al CPFF la potestad de establecer el objetivo de estabilidad presupuestaria correspondiente a cada una de las CCAA (artículo 6.3 LOCLGEP). Sin embargo, son varios los problemas que se plantean en la práctica. Primero, la ausencia de variables de reparto y de mecanismos claramente definidos, así como la premura de tiempo exigida (un mes) dificultan enormemente la consecución de cualquier acuerdo. Segundo, existe una cláusula de salvaguardia que obliga, en caso de ausencia de acuerdo, a la liquidación de presupuestos en equilibrio o superávit para cada una de las CCAA (artículo 6.4 LOCLGEP). Tercero, aún en el caso de que se alcanzase un consenso en la materia, el GC no tendría excesivas dificultades para imponer sus tesis, dado el control efectivo que ejerce sobre el CPFF. Por tanto, la posibilidad de alcanzar algún acuerdo sobre el endeudamiento en este nivel de gobierno es más formal que real, lo que en la práctica se traduce como una exigencia individualizada de equilibrio o superávit presupuestario.

Para flexibilizar el anterior requisito existen dos posibles mecanismos de actuación. Uno de ellos, basado en reglas predeterminadas que se establecerían a partir de variables de necesidades de gasto y capacidad fiscal propia. La otra opción se articularía en torno a un “mercado de permisos de déficit” tal y como ha propuesto Casella (1.999) para los Estados Miembros de la UME.

Respecto a la definición de variables objetivas, la literatura reciente propone diferentes factores de consideración.¹⁷ El primero y más evidente es la población, una variable que incluye componentes tanto de necesidad como de capacidad fiscal y además no existe ningún problema para su cómputo. De esta forma, cada Comunidad Autónoma podría incurrir en una alícuota de déficit con relación a su participación demográfica en el conjunto del Estado. El criterio podría mejorarse con factores para incluir la dispersión poblacional o el peso relativo de las cohortes con mayores necesidades de gasto (población mayor e infantil), toda vez que ambos elementos

¹⁷ Pueden consultarse, entre otros, Bogaert y Père (2.001) para Bélgica, Wendorf (2.001) para el caso alemán, Thöni *et al* (2.002) para el caso austriaco y Monasterio Escudero (2002b) para España.

ambos inducen un claro incremento de los costes medios de prestación de los servicios públicos.

Por otra parte, si el objetivo primordial del endeudamiento es financiar gastos con un horizonte temporal dilatado sobre la base de sendos argumentos de eficiencia económica y equidad intergeneracional, podría resultar igualmente válido discriminar positivamente a las CCAA con menores *stocks* de capital público (productivo y social). De la misma forma, sería plausible permitir un mayor déficit a las CCAA de menor renta relativa con objeto de ampliar sus posibilidades para financiar las inversiones y estimular el crecimiento económico. Estas dos opciones cobran aún mayor fuerza teniendo en cuenta la reducción –o incluso eliminación– de los Fondos Estructurales para muchas CCAA a partir de 2.006 debido a la incorporación de 10 nuevos países a la UE.

En el ámbito estrictamente presupuestario, tal y como ya se propuso para el reparto vertical del déficit, resultaría adecuado exigir una mayor disciplina fiscal a aquéllas CCAA con peores ratios de déficit y deuda en los n ejercicios anteriores. De otro lado, cabría la posibilidad de ampliar las posibilidades de endeudamiento para las CCAA con un menor grado de capacidad fiscal propia (tributos cedidos y tributos propios). No obstante, esta solución encierra mayores costes pecuniarios y compromete en mayor medida la estabilidad presupuestaria general que un incremento en las transferencias incondicionadas (Fondo de Suficiencia) por parte del Estado. La flexibilidad presupuestaria también podría ser relajada para las CCAA con mayores índices de esfuerzo fiscal, en compensación por el coste político que implica. Por último, otras variables de necesidad fiscal como la superficie del territorio o la insularidad podrían asimismo actuar en idéntico sentido. En la Tabla 5 se resumen las variables de reparto que se han planteado y su influencia sobre las posibilidades de incurrir en mayores déficit.

Tabla 5: Variables para un reparto horizontal del déficit entre las CCAA.

VARIABLES	Relacionadas con		Permitiría mayor (+) o menor (-) margen de déficit
	Capacidad fiscal	Necesidad fiscal	
DEMOGRÁFICAS			
- Población.	✓	✓	+
- Dispersión poblacional.		✓	+
- Población mayor e infantil.		✓	+
ECONÓMICAS			
- Stock de capital público (productivo y social).		✓	-
- Renta relativa.	✓	✓	-
PRESUPUESTARIAS			
- Déficit anterior.	✓	✓	-
- Deuda pasada.	✓	✓	-
- Capacidad fiscal en tributos cedidos y propios.	✓		-
- Esfuerzo fiscal.	✓	✓	+
OTRAS			
- Superficie, insularidad...		✓	+

Fuente: Elaboración propia.

La posibilidad de implantar un “mercado de permisos de déficit” entre las CCAA españolas constituye una alternativa válida a la simple confianza en unas reglas numéricas más o menos rígidas. La principal ventaja del mecanismo es que permitiría amoldar las demandas de endeudamiento de las CCAA en función de diferentes disponibilidades presupuestarias y grados de ejecución de las inversiones. Sin embargo, existen serias dudas de que un sistema de este tipo pueda funcionar en España, dada la escasa cultura de cooperación horizontal entre las CCAA, las diferencias de tamaño (renta, población...) entre jurisdicciones y la excesiva segmentación territorial del mercado financiero.¹⁸ En cualquier caso, siempre sería más recomendable la participación de las CCAA en un mercado europeo de permisos de déficit (Casella, 1.999) e incluso la posibilidad de ampliar tal participación hacia las CCLL de mayor tamaño.

¹⁸ Sobre este último punto insiste Dafflon (1.996: pág. 239).

- Sanciones por incumplimiento.

Para que una sanción alcance a ser efectiva e incentive el cumplimiento de los objetivos establecidos debe verificar dos requisitos básicos: claridad en su definición y credibilidad en su aplicación. Un adecuado marco para el análisis podría partir de la Economía del Medio Ambiente y más en concreto, del principio de “quien contamina, paga”.¹⁹ En tal sentido, cuando España fuese sancionada por la UE por haber excedido su límite de déficit, la cuantía de tal castigo debería repartirse entre el GC, las CCAA y las CCLL y la forma más eficiente de hacerlo sería utilizando los mismos criterios del reparto vertical del déficit. La verdadera dificultad se produce a la hora de “individualizar” la sanción entre los gobiernos subcentrales incumplidores, teniendo en cuenta todos los problemas ya planteados en la atribución horizontal de las obligaciones presupuestarias. A ello se añade la imposibilidad de que muchas CCAA y la inmensa mayoría de las CCLL serían incapaces de asumir una sanción “europea”, esto es, establecida en función del PIB de España.

Para evitar el anterior problema de insuficiencia financiera y teniendo en cuenta el Protocolo sobre Déficit Excesivo (alertas-depósitos-multas) se pueden plantear diferentes alternativas. Una de ellas pasa por la asunción en una primera fase del depósito por parte del GC en exclusiva. Llegado el caso de que el depósito se convirtiese en multa efectiva, el GC repercutiría el importe de la sanción entre las CCAA y CCLL “culpables” del incumplimiento con relación a dos variables fundamentales: el importe del exceso incurrido respecto a la magnitud de referencia y la capacidad fiscal del respectivo gobierno local o autonómico. La traslación podría ser inmediata o bien quedar diferida entre varios periodos con el fin de evitar una situación de bloqueo en las Haciendas Subcentrales. Es de esperar que entre el periodo que media entre la primera alerta por parte de la UE y el establecimiento de una multa se haya iniciado ya el proceso de recuperación de la estabilidad presupuestaria. Este modo de operar no altera la situación actual, en virtud de la cual el GC se responsabiliza de las hipotéticas sanciones europeas. A cambio, se le “compensaría” otorgándole la posibilidad de distribuir las sanciones entre los

¹⁹ Puede consultarse a este respecto Buñuel González y Henar Lomeña (2.003).

gobiernos subcentrales incumplidores de acuerdo con los criterios que estimase oportuno, manteniendo así un cierto grado de centralización en el control de la política de endeudamiento. Una manera pragmática y creíble de hacerlo bien podría ser mediante la modulación de las transferencias que realiza el Estado a las CCAA y CCLL o a través de una reducción en las inversiones directas que realiza en los diferentes territorios.

5. Conclusiones.

Existen multitud de controles que se pueden establecer sobre el endeudamiento de los gobiernos subcentrales, toda vez que el afloramiento de la deuda y el déficit excesivos compromete la estabilidad del conjunto de una federación. La coordinación basada en reglas predeterminadas parece cumplir con los requisitos de eficacia y respeto al principio de autonomía financiera subcentral y, en este sentido, es el mecanismo más recomendable para implementar medidas de control en entornos federales.

La implantación del PEC en la UME respondió a la anterior necesidad y se ha mostrado como un instrumento eficaz, aún a pesar de las críticas que pueda recibir por su excesiva rigidez. Con el PEC también se manifestó una nueva problemática en el sentido de que se precisaba implicar a todos los niveles de gobierno en la disciplina fiscal. De esta forma, en los Estados Miembros de estructura federal se han ensayado diferentes pactos internos de estabilidad, tratando de encontrar los mecanismos más adecuados para repartir las limitaciones numéricas al endeudamiento entre niveles de gobierno (reparto vertical) y dentro del mismo nivel de la Administración (reparto horizontal).

En el caso Español la vigente NEP se muestra como un sistema de coordinación del endeudamiento excesivamente severo y poco flexible ante

circunstancias cambiantes en el entorno económico. Además, presenta un importante sesgo a favor del Gobierno Central, materializado en una serie de disposiciones y procedimientos que le otorgan una ventaja relativa para negociar los límites máximos de déficit frente a las CCAA y CCLL. Las propuestas que se han presentado en este trabajo tienen un doble objetivo. Por un lado, implicar de manera efectiva a todos los niveles de gobierno en la consecución de los objetivos establecidos en el PEC, mediante el oportuno diseño de incentivos al cumplimiento de las limitaciones, así como de las sanciones por su inobservancia. En segundo lugar, pero no menos importante, garantizar una cierta flexibilidad de los mecanismos y una igualdad en el trato conferido a las tres esferas de la Administración Pública.

Se han propuesto diferentes variables que podrían regir el reparto vertical del déficit y su distribución horizontal entre los gobiernos de un mismo nivel, así como un mecanismo que mejoraría las sanciones contempladas en la vigente NEP. La principal alternativa a esta configuración sería un mercado de permisos de déficit, si bien por sus dificultades técnicas y políticas convierten esta segunda opción en una posibilidad más teórica que real.

Bibliografía.

1. Alcalde Fradejas, N. y Vallés Giménez, J. (2.002): “El mercado financiero y el racionamiento del crédito. Estudio del caso de los gobiernos regionales en España”, *Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública*, vol. 160, nº 1, págs. 77-102.
2. Alesina, A.; Hommes, R.; Hausmann, R. y Stein, E. (1.999): “Budget institutions and fiscal performance in Latin America”, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., Working Paper nº 394 (versión en castellano en <http://capacitacion.mecon.gov.ar>).
3. Balassone, F. y Franco, D. (1.999): “Fiscal Federalism and the Stability and Growth Pact: A difficult union”, *Journal of Public Finance and Public Choice*, Vol. XVII, págs. 137-166.
4. _____ (2.000): “Public investment, the Stability Pact and the Golden Rule”, *Fiscal Studies*, vol. 21, nº 2, págs. 207-229.
5. Balassone, F.; Franco, D. y Zotteri, S. (2.002): “Fiscal Rules for sub-national governments: What lessons from EMU countries?”, ponencia presentada en el 58th Congress of the International Institute of Public Finance (IIPF), Helsinki (Finlandia), 26-29 de Agosto de 2.002, disponible en www.iipf.net.
6. Banca d'Italia (ed.) (2.001): *Fiscal Rules*, Perugia, Banca d'Italia.
7. Bayoumi, T.; Goldstein, M. y Woglom, G. (1.995): “Do credit markets sovereign borrowers? Evidence from U.S. States”, *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 27, nº 4, págs. 1.046-1.059.
8. Bogaert, H. y Père, T. (2.001): “Consolidation of Public Finances in Belgium: an example of application of European Norms in a State with a Federal Structure” en Banca d'Italia (ed.): págs. 769-802.
9. Bunch, B. (1.991): “The effect of constitutional debt limits on State governments’ use of public authorities”, *Public Choice*, vol. 68, nº 1-3, págs. 57-69.
10. Buñuel González, M. y Henar Lomeña, L. (2.003): “La debilidad de la justificación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y mecanismos alternativos: un sistema de permisos de déficit negociables y un impuesto sobre la creación de

- déficit”, ponencia presentada en el *X Encuentro de Economía Pública*, Santa Cruz de Tenerife, 6-7 Febrero 2.003, en <http://webpages.ull.es/users/ecopub10/>.
11. Capeci, J. (1.994): “Local fiscal policies, default risk, and municipal borrowing costs”, *Journal of Public Economics*, vol. 53, nº 1, págs. 73-89.
 12. Casella, A. (1.999): “Tradable deficit permits: efficient implementation of the Stability and Growth Pact in the European Union”, *Economic Policy*, nº 29, págs. 323-365.
 13. Círculo de Empresarios (2.002): *Pacto de Estabilidad y Crecimiento: alternativas e implicaciones*, Madrid, Círculo de Empresarios.
 14. Comisión Europea (2.001): *Public Finances in EMU 2001*, Bruselas, Comisión Europea.
 15. _____ (2.002): “Strengthening the co-ordination of budgetary policies”, Communication from the Comission to Council and the European Parliament, Bruselas, COM (2002) 668 final.
 16. Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) (2.002): *Acta de la reunión de 5 de Abril de 2.002 y documentos anexos*, Madrid, CPFF.
 17. Dafflon, B. (1.996): “The requirement of a balanced local budget: theory and evidence from the Swiss experience” en Pola, G.; France, G. y Levaggi, R. (eds.): *Developments in Local Government Finance*, Cheltenham, Edward Elgar, págs. 228-250.
 18. _____ (ed.) (2.002): *Local Public Finance in Europe. Balancing the budget and controlling debt*, Cheltenham, Edward Elgar.
 19. Dodero Jordán, A. (2.002): “La suficiencia financiera de las Administraciones Territoriales y la nueva normativa presupuestaria”, *Presupuesto y Gasto Público*, nº 30, págs. 79-86.
 20. Eichengreen, B. y Bayoumi, T. (1.994): “The Political Economy of fiscal restrictions: Implications for Europe from the United States”, *European Economic Review*, vol. 38, nº 3-4, págs. 783-791.
 21. Eichengreen, B. y Wyplosz, C. (1.998): “The Stability Pact: more than a minor nuisance?”, *Economic Policy*, nº 26, págs. 65-120.
 22. European Economic Advisory Group (2.003): *Report on the European Economy 2003*, Munich, European Economic Advisory Group at CESifo.

23. Färber, G. (2.002): "Local Government borrowing in Germany" en Dafflon, B. (ed.): págs. 135-165.
24. Farnham, P. (1.985): "Re-examining local debt limits: a disaggregated analysis", *Southern Economic Journal*, vol. 51, nº 4, págs. 1.186-1.201.
25. Feld, L. y Matsusaka, J. (2.002): "Budget Referendums and Government Spending: Evidence from Swiss Cantons", próxima publicación en *Journal of Public Economics*.
26. Fischer, J. y Giudice, G. (2.001): "The Stability and Convergence Programmes" en Brunila, A.; Buti, M y Franco, D. (eds.): *The Stability and growth Pact. The architecture of fiscal policy in EMU*, Basingstoke, Palgrave.
27. García-Milá, T.; Goodspeed, T. y McGuire, T. (2.001): "Fiscal decentralization policies and sub-national government debt in evolving federations", Departament d'Economia y Empresa, Universitat Pompeu Fabra, Barcelona, Working Paper nº 549.
28. Gómez Agustín, M. (2.000): *El renacimiento del INI. Situación y perspectivas del Sector Público autonómico y local*, Madrid, Círculo de Empresarios.
29. Haan, J. de; Moessen, W. y Volkerink, B. (1.999): "Budgetary procedures. Aspects and changes: New evidence for some european countries" en Poterba, J. y Von Hagen, J. (eds.): págs. 265-299.
30. Jones, M.; Sanguinetti, P. y Tomassi, M. (1.999): "Politics, institutions, and Public-Sector Spending in the Argentine Provinces" en Poterba, J. y Von Hagen, J. (eds.): págs. 135-150.
31. Kiewiet, R. y Szakaly, K. (1.996): "Constitutional limitations on borrowing: An analysis of State bonded indebtedness", *Journal of Law, Economics and Organization*, vol. 12, nº 1, págs. 62-97.
32. Lane, T. (1.993): "Market discipline", *IMF Staff Papers*, vol. 40(1), págs. 53-88.
33. Lemmen, J. (1.999): "Managing Government default risk in federal states", Londres, FMG-London School of Economics, Special Paper nº116.
34. Levinson, A. (1.998): "Balanced budget and business cycles: Evidence from the States", *National Tax Journal*, vol. 51, nº 4, págs. 715-732.
35. Matsusaka, J. (1.995): "Fiscal effects of the voter initiative: Evidence from the last 30 years", *Journal of Political Economy*, vol. 103, nº 3, págs. 587-623.

36. McEachern, W. (1.978): "Collective decision rules and local debt choice: A test of the median-voter hypothesis", *National Tax Journal*, vol. 31(2), págs.129-136.
37. Merrifield, J. (1.994): "Factors that influence the level of underground government", *Public Finance Quarterly*, vol. 22, nº 4, págs. 462-482.
38. Monacelli (2.001): "Comments: Fiscal Rules in a decentralized framework" en Banca d'Italia (ed.): págs. 803-813.
39. Monasterio Escudero, C. (2.002a): "El laberinto de la financiación autonómica", *Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública*, vol. 163, nº 4, págs. 157-187.
40. _____ (2.002b): "El sistema de Financiación Autonómica 2002" en Salinas Jiménez, J. (dir.): págs. 15-59.
41. Monasterio Escudero, C.; Blanco Ángel, F. y Sánchez Álvarez, I. (1.999): *Controles internos del endeudamiento versus racionamiento del crédito. Estudio especial del caso de las comunidades autónomas españolas*, Bilbao, Fundación BBV.
42. Mullins, D. y Joyce, P. (1.996): "Tax and expenditure limitations and State and Local fiscal structure: An empirical assessment", *Public Budgeting and Finance*, vol. 16, nº1, págs. 75-101.
43. New, M. (2.001): "Limiting government through direct democracy. The case of State tax and expenditure limitations", Cato Institute, Washington D.C., Policy Analysis nº 420.
44. OCDE (2.002): "Fiscal sustainability: the contribution of fiscal rules" en *OECD Economic Outlook*, nº 72, págs. 117-136.
45. Pogue, T. (1.970): "The effect of debt limits: some new evidence", *National Tax Journal*, vol. 23, nº1, págs. 36-49.
46. Poterba, J. y Von Hagen, J. (eds.) (1.999): *Fiscal institutions and fiscal performance*, Chicago, University of Chicago Press.
47. Preston, A. e Ichniowsky, C. (1.991): "A national perspective on the nature and effects of the local property tax revolt, 1.976-1.986", *National Tax Journal*, vol. 44, nº 2, págs. 123-145.
48. Rattso, J. (ed.) (1.998): *Fiscal Federalism and State-Local finance. The Scandinavian perspective*, Cheltenham, Edward Elgar.

49. Salinas Jiménez, J. (dir.) (2.002): *El nuevo modelo de Financiación Autonómica (2.002)*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales (IEF).
50. Salmon, P. (2.000): "Decentralization and Supranationality: the case of the European Union", ponencia presentada en *Conference on Fiscal Decentralization*, Washington D.C., 20-21 Noviembre 2.000, disponible en www.imf.org.
51. Shadbegian, R. (1.999): "The effect of tax and expenditure limitations on the revenue structure of Local Government, 1.962-1.987", *National Tax Journal*, vol. 52, nº2, págs. 221-238.
52. Ter-Minassian, T. y Craig, J. (1.997): "Control of subnational government borrowing" en Ter-Minassian, T. (ed.): *Fiscal Federalism in theory and practice*, Washington D.C., FMI, págs. 156-172.
53. Thöni, E.; Garbislander, S. y Haas, D. (2.002): "Local budgeting and local borrowing in Austria" en Dafflon (ed.): págs. 45-75.
54. Vallés Giménez, J. (2.002): "Implicaciones de la Normativa de Estabilidad Presupuestaria en el ámbito autonómico" en Salinas Jiménez, J. (dir.): págs. 203-254.
55. Von Hagen, J. (1.991): "A note on the empirical effectiveness of formal fiscal restraints", *Journal of Public Economics*, vol. 44, págs. 199-210.
56. _____ (1.992): "Budgeting procedures and fiscal performance in the European Communities", Comisión Europea, Bruselas, Economic Papers nº 96.
57. Von Hagen, J. y Eichengreen, B. (1.996): "Federalism, fiscal restraints, and European Monetary Union", *American Economic Review*, vol. 86, nº 2, págs. 134-138.
58. Von Hagen, J. y Harden, I. (1.994): "National budget processes and fiscal performance", *European Economy, Reports and Studies*, nº 3, págs. 311-418 (en castellano: "Los procesos presupuestarios nacionales y el comportamiento fiscal", *Papeles de Economía Española*, nº 68, 1.996, págs. 272-275).
59. Von Hagen, J.; Hughes Hallet, A y Strauch, R. (2.001): "Budgetary Consolidation in EMU", Comisión Europea, Bruselas, Economic Papers nº 148.
60. Wendorf, K. (2.001): "The discussion of a national stability pact in Germany" en Banca d'Italia (ed.): págs. 677-712.