

AS TRANSFERENCIAS E OS SEUS EFECTOS SOBRE O GASTO. UNHA APROXIMACIÓN

GUSTAVO REGO VEIGA
Departamento de Economía Aplicada
Facultade de Ciencias Económicas e Empresariais
Universidade da Coruña

Recibido: 10 decembro 2001

Aceptado: 17 xuño 2002

Resumo: O estudo das transferencias intergubernamentais é un tema de permanente actualidade na literatura económica. Intentaremos responder cuestións como ¿en que medida a utilización de programas de transferencia contribúe a incrementa-lo gasto?, ¿está este incremento condicionado polas características do programa de transferencias elixido?, se mediante un programa de transferencias se pretende colaborar no financiamento dun servizo concreto ¿en que medida estes recursos adicionais do receptor non son usados para expandir outras funcións de gasto non previstas? Determina-las bases teóricas e a extensión do efecto das transferencias é importante para mellora-la comprensión das decisións tomadas polos gobernantes. Consideramos, polo tanto, oportuno proporcionar unha revisión e unha síntese daqueles aspectos que resultan máis significativos da voluminosa literatura existente neste campo.

Palabras clave: Transferencias intergubernamentais / Facenda local / Efecto adherencia / Gasto local / Federalismo fiscal.

GRANTS AND THEIR EFFECTS ON EXPENDITURE. AN APPROACH

Abstract: Research in intergovernmental grants can be considered a subject which has aroused great interest in economic literature. Is is essential that research should try to answer questions such as the following ones: to what extent do different grant programmes raise expenditure? or does this increase depend on the characteristics of the chosen specific grant programme? If a grant programme is designed to share the financing of a service, to what extent are these additional funds used by the grantee to expand other unforeseen expenses? Settling theoretical bases as well as the extent of the influence of granting policies seem to be important to understand some decisions made by rulers. Therefore, it seems highly interesting to review and summarize all those matters which are widely discussed in the literature.

Keywords: Intergovernmental grants / Local finance / Flypaper effect / Local expenditures / Fiscal federalism.

1. INTRODUCCIÓN

O estudo das transferencias intergubernamentais é un tema de permanente actualidade na literatura económica¹. Intentar responder cuestións como ¿en que medida a utilización de programas de transferencia contribúe a incrementa-lo gasto?, ¿está este incremento condicionado polas características do programa de transferencias elixido?, se mediante un programa de transferencias se pretende colaborar no financiamento

¹ Ver, a título de exemplo, os traballos de Ahamd e Craig (1995), Ahmad (1997), Fisher (1997), Ter-Minassian (1997) ou Mieszkoski e Musgrave (1999).

dun servizo concreto ¿en que medida estes recursos adicionais do receptor non son usados para expandir outras funcións de gasto non previstas? Determina-las bases teóricas e a extensión do efecto das transferencias é importante para mellora-la comprensión das decisións tomadas polos gobernantes. Consideramos, polo tanto, oportuno proporcionar unha revisión e unha síntese daqueles aspectos que, na nosa opinión, resultan máis significativos da voluminosa literatura existente.

Para iso este traballo estrutúrase da seguinte maneira. En primeiro lugar sintetízanse os argumentos teóricos que se deron sobre a necesidade de introducir sistemas de transferencias entre os diferentes niveis de goberno. Argumentos sobre o fundamento, sobre o porqué da existencia de programas de transferencias, agás casos puntuais, redúcense ó enfoque convencional. Seguidamente analízase a problemática da teoría das transferencias entre diferentes niveis de goberno cun maior eco na literatura: os seus efectos sobre o orzamento do receptor. Sobre este obxectivo concentraron os seus esforzos diferentes escolas, merecendo unha mención especial neste apartado as contribucións á análise dunha das máis relevantes “anomalías” da teoría das transferencias: o “efecto adherencia”. No apartado final recóllense as conclusións máis significativas.

2. AS TRANSFERENCIAS ENTRE DIFERENTES NIVEIS DE GOBERNO. MOTIVOS PARA A SÚA IMPLANTACIÓN

¿Cal é a finalidade?, ¿cales son os argumentos que avalan a súa aplicación para financiar servizos e bens públicos locais? Inicialmente, en consonancia coa teoría do consumidor, a teoría económica (convencional) analiza as respostas dos gobernos receptores como se se tratase de individuos que, á vista dunhas preferencias e dunha restricción orzamentaria inicial e alleos a toda motivación egoísta, intentan maximizar combinacións de bens públicos e privados co obxectivo de mellora-lo benestar dos cidadáns. As críticas á agregación de preferencias realizada polo modelo tradicional incentiva a idea de buscar desenvolvementos alternativos. O modelo do votante medio brinda unha estrutura analítica que non se desvía esencialmente do enfoque convencional das curvas de indiferencia². Simplificando, cómpre sinalar que a función de preferencia do votante medio substitúe á función de benestar social da análise tradicional.

Segundo a visión convencional representada por estes dous modelos, a política de transferencias realízase por motivos de igualdade ou de eficiencia. Os axentes gobernamentais encargáranse de proporcionar bens e servizos que polas súas características non poden ser proporcionados polo mercado, así como de minimiza-las distorsións

² Así, por exemplo, Bradford e Oates (1971) alcanzaron, baixo determinados supostos, conclusións semellantes ás do modelo convencional.

debidas a externalidades e outros erros do mercado. Sen embargo, e dado que a modalidade elixida e a súa forma de distribución condicionan os resultados logrados, faremos previamente unha síntese das distintas categorías.

Na clasificación das transferencias distínguese habitualmente unha dobre dimensión: 1) segundo a amplitude do servizo beneficiado e 2) se o mecanismo de asignación territorial demanda o cofinanciamento por parte do beneficiado ou simplemente supón para este un incremento dos seus ingresos. Unha primeira distinción teríamola, xa que logo, en función da restricción que sobre a súa utilización establece a administración doadora, entre subvencións condicionadas e non-condicionadas. As primeiras son concedidas para que sexan utilizadas polo beneficiario nunha(s) función(s) de gasto determinada(s), mentres que as segundas pode aplicalas libremente no financiamento de bens ou na prestación de servizos que estime máis adecuada.

As subvencións condicionadas divídense en dous subgrupos: específicas ou por categorías e en bloque. As primeiras serían transferencias condicionadas en sentido restrinxido xa que o seu destino está perfectamente definido e non admite actuacións discretionais da administración receptora. As transferencias en bloque apoian unha ampla categoría de servizos e xeralmente teñen poucas restriccións de forma que a administración receptora pode dispoñer dos fondos recibidos como queira mentres os gaste na área en que se aplique o programa. Segundo as posibilidades que o receptor ten de influír na contía recibida, teríamolas subvencións compensatorias, nas que o importe recibido depende da cantidade de ingresos propios que o beneficiario destine para servizo correspondente, e as de suma global ou fíxas onde o importe recibido é independente do que o receptor gaste nese mesmo servizo. Dentro das subvencións condicionadas compensatorias podemos facer unha subdivisión máis segundo a administración doadora subvencione unha parte do gasto sen fixar ningún límite (abertas) ou ata unha cantidade determinada a partir da cal a contía da subvención se mantén constante (pechadas).

As transferencias non-condicionadas poden dividirse en dous grupos dependendo de se a distribución se realiza aplicando unha fórmula ou é unha decisión *ad hoc* da administración doadora. No primeiro caso, pódese facer unha segunda subdivisión en función das posibilidades que ten o destinatario de influír ou non, seguindo o coñecido principio do federalismo fiscal de “axudar a quen se axude”, no importe recibido e nas posibilidades relacionadas co esforzo fiscal e proporcional.

Os obxectivos que se pretenden alcanzar coas diferentes modalidades de transferencias pódense clasificar en:

◆ *Corrixir externalidades.* Evita-la subprovisión de certos servizos e bens públicos cando o ámbito dos beneficios supera o da xurisdicción que realiza o gasto é un dos obxectivos amplamente aceptados pola análise económica convencional como argumento para a aplicación dun programa condicionado. O argumento sería o seguinte. Dado que un goberno tende a proporcionar un servizo ata o punto en que se iguale

o beneficio e o custo marxinal, se os non-residentes da súa xurisdicción se aproveitan del, o nivel de provisión alcanzado sería subóptimo ó non ser considerado este beneficio. A solución pasaría por unha transferencia que financiase unha parte do custo de provisión do servizo causante dos efectos externos sen límite ningún. Unha subvención condicionada específica compensatoria aberta provocaría un cambio nos prezos ós que se enfronta o beneficiario que inducirá as necesarias variacións no gasto para que o nivel de provisión sexa eficiente. Aínda que outros programas de transferencias poden ser usados para incrementar os gastos, o anteriormente sinalado inducirá unha resposta no gasto desexado co volume de transferencia máis pequeno posible (Fisher, 1988).

Isto non impide que algúns autores adopten unha actitude máis ben escéptica con respecto á probable eficacia das transferencias intergubernamentais como remedio ós efectos externos³. O seu difícil cálculo fai que a determinación do importe exacto das transferencias non sexa claramente predicible. En consecuencia, a determinación das *ratios* de cofinanciamento é froito máis dunha decisión *ad hoc* do doador ca dun coñecemento claro do volume dos efectos externos. Cabería pensar, polo tanto, que o goberno doador utiliza este argumento para xustificalo seu apoio mediante programas que lle permiten un maior control do gasto do receptor e onde os factores de carácter político poden desenvolver un papel relevante (Bird, 1993). Nesta mesma liña, Petchey, Shapiro e Walsh (1997) argumentan que a administración doadora pode non dispoñer da información necesaria para instrumentar as transferencias específicas óptimas⁴ (ou non quere facelo). Para estes autores o argumento dos efectos externos pode utilizarse para o desenvolvemento de programas de transferencias específicas cos que, en realidade, o que se pretende é unha centralización (pola porta traseira, como eles sinalan) do poder de gasto. Ademais, a súa existencia condiciona o comportamento das burocracias locais que gastan importantes recursos e esforzos para ter acceso a estes programas.

Con programas de transferencias específicas o doador pode influír no receptor para que acepte as súas preferencias e, incluso, desvíe fondos que poderían utilizarse noutros proxectos (Boadway e Hobson, 1993; McLure, 1980). Non cabe dúbida

³ O uso de transferencias para corrixi-los efectos externos pode non ser necesario se as ganancias potenciais derivadas da realización desta tarefa crean incentivos para a negociación entre as diferentes xurisdiccións implicadas. Segundo Coase (1960), en ausencia de custos de toma de decisións e dun comportamento estratéxico das xurisdiccións afectadas, unha conducta maximizadora en presenza de efectos externos aconsella unha negociación entre as partes que restablecería unha asignación eficiente sen necesidade de apelar ás transferencias. Pero, ó depende-la solución dos efectos externos no sentido exposto por Coase da amplitude dos custos de transacción e do comportamento estratéxico das partes, esta presenta serias limitacións xa que, segundo Oates (1977), incluso nos grupos pequenos existe a posibilidade de comportamentos estratéxicos no sentido, por exemplo, de infravaloralas verdadeiras preferencias coa finalidade de que os demais paguen unha proporción máis grande. Polo tanto, o argumento de Coase non implica a negación do uso das transferencias, senón que, se é posible, dados os custos de transacción e comportamentos estratéxicos, a administración superior debería impulsar que os efectos externos se traten adicionalmente mediante sistemas de coordinación entre as partes.

⁴ A realización dun conxunto óptimo de transferencias proporcionais para afrontar-lo problema dos efectos externos tería un elevado grao de complexidade (Bramley, 1990).

de que este tipo de transferencias poden ser un instrumento importante para influír no proceso de toma de decisións do receptor, aínda que este teña dereito a aplicar solucións diferentes das preferencias do doador. Argumentos de carácter político, amparados en múltiples casos en argumentos económicos, son os que probablemente están detrás dos programas específicos. Sen embargo, como sinala Gramlich (1993), as subvencións, sen ser un instrumento perfecto, son a maneira máis factible e habitual de trata-los efectos externos.

◆ *Bens preferentes ou de mérito.* Un segundo escenario no que as transferencias específicas poden desenvolver un importante papel abrangue situacións nas que o doador desexa que o receptor preste un nivel de servicios especificado de acordo coas súas preferencias. Un motivo para esta intervención está relacionado co que podemos denominar “efecto demostración”. Se os residentes dunha xurisdicción non son conscientes dos beneficios derivados de determinados servicios públicos, sería oportuno guiarlles temporalmente mediante subvencións a pauta de consumo ós gobernos receptores como parte dun proceso de aprendizaxe. As transferencias destinaríanse a fomentar a prestación dun servicio ou a realización dunha actividade nova por parte da administración beneficiaria. Por outro lado, existen servicios que benefician a non votantes –educación– ou a grupos minoritarios –museos, bibliotecas–, e se este fenómeno non é considerado polos votantes poderíamos enfrontarnos a unha baixa provisión deses servicios (King, 1988). O tipo de transferencias máis apropiado teoricamente nestes casos é unha condicionada específica compensatoria pechada⁵. Estes argumentos descansan, sen embargo, no suposto discutible de que a estrutura de preferencias dominante na comunidade doadora é diferente da existente na receptora.

Un terceiro propósito que poderíamos sinalar é a colaboración cos gobernos locais para alcanzar determinados *obxectivos de política económica*. A recoñecida capacidade investidora e o maior coñecemento das características específicas do seu territorio por parte dos gobernos locais fai que sexan elementos clave para canalizar as políticas de desenvolvemento económico endógeno ou para potenciar determinadas políticas locais de emprego. Na realidade económica actual as actuacións do goberno central oriéntanse máis a garantir uns equilibrios financeiros básicos como marco no que debe desenvolverse a actividade económica. Unha vez implantadas estas condicións xerais, son as propias administracións subcentrais (entre elas as locais) as que están chamadas a realizar as accións particulares que dean lugar a un maior crecemento no seu territorio. As subvencións específicas en bloque poden ser un instrumento adecuado para axudar á posta en funcionamento deste tipo de actuacións.

◆ *Equidade.* Nun esquema descentralizado o cociente entre os ingresos que potencialmente poden alcanzarse e as necesidades de gasto asociadas á provisión dun

⁵ Unha subvención específica de contía fixa pola diferenza entre o nivel de servicio desexado polo doador e o nivel de gasto elixido pola xurisdicción receptora presentaría como principal inconveniente que estas ocultasen as súas preferencias, cargando o goberno doador con todo o custo da provisión.

nivel estándar de bens e servizos públicos é diferente tanto entre os distintos niveis de administración (desequilibrio vertical) como entre gobernos dun mesmo nivel (desequilibrio horizontal)⁶. Nestas circunstancias a insuficiencia financeira pode dar lugar a unha deterioración na cantidade e/ou na calidade dos servizos que prestan os gobernos locais. A solución máis amplamente aceptada entre os estudosos, aínda que non a única é a implantación dun mecanismo de transferencias desde o nivel excedentario⁷.

Pódense construír dous sistemas de transferencias que permitan alcanzar á vez os equilibrios fiscais vertical e horizontal⁸. No sistema denominado de *igualación da capacidade fiscal* (ou subvención a prezo fixado) cada goberno local recibe unha transferencia que lle permite cubri-las súas necesidades de gasto na mesma proporción cá xurisdicción media, se as dúas realizan un esforzo fiscal estándar definido polo goberno doador. Un segundo esquema pretende que os gobernos locais poidan prestar, independentemente do esforzo fiscal que realicen, o mesmo nivel de servizos cá autoridade media que realice ese esforzo. Neste esquema coñecido como *igualación do potencial fiscal*, a cantidade recibida polos beneficiarios depende do seu esforzo na utilización das súas propias fontes tributarias⁹.

Os argumentos sinalados ata o momento, centrados no ámbito da eficiencia e da equidade, para xustifica-la existencia dunha política de transferencias intergubernamentais, supoñen a desconsideración da carga político-institucional que acompaña á súa concesión¹⁰. Determinados bens ou servizos locais, algúns deles co cualificativo de meritorios, ofrecen beneficios claramente visibles polos votantes, de forma que a súa provisión pode resultar interesante desde un *punto de vista político-institucional*. Este feito conduce a que a provisión de bens de mérito mediante transferencias específicas oculte un instrumento de control financeiro e unha intromisión nas competencias legalmente asumidas polas administracións beneficiadas (Gramlich, 1977; Mathews, 1986).

A teoría da *elección pública* presenta unha visión alternativa e complementaria do enfoque ortodoxo caracterizada pola introducción dun compoñente institucional para explica-la política de decisións económico-financieiras do goberno. Dentro deste enfoque distínguense habitualmente dúas aproximacións: os modelos democráticos,

⁶ Ver, por exemplo, King (1988).

⁷ Outras alternativas poden ser, por exemplo, unha redistribución de competencias de gasto de maneira que a administración local quede liberada da provisión de determinados bens e servizos; incrementa-la presión fiscal sobre as bases impositivas existentes ou amplía-la imposición local a través da creación de novas figuras ou a realización dunha redistribución de ingresos mediante un mecanismo que lles permita ós distintos niveis de administración compartilo rendemento territorial dalgún imposto.

⁸ Ver, por exemplo, as exposicións anteriormente realizadas por Musgrave (1961) ou por King (1988).

⁹ Sobre as vantaxes dun e doutro sistema e as posibles alternativas para a súa aplicación (capitalización dos valores da propiedade residencial, discriminación dos tipos impositivos segundo o territorio, etc.) véxase, por exemplo, King (1988).

¹⁰ Para a análise das limitacións do enfoque convencional véxase, por exemplo, Gramlich (1977), Breton e Fraschini (1992) e Petchey, Shapiro e Walsh (1997).

que teñen como función obxectivo o número de votos, e os burocráticos, nos que se supón que a toma de decisións dentro do sector público a realizan burócratas que pretenden maximiza-lo seu orzamento. Os modelos democráticos céntranse principalmente en explica-los efectos das transferencias sobre o nivel de imposición e o gasto do goberno receptor máis ca en crear unha exposición razoada sobre a súa finalidade (Bungey, 1991). Como excepción a esta regra podemos cita-los traballos de Grossman (1988 e 1996) nos que pretende elaborar un modelo que recolla a negociación e o comercio de votos polos políticos na determinación das transferencias intergubernamentais¹¹. Segundo Grossman, as transferencias para os receptores supoñen a posibilidade dunha expansión do gasto sen necesidade de establecer impostos adicionais que deriven nunha perda de votos. O goberno receptor “paga” as transferencias recibidas mediante a entrega de votos dos partidarios locais e dos grupos de interese asociados. O tamaño das transferencias verase determinado, segundo este autor, pola capacidade do beneficiario para subministrar votos.

A análise da elección pública permite engadírlle-las aspiracións dos burócratas ós obxectivos de benestar social. Algunhas metas perseguidas polos burócratas (seguridade no traballo, influencia, poder, prestixio, etc.) poden provocar diverxencias entre os obxectivos do goberno e as preferencias dos votantes e inducir perdas de benestar social. Un dos obxectivos da análise dentro deste enfoque da elección pública é atopar-las fontes da ineficacia burocrática e prescribi-las medidas necesarias para corrixilas.

Petchey, Shapiro e Walsh (1997) presentan unha perspectiva diferente que avala as transferencias no contexto da acción e a formación dun sistema federal. Desde o seu punto de vista, unha federación é o resultado dun pacto entre unidades políticas autónomas para crear un goberno ó que lle ceden certos poderes e parte da súa propia autonomía coa finalidade de alcanzar determinados beneficios (economías de escala, comercio máis libre entre os membros da federación, unha posición de negociación máis forte ante terceiros países, etc.). Evidentemente, como non tódolos membros derivan as mesmas ganancias da existencia da federación, as transferencias intergubernamentais, segundo Petchey, Shapiro e Walsh (1997), son unha forma de mante-la súa estabilidade.

3. EFECTOS DAS TRANSFERENCIAS SOBRE O GASTO DO RECEPTOR

3.1. PROPOSICIÓNS TEÓRICAS

A formulación teórica convencional da análise dos efectos das transferencias parte dunha situación inicial na que non existen (figura 1). Nesta situación o goberno

¹¹ Outros traballos que consideran a influencia política na distribución do gasto e das transferencias son os de Holcombe e Zardkochi (1981) e Gist e Hill (1984); no caso español, Bosch e Suárez (1993 e 1995).

enfóntase a unha restricción orzamentaria (renda dispoñible) que debe distribuír entre bens públicos e privados, onde o punto de equilibrio inicial é aquel no que a restricción orzamentaria alcanza a curva de indiferencia social máis elevada. Vexamos de forma resumida cómo alterarían esta situación de equilibrio inicial os diferentes programas de transferencias. As transferencias condicionadas compensatorias, como xa sinalamos, caracterízanse porque os gobernos receptores están obrigados a contribuír cunha proporción dos seus ingresos ó financiamento da oferta de servizos públicos para os que se concedeu a subvención¹². As administracións doadora e receptora comparten, polo tanto, o custo de proporcionar o servizo, o que supón unha redución do prezo do servizo financiado e a conseguinte modificación da pendente da restricción orzamentaria. A teoría, sen embargo, non é capaz de determinar exactamente onde se situará o novo punto de equilibrio. Cómo estimula-lo nivel de gasto depende de varios factores: da amplitude das obrigas de cofinanciamento impostas, dos hábitos de gasto existentes no goberno receptor e das preferencias xerais da comunidade entre o ben ó que se destina a subvención e os restantes bens (Huckins e Carnevale, 1988). Se a elasticidade prezo do servizo público financiado é superior á unidade, ó reducirse o prezo o goberno receptor detraerá fondos doutros usos para gastalos en bens públicos (consúmense menos bens privados ca na situación de equilibrio sen subvención). Por outro lado, se a elasticidade prezo é inferior á unidade é probable que unha parte dos fondos se destine a reducir impostos (a incrementa-lo gasto en bens privados).

Se a transferencia compensatoria está acoutada, a representación gráfica da nova restricción orzamentaria estaría representada por unha liña quebrada. Isto é así porque no primeiro tramo se produce un abaratamento do ben público e, por conseguinte, un cambio de pendente similar ó da situación anterior. Sen embargo, logo de alcanza-lo teito, os importes adicionais do ben público deben ser financiados integramente polo receptor e a restricción tería unha pendente similar á da situación inicial. Tampouco neste caso a teoría presenta un resultado único sobre cál será o novo punto de equilibrio.

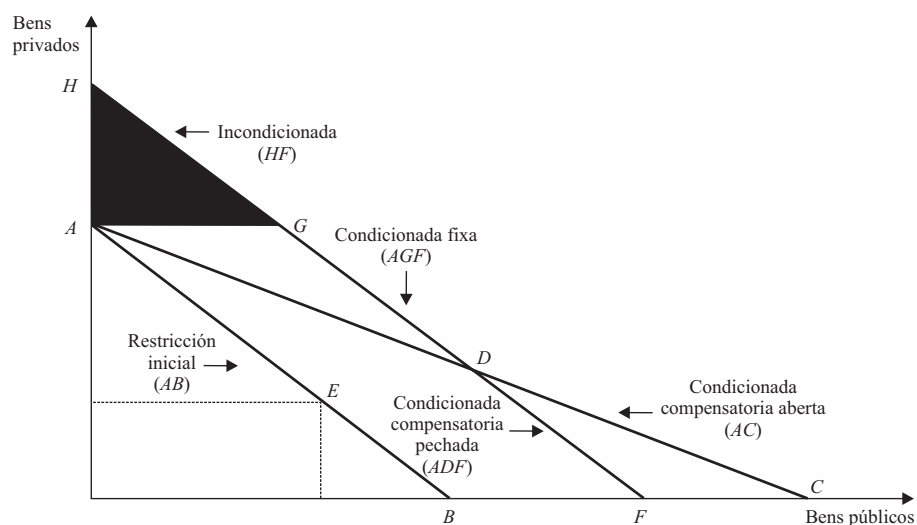
Se a transferencia recibida fose non compensatoria (o importe recibido é fixo, non existe ningún tipo de obriga para que o goberno receptor achegue unha cantidade proporcional), o efecto sobre a restricción orzamentaria inicial sería un desprazamento lateral dela por un importe igual có da transferencia recibida. A consecuencia deste incremento na renda dispoñible a teoría predí que o goberno receptor destinará unha parte dese incremento a consumir máis bens privados reducindo a presión fiscal dos seus residentes.

No caso dunha transferencia incondicional a restricción orzamentaria tamén se desprazará en paralelo cara á dereita. A súa representación coincidirá cunha transferencia

¹² O gasto total nunha función concreta pode descompoñerse na proporción coa que participa o goberno doador (m) e a participación complementaria ($1-m$) do receptor. A relación entre as dúas proporcións é o que se coñece como taxa de compensación (“*matching rate*”); esta expresa que por cada ($1-m$) unidades monetarias que gasta o goberno receptor o doador compensa con m unidades monetarias adicionais.

condicionada non compensatoria do mesmo importe coa diferenza de que o goberno receptor pode decidir distribuír, no caso extremo, o importe recibido entre os residentes, situación esta que non se pode dar cunha transferencia condicionada fixa. A área raiada mostra as posicións alcanzables cunha transferencia incondicional que non o son cunha condicionada. A teoría presupón que, agás no caso de entidades con preferencias claras polos bens privados, os efectos sobre o gasto de ámbolos dous programas deberían ser similares. Se se aplica unha transferencia incondicional, ó non se limitar ó financiamento de bens locais concretos, é de esperar que o seu efecto sobre a conducta do goberno receptor sexa similar a un incremento da renda, logo de impostos, dos residentes da comunidade (Bradford e Oates, 1971). Existe só un efecto renda que se supón positivo e que incrementará, polo tanto, os gastos tanto en bens públicos como en bens privados. A subvención non-condicionada será preferida polo goberno receptor á transferencia condicionada, porque aquela lle permite unha maior liberdade na utilización dos recursos e a comunidade podería alcanzar unha utilidade superior. Para o goberno doador sería máis apropiada unha transferencia condicionada non compensatoria porque a cantidade de recursos que se destina para outros obxectivos, non pretendidos pola subvención, é menor¹³.

Figura 1.- Transferencias condicionadas compensatorias, condicionadas en bloque e incondicionadas



¹³ Unha subvención xeral pode ser dada coa restricción de que o goberno receptor manteña o seu esforzo fiscal. Isto é, o goberno beneficiario non pode reduci-la participación dos seus propios recursos na función axudada (nesse caso, "bens públicos" cara a bens privados). Existiría, en consecuencia, un aumento do gasto público nunha cantidade equivalente á subvención recibida. Isto é máis probable que suceda, sen embargo, cando se inicia o programa, xa que co paso do tempo a cantidade que o goberno receptor achegaría dos seus recursos propios non é facilmente observable.

Cando a comparación se fai entre unha transferencia condicionada compensatoria e unha non-condicionada do mesmo importe, segundo a análise convencional, pódese predicir que con esta última se logrará unha menor provisión do ben público debido a que só estimula o gasto a través dun efecto renda, mentres que unha transferencia condicionada compensatoria engade un efecto substitución que reforza a expansión do gasto. Coa subvención xeral, sen embargo, a comunidade alcanzará un nivel de utilidade superior ó ver limitadas en menor medida as súas posibilidades de elección.

A conclusión máis aceptada entre os investigadores sobre os efectos das transferencias é que, se as demais circunstancias permanecen, as transferencias compensatorias estimulan máis o gasto do goberno receptor cás subvencións de suma global de igual contía. Se o obxectivo da administración doadora é estimular o gasto nun determinado ben público, debería establecer unha subvención condicionada específica compensatoria. Cando o obxectivo sexa aumentar o benestar da comunidade en xeral, serán preferibles as transferencias non-condicionadas.

3.2. TRANSFERENCIAS E EVIDENCIA EMPÍRICA

Unha vez establecida, desde o punto de vista teórico, a incidencia que sobre o nivel de gasto do receptor se espera que teñan os diferentes programas de subvencións, imos facer unha pequena referencia á literatura empírica sobre o tema. A selección entre a voluminosa literatura existente supón, como non podería ser doutro modo, certas doses de subxectividade¹⁴.

3.2.1. As transferencias condicionadas

Unha achega que metodoloxicamente tivo influencia nos traballos empíricos desenvolvidos sobre o impacto das transferencias condicionadas foi a establecida por McGuire (1975 e 1978). McGuire interesouse principalmente polo impacto das transferencias federais nos gastos de educación, estimando explicitamente a proporción de subvencións condicionadas específicas compensatorias que eran convertidas polos receptores en recursos non-condicionados. Segundo este autor, preto dun setenta por cento das subvencións específicas foron transformadas en incondicionais atopando, ademais, unha cantidade significativa de redución de impostos.

Zampelli (1986) contrasta a hipótese de McGuire (1975 e 1978) segundo a que os gobernos locais son capaces de destinar parte dos fondos procedentes de transferencias condicionadas en obxectivos non pretendidos polo programa (filtracións). Varias

¹⁴ Neste campo é sen dúbida onde existe unha maior abundancia de estudos empíricos. Limitarémolo ámbito temporal, en xeral, a traballos posteriores ó ano 1977; para investigacións empíricas anteriores remitímolo lector ó traballo de Gramlich (1977).

son as posibilidades coas que conta a administración receptora para reduci-lo financiamento propio no ben ou servizo subvencionado¹⁵. Para impedir esta reasignación de recursos, Zampelli propón establece-la obriga de mante-lo esforzo fiscal por parte do receptor, senón as transferencias serán uns recursos de escaso impacto sobre o nivel de servizos públicos locais.

Miller (1974) analiza o “ABC Highway Program”, sistema de subvencións condicionadas do Goberno federal para a construción de estradas principais (A), secundarias (B) e a súa extensión a áreas urbanas (C) nos Estados Unidos. Miller chega á conclusión de que case un 85 por cento dos recursos do programa se destinan a substituír fondos do goberno receptor en proxectos que este acometería con independencia de que existira ou non un programa de transferencias. Segundo Miller, un aumento de fondos para este programa equivalería, en esencia, ó que se agardaría para unha subvención non-condicionada: un descenso dos impostos. Utilizando unha metodoloxía diferente, e logo de que a participación federal no programa variara do 50 ó 75 por cento, Meyers (1987) chegou a conclusións semellantes ás de Miller: preto de 63 centavos de cada novo dólar federal no “ABC Highway Program” substitúe as propias fontes de gasto do goberno receptor.

Bezdek e Jones (1988) sustentan a tese de que a maior parte das transferencias federais ós gobernos estatais e locais nos EE.UU. non axudan de forma significativa a logra-los obxectivos para os que foron deseñadas. A maior parte das transferencias condicionadas compensatorias transfórmanse na práctica en subvencións non-condicionadas ó establecer un límite sobre o importe total.

Pola súa parte, Starkie (1984) analiza os efectos das transferencias condicionadas na construción de estradas en Australia. Son transferencias de contía fixa a diferenza do caso anterior que eran compensatorias. O obxectivo do traballo era comprobar se as transferencias modificaron o gasto local en estradas. Se as subvencións ó ser condicionadas son máis efectivas ou, pola contra, se se alcanzaría un nivel similar de gasto cunha transferencia non-condicionada de tamaño equivalente. No seu traballo atopa que as transferencias condicionadas inducen un nivel moi pequeno de gasto diferente do que se alcanzaría mediante transferencias xerais.

Gold e Lowenstein (1996) analizan unha variedade de estimacións econométricas sobre os impactos fiscais das transferencias educativas nos EE.UU. Estes estudos atopan que un dólar de transferencia supón un incremento do gasto no servizo axudado entre 0,20 e 0,90 dólares. Constátase, polo tanto, que os gobernos receptores ‘filtran’ parte dos recursos destes programas a outros servizos públicos ou ó sector privado mediante reducións de impostos.

¹⁵ Os medios ó alcance das autoridades locais para transformar subvencións condicionadas en recursos funxibles ou ordinarios foron clasificados por McGuire (1979) en tres grupos: 1) venda do ben subvencionado no mercado, 2) redifinición de categorías de gasto e 3) carga de gastos xerais fixos doutro programa non subvencionado.

Islam (1998) atopa, nun estudo das transferencias condicionadas compensatorias a municipios de nivel superior en Ontario (Canadá), que a resposta do gasto municipal non seguiu plenamente os desexos do doador. As filtracións, neste caso, andaron preto do 25%, aínda que con respostas desiguais segundo o tipo de municipios beneficiados e as categorías de servizos (transporte ou saúde) nas que se empregaron.

Probablemente un dos programas máis amplamente utilizados na literatura para a análise do impacto das transferencias sobre o gasto foi o *Aid to Families with Dependent Children* (AFDC)¹⁶. Aínda que as estimacións se basean, agás excepcións como o traballo de Baumgardner (1993), no modelo do votante medio do gasto público, os seus resultados son, nalgúns casos, amplamente diverxentes. A táboa 1 móstranos un intervalo de efectos prezo que van desde os resultados elásticos e negativos xerados nos traballos de Gramlich (1982) e de Gramlich e Laren (1984) ata os positivos de Shroder (1995), presentando a maioría dos estudos estimacións pequenas e negativas. As estimacións da elasticidade renda oscilan entre os resultados fortemente positivos de Moffitt (1984) e os negativos de Gramlich e Laren (1984). Esta diferenza nos resultados das estimacións dos efectos prezo e renda do programa están condicionados por importantes problemas metodolóxicos e por cómo estes foron tratados polos diferentes autores¹⁷.

Táboa 1.- Algunhas estimacións dos efectos renda e prezo dunha transferencia condicionada compensatoria (AFDC)

AUTOR	VARIABLE DEPENDENTE	MOSTRA (ESTADO)	ELASTIC. PREZO	ELASTIC. RENDA
Orr (1976)	AFDC por destinatario	1963-67 (51) 1968-72 (51)	-0,23	0,65 1,17
Gramlich (1982)	Max. AFDC menos renda estimada	1974-81 (33)	-0,96	1,02
Gramlich e Laren (1984)	IDEM anterior	1974-81 (33)	(-1.05; -1.24)	(-0.41; -0.64)
Moffitt (1984)	AFDC por destinatario	1971 (51)	-0,15	1,57
Moffitt (1990)	Max. AFDC, familia de 4	1960 (48)	-0.17 'non sign.' -0.12 'non sign.'	0,98 0,94
Shroder (1995)	Max. AFDC, familia de 3 e Food Stamps	1982-88 (51)	(0.02; 0.58)	(-0.17; 0.39)
Ribar e Wilhelm (1996)	AFDC por destinatario	1988-91 (51)	(-0.08; -0.20)	(-0.14; 0.46)
Moffitt, Ribar e Wilhelm (1998)	Max. AFDC, familia de 3 AFDC por destinatario	1969-72 (50)	(0.26; 0.31) (-0.06; -0.05)	(0.54; 0.65) (-0.02; 0.22)

FONTE: Ribar e Wilhelm (1999).

No seu traballo, Ribar e Wilhelm (1999), logo de reexaminar os supostos usados nun bo número de traballos anteriores, reducen as estimacións aceptables de

¹⁶ Unha boa revisión dos traballos realizados sobre este programa pode verse en Ribar e Wilhelm (1999). A partir do ano 1996 o AFDC foi substituído polo *Temporary Assistance for Needy Families* (TANF) o que supuxo tamén un cambio na forma de asignar fondos. Pasouse dun programa específico compensatorio aberto (AFDC), onde a participación federal varía inversamente en función da renda estatal entre un mínimo do 50% a un máximo do 80%, a unha transferencia en bloque fixa (TANF).

¹⁷ Elección do número de estados e o período temporal estudado, a inclusión ou non das interaccións entre os diferentes programas de benestar (Food Stamps e Medicaid, principalmente), introducción ou non das interaccións entre os estados na determinación dos beneficios, etc. Para un maior detalle, ver Ribar e Wilhelm (1999).

elasticidade renda e prezo a un intervalo estreito que oscila ente -0,14 e 0,02 para o prezo e entre 0,11 e 0,82 para a renda. Destes resultados parece desprenderse que a transformación dun programa de transferencias condicionado compensatorio (AFDC) a outro en bloque (TANF) realizada no ano 1996 nos EE.UU. suporá unha redución de beneficios modesta.

3.2.2. As transferencias non-condicionadas e o “efecto adherencia”

Como sinalamos con anterioridade, o modelo teórico postula que incrementos da mesma magnitude nos niveis de renda dos individuos e nas transferencias incondicionadas recibidas por unha xurisdicción local terían o mesmo efecto sobre o gasto público. Sen embargo, unha moi difundida evidencia empírica demostra que as transferencias incrementan máis o gasto público local ca un aumento equivalente nas rendas privadas. Este fenómeno coñecido como o “efecto adherencia” vén dicir que o diñeiro queda ‘apegado’ no sector público ou privado que primeiro fai impacto (“*that money sticks where it hits*”). Noutras palabras, os fondos procedentes de programas de transferencias non-condicionadas tenden a ser gastados máis que a ser trasladados ós electores a través dunha redución de impostos.

Antes de expoñe-los diferentes argumentos utilizados para xustifica-la existencia do “efecto adherencia” cabería preguntarse se esta 'anomalía' opera nas dúas direccións. Para Gramlich (1987) o gasto está moi vinculado con aumentos nas transferencias pero é realmente insensible á súa redución, dado que os programas de gasto crean unha clientela que tende a dificultar politicamente os grandes decrementos. A conclusións totalmente diferentes chega, sen embargo, Stine (1994). Para este autor o gasto non só se reduce como resposta ó descenso das transferencias federais, senón tamén ás propias fontes de ingresos dos beneficiarios. Segundo Stine existiría un “súper efecto adherencia”. Por outro lado, Gamkhar e Oates (1996) non atoparon nas súas ecuacións ningunha evidencia concluínte de que a resposta do gasto sexa diferente para os incrementos ou para as reducións das transferencias.

Son numerosos os investigadores que nas últimas décadas concentraron parte do seu esforzo en explicar esta anomalía da teoría tradicional. Para efectos expositivos, imos agrupa-los traballos en dous grandes bloques. A continuación expoñeremos aqueles que xustifican a existencia deste fenómeno pero que, sen embargo, difiren nas causas que o producen. Finalizaremos sinalando os argumentos dos investigadores que cren que a existencia do “efecto adherencia” é simplemente o resultado dunha serie de problemas estatísticos e de información que atopan os analistas ó estudia-las transferencias intergubernamentais.

◆ *Xustificacións teóricas do “efecto adherencia”*. Dentro das xustificacións teóricas do “efecto adherencia” un primeiro bloque podería agrupar aqueles que se enmarcan dentro dun *modelo de burocracia*. Neste grupo podemos incluí-lo traba-

llo de Schneider e Ji (1987). Para estes autores os seus resultados avalan en certa medida o modelo de Niskanen (1968) ó atopar unha relación negativa entre a competencia e o “efecto adherencia”; sen embargo, para Bailey e Connolly (1998) o modelo de Niskanen presenta certas limitacións ó supoñer que o burócrata ten un poder monopolístico. Unha segunda aproximación dentro deste enfoque sería o traballo de Romer e Rosenthal (1980). Partindo do seu modelo de reversión (Romer e Rosenthal, 1978 e 1979) mostran que os factores institucionais poden desviar en determinadas circunstancias o gasto do goberno receptor do nivel que poderíamos esperar a través do modelo convencional. Os supostos do modelo de Romer e Rosenthal non son, sen embargo, totalmente representativos dun goberno local típico. Por un lado, non é habitual que un goberno local utilice o referendo para decidi-lo nivel de gasto nun servicio. Ademais, para que os votantes elixiran un nivel subóptimo sería necesario que a autoridade designada legalmente tivese poderes para impoñerse ás preferencias dos votantes. Isto, segundo Bailey e Connolly (1998), pode non ser irracional para as xuntas de educación nos EE.UU., sobre as que aplican o seu modelo Romer e Rosenthal, pero si para a maioría dos gobernos locais democráticos.

Wyckoff (1985) ofrece outra explicación institucional do “efecto adherencia” que presenta como principal innovación a introducción nun modelo burocrático das implicacións de “votar cos pés”. Wyckoff explica o “efecto adherencia” polo feito de que o votante pode exercer unha presión sobre os seus representantes, cando o orzamento aprobado é superior ó que desexa, ameazando con trasladarse de xurisdicción, e levá-lo seu incremento na renda a outra localidade e, sen embargo, non pode levar parte da subvención porque están vinculadas á xurisdicción e non ó individuo.

Filimon *et al.* (1982) presentan un modelo de “ilusión-subvención” (*grant-illusion model*). Suxiren que os votantes non son conscientes da cantidade de subvencións recibidas polo goberno local e, en consecuencia, é posible que as transferencias non se utilicen nunca para reduci-lo financiamento do gasto local con recursos propios e, conseguintemente, incrementa-lo consumo privado. Este resultado pode ser froito da conduta dos burócratas que, para maximiza-lo gasto local, intentan enmascarar ou ocultar algunha transferencia. Os resultados do traballo empírico que realizan parecen apuntar que os votantes, cando elixen os seus niveis impositivos locais, a penas teñen en conta as subvencións xerais.

Aínda que os modelos burocráticos vistos anteriormente poden ser denominados *modelos de ilusión fiscal*, tradicionalmente a literatura sobre o “efecto adherencia” limita a aplicación deste termo a aqueles traballos que estudian a mala interpretación realizada polos votantes-contribuíntes respecto da carga que soportan no financiamento do gasto público. Os investigadores encadrados dentro deste grupo realizan os seus modelos explicativos do “efecto adherencia” no marco da teoría do votante medio. Este, como resultado dalgún tipo de ilusión fiscal, é inducido a autorizar niveis de gasto público superiores ós desexables en ausencia de transferencia. Varias teorías de ilusión

fiscal expuxéronse para explica-lo “efecto adherencia”¹⁸. Tanto Courant, Gramlich e Rubinfeld (1979) como Oates (1979) parten de que o votante medio elixe o nivel de gasto público local en función do prezo-impuesto medio como unha aproximación ó seu prezo-impuesto marxinal. En consecuencia, calquera aumento das subvencións, aínda que se financie totalmente con incrementos da recadación fiscal federal na localidade (Schwallie, 1989), reduce o prezo medio e conduce a un aumento do gasto local máis grande có que se produciría cun aumento equivalente das rendas privadas. Winer (1983) proporciona unha xustificación do “efecto adherencia” mediante unha explicación distinta da ilusión fiscal. Segundo Winer, os votantes cren, impulsados polos políticos locais para obter deste modo unha ampliación dos seus orzamentos, que as transferencias supoñen unha contribución doutras xurisdicións locais ó financiamento dos seus bens e servicios. A fonte da ilusión fiscal vén dada polo feito de que, se no pasado o goberno doador incrementou un 25 por cento os seus ingresos impositivos na xurisdición receptora, unha transferencia incondicional de 1\$ pode parecerlles ós seus contribuíntes que non ten un custo superior a 25 céntimos (os outros 75 céntimos pagaríanos outras xurisdicións). Desta maneira, un incremento das transferencias non-condicionadas pode reduci-lo prezo impositivo marxinal percibido e incrementa-lo gasto (Winer, 1983). Outra aproximación baseada na mala percepción que os individuos teñen das actuacións orzamentarias vén dada por Barnett, Levaggi e Smith (1991).

Os modelos de ilusión fiscal foron criticados nunha dobre vertente. Por un lado, Wyckoff (1985) sinala a súa dependencia do feito de que os votantes están mal informados sobre o proceso orzamentario. Nunha democracia os modelos de ilusión fiscal necesitan, segundo Wyckoff, establecer dúas condicións pouco reais. En primeiro lugar, que os representantes dos votantes descoñecen a forma de financiarse das súas xurisdicións e, en segundo lugar, que non existe a competencia política necesaria para que os candidatos non teñan incentivos suficientes para proporcionarlles esta información ós seus electores. Por outro lado, Logan (1986) cre que nos modelos de ilusión fiscal os votantes actuarían irracionalmente. Nestes modelos a subvención recibida causa, a curto prazo, nos votantes a percepción de que o custo dos bens proporcionados polo goberno receptor é menor e esperan máis gasto nestes bens sen ter que sacrifica-la outra parte do seu orzamento. Sen embargo, o modelo de financiamento das subvencións pode reduci-los seus ingresos de maneira que a cantidade dispoñible sexa *a posteriori* máis pequena do que agardaban. A comparación entre o ingreso percibido e o real debería provocar un cambio nas percepcións.

En senllos traballos, Logan (1986) e Hewitt (1986) amplían o modelo de ilusión fiscal ó goberno outorgante (estatal ou federal) e evitan os problemas atopados nos modelos de equilibrio parcial anteriores. Estes autores argumentan que as transferen-

¹⁸ Recentemente traballos como os de Heyndels e Smolders (1994), Borge (1995) ou Dollery e Worthinton (1995) atoparon apoio para a explicación da ilusión fiscal nos municipios flamengos, fíneses e australianos, respectivamente.

cias non causan só un decremento na percepción do prezo das subvencións do goberno receptor, senón que tamén incrementan o custo marxinal percibido dos bens proporcionados polo goberno doador. Os traballos de Logan e Hewitt atoparon soporte empírico no traballo realizado por Grossman (1989).

Noutro traballo, Grossman (1990) ofrece novas evidencias que apoian a hipótese da ilusión fiscal. A separación do poder de decisión sobre o ingreso e o gasto deforma a percepción dos contribuíntes sobre cál é o verdadeiro custo dos bens e servizos localmente proporcionados. Segundo Grossman, o grao de ilusión fiscal incrementase co grao de separación das decisións de ingreso e gasto, de forma que as transferencias federais deberían ter un impacto máis grande cás estatais.

Para Brennan e Pincus (1996) a propia existencia dun sistema federal de goberno pode xerar efectos adherencia independentemente de que existan distorsións nos mecanismos de elección pública por actuacións burocráticas ou pola aparición de fenómenos de ilusión fiscal.

King (1988), pola súa parte, supón que os gobernos locais actúan segundo as preferencias do votante medio e este elixe o gasto que lle permite alcanzar unha maior utilidade, coa limitación de que os tipos impositivos fixados non deben deixar ós cidadáns máis pobres, por baixo dun certo nivel predeterminado. A partir disto, King demostra que unha elevación do ingreso ten un efecto menor ca unha subvención xeral de igual valor.

A introducción dos grupos de presión no proceso orzamentario foi o elemento utilizado por Dougan e Kenyon (1988) para explica-lo fenómeno do “efecto adherencia”. No seu modelo os grupos de presión son un factor principal na determinación do orzamento xa que os políticos dos gobernos receptores buscan máis o beneficio de grupos de intereses particulares, incrementando determinados servizos, có da comunidade como un todo reducindo a imposición local. O seu poder político cambia co programa de transferencias de forma que o tamaño do “efecto adherencia” variará segundo a categoría de gasto. Este modelo, baseado en transferencias condicionadas, tampouco é unha explicación definitiva do “efecto adherencia” dado que é de esperar que os grupos de presión sexan máis facilmente mobilizados no suposto de programas condicionados ca no de transferencias xerais.

Turnbull (1992) desenvolve un modelo que incorpora a incerteza e a inestabilidade nos ingresos por transferencias. A inseguridade sobre o tipo e o nivel de axuda fai que os gobernantes non lles trasladen ós seus votantes a redución impositiva posible pola recepción dunha transferencia nun determinado exercicio. Se os políticos non actuasen de forma cautelosa ante a incerteza, os niveis impositivos locais fluctuarían constantemente co conseguinte descontento dos votantes. Ante esta posibilidade os gobernantes locais prefiren de forma realista e racional gasta-la transferencia en bens públicos locais e non en reducir impostos.

♦ *Problemas estatísticos e o “efecto adherencia”*. Para un grupo de investigadores o “efecto adherencia” non é un fenómeno real. Os resultados empíricos nos que

se fundamenta a súa existencia son o resultado de traballos estatísticos incorrectos, de problemas de información ou dunha mala interpretación dos resultados. Os problemas relacionados co estudio empírico do “efecto adherencia” están relacionados con múltiples aspectos entre os que, de forma abreviada, podemos sinalalos seguintes:

- Unha mala *catalogación das transferencias* (consideración das subvencións como xerais cando en realidade son compensatorias) pode dar lugar a que nos atopemos con amplos e inesperados efectos sobre o gasto (Chernick, 1979). Erros deste tipo son posibles sobre todo se considerámo-lo importante número de programas diferentes que existen nalgúns países (por exemplo, nos EE.UU.). Así mesmo, a inclusión de subvencións derivadas da participación en ingresos, cando se distribúen mediante fórmulas de asignación baseadas no esforzo fiscal do receptor, pode dar lugar a efectos substitución importantes (Fisher, 1979). É posible que algúns traballos econométricos usasen este tipo de subvencións como se fosen de tipo xeral e, en consecuencia, non miden só os efectos renda que predí a teoría senón que inclúen efectos prezo adicionais. Outros autores (Moffitt, 1984; Megdal, 1985, 1987) suxiren tamén a existencia de problemas de especificación ó incluír subvencións compensatorias pechadas como subvencións non-condicionadas. A inclusión deste tipo de problemas, unha vez que se alcanzou o límite superior da subvención con programas dentro das subvencións de axuda global nas análises de regresión, fai que os resultados estean nesgados á alza.
- O *método estatístico utilizado* é para determinados investigadores un dos elementos que pode explica-lo “efecto adherencia”. Megdal (1987) utiliza diversos métodos de simulación estatística para comproba-la exactitude dos supostos de Moffitt (1984), analizando estimacións anteriores do “efecto adherencia” que incluían subvencións compensatorias pechadas como parte dunha subvención global. Megdal compara as estimacións do “efecto adherencia” obtidas a través dun modelo *log-linear* por mínimos cadrados ordinarios coas estimacións por “*maximum-likelihood*” dun modelo de Moffitt. Nesta simulación atopa evidencias da existencia do “efecto adherencia” se a estimación se realiza a través do primeiro método, mentres que non ocorre o mesmo co segundo. Polo tanto, segundo Megdal, o “efecto adherencia” probablemente se sobreestima cando se utilizan modelos *log-lineais* por mínimos cadrados ordinarios¹⁹.
- Zampelli (1986) demostra que a través dunha máis apropiada *especificación das variables* poden producirse estimacións que proporcionan unha pequena evidencia desta anomalía da teoría²⁰. Hamilton (1983) considera que a renda pode afectarlle

¹⁹ Megdal, consciente do limitado alcance do seu estudio, evita concluír que este supón o rexeitamento de todos os traballos previos que buscan a evidencia da existencia do “efecto adherencia”.

²⁰ Sen embargo, para Logan (1986) Zampelli non incorporou adecuadamente as interrelacións entre os ingresos dos gobernos receptores derivados das súas propias fontes e os seus gastos.

tanto ó custo da provisión dos servizos como á demanda. A provisión de servizos públicos é máis barata naquelas xurisdicións que teñen residentes con altos ingresos²¹. Se o ingreso lle afecta ó custo, os incrementos na renda non poden ser directamente comparados con incrementos nas subvencións. Se un estudio ignora esta posibilidade está subestimando os efectos sobre o gasto derivados dun incremento da renda, o que pode explicar, cando menos parcialmente, os resultados empíricos do “efecto adherencia”²². Outro tipo de variable omitida segundo Case, Hines e Rosen (1993) é o comportamento doutros gobernos. Segundo estes autores, os gobernos poden axustar-las súas prácticas orzamentarias logo de coñecer-lo comportamento doutros igualmente situados (efectos ‘copycatting’).

- Slack (1980) indica que as subvencións poden ser sensibles ás *funcións de utilidade usadas* para desenvolver-la ecuación de regresión. A sensibilidade das estimacións dos efectos das subvencións á forma da función de utilidade pode ser, segundo este autor, unha razón da carencia de consenso entre os diferentes traballos sobre a resposta do goberno receptor ás subvencións intergubernamentais. Neste mesmo sentido parece atoparse o traballo de O'Brien e Shieh (1990). Ó analizar-lo modelo de Hewitt (1986) estes autores atoparon que as súas hipóteses se confirman se as funcións de utilidade dos votantes/consumidores son do tipo Cobb-Douglas; sen embargo, con funcións de utilidade do tipo Stone-Geary a presentación de Hewitt non ten confirmación. Así mesmo, Becker (1996) descubre que dúas estimacións, unha lineal e outra logarítmica, con idéntica información e variables explicativas producen diferentes resultados sobre a resposta do gasto do receptor ós ingresos por transferencias. Parece polo tanto adecuado utilizar diferentes formas de funcións cando se busque coñecer cáles son os efectos das subvencións intergubernamentais antes de sacar conclusións definitivas.
- A maioría dos investigadores non teñen en conta nos seus modelos que a *forma de financiamento das subvencións* pode modifica-los seus efectos sobre os gastos do receptor. Estimacións sobre a reacción do gasto e o “efecto adherencia” poden ser incorrectas cando a forma de financiamento é ignorada ou se supón proporcionada unicamente por impostos da administración doadora (Schwallie, 1989). Outra razón que limita en certa medida as conclusións sobre o “efecto adherencia” é que, con excepción do traballo de Inman (1979), os modelos non incluíron aspectos fiscais como a dedución dalgúns impostos estatais e locais na determinación do imposto sobre a renda persoal.

²¹ Pódese necesitar, por exemplo, menos gasto goberamental para alcanzar un determinado nivel de educación estándar nunha comunidade con ingresos altos debido a que teñen substitutos privados para este gasto público.

²² Wyckoff (1991), logo de comparar un modelo con variables socioeconómicas con outro sen elas, chegou á conclusión de que é pouco probable que a súa inclusión elimine o “efecto adherencia”.

4. CONCLUSIÓNS

Da análise teórica do efecto dos diferentes programas de transferencia sobre os niveis de gasto do receptor despréndense algúns resultados básicos nos que existe un certo consenso teórico. As subvencións coas que se alcanza un maior nivel de gasto por parte da administración beneficiaria serán as específicas compensatorias abertas mentres que o efecto máis pequeno lles corresponde ás subvencións xerais de contía fixa. Un impacto intermedio sobre o gasto do beneficiario conséguese cunha subvención específica compensatoria con límite máximo –pechada–. Dos traballos empíricos conclúese, sen embargo, que os efectos das transferencias específicas sobre o gasto a penas inducen un nivel deste substancialmente diferente ás subvencións xerais. Parece que o seu volume e utilización están máis correlacionados co obxectivo de controla-la oferta local de bens e servicios públicos.

Onde existe unha contradición importante entre a realidade e as predicións teóricas do modelo convencional é no chamado “efecto adherencia”. A evidencia empírica demostra que o efecto dunha subvención xeral non é equivalente a un aumento da renda dos residentes, tal e como postulaba a teoría convencional, senón que o gasto do goberno receptor aumenta máis cando recibe unha subvención que cando existe un incremento equivalente da renda dos seus residentes. Varias decenas de traballos intentaron atoparlle explicacións a esta anomalía do modelo tradicional. Modelos baseados na presenza de ilusión fiscal, na información errónea do contribuínte, na natureza da función de produción para servicios públicos locais, en problemas econométricos, no comportamento burocrático dos gobernos locais, na existencia de restricións adicionais ó modelo do votante medio, na introducción de grupos de presión no proceso orzamentario, na incorporación da incerteza e da inestabilidade dos ingresos por transferencias, etc. ofrécenlle solucións parciais ó problema. Se este efecto é un feito político real ou froito dunha análise estatística imprecisa é unha cuestión aínda por resolver.

BIBLIOGRAFÍA

- AHMAD, E. [ed.] (1997): *Financing Decentralized Expenditures. An International Comparison of Grants*. Washington: Edward Elgar.
- AHMAD, E.; CRAIG, J. (1995): “Las transferencias intergubernamentales: política e implementación”, *Hacienda Pública Española*, 133, pp. 187-212.
- BAILEY, S.J.; CONNOLLY, S. (1998): “The Flypaper Effect: Identifying Areas for Further Research”, *Public Choice*, 95, pp. 335-361.
- BARNETT, R.R.; LEVAGGI, R.; SMITH, P. (1991): “Does the Flypaper Model Stick? A Test of the Relative Performance of the Flypaper and Conventional Models of Local Government Budgetary Behaviour”, *Public Choice*, 69, pp. 1-18.
- BAUMGARDNER, J. (1993): “Test of Median Voter and Political Support Maximization Models: The Case of Federal/State Welfare Programs”, *Public Finance Quarterly*, 21 (1), pp. 48-83.

- BECKER, E. (1996): "The Illusion of Fiscal Illusion: Unsticking the Flypaper Effect", *Public Choice*, 86, pp. 85-102.
- BEZDEK, R.H.; JONES, D.J. (1988): "Federal Categorical Grants-in-Aid and State-local Government Expenditures", *Public Finance*, 43 (1), pp. 39-55.
- BIRD, R.M. (1993): "Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization", *National Tax Journal*, 2, pp. 207-227.
- BOADWAY, R.W.; HOBSON, P.A.R. (1993): *Intergovernmental Fiscal Relations in Canada*. (Canadian Tax Paper, núm. 96). Canadian Tax Foundation.
- BORGE, L.E. (1995): "Lump-sum Intergovernmental Grants Have Price Effects: A Note", *Public Finance Quarterly*, 23, pp. 271-274.
- BOSCH, N.; SUÁREZ, J. (1993): "Fiscal Perception and Voting", *Environment and Planning: Government and Policy*, vol. II, pp. 233-238.
- BOSCH, N.; SUÁREZ, J. (1995): "Seven Hypothesis About Public Choice and Local Spending. A Test for Spanish Municipalities", *Public Finance*, 50 (1), pp. 36-50.
- BRADFORD, D.F.; OATES, W.E. (1971): "Towards a Predictive Theory of Intergovernmental Grants", *American Economic Review*, 61, (maio), pp. 440-448. (Existe unha traducción ó castelán en A. Giménez: *Financiación de las autonomías*, pp. 143-162. Blume).
- BRAMLEY, G. (1990): *Equalization Grants and Local Expenditure Needs*. Avebury.
- BRENAN, G.; PINCUS, J.J. (1996): "A Minimalist Model of Federal Grants and the Flypaper Effects", *Journal of Public Economics*, 61, pp. 229-246.
- BRETON, A.; FRASCHINI, A. (1992): "Free-riding and Intergovernmental Grants", *Kiklos*, 45, pp. 347-361.
- BUNGEY, M. ET AL. (1991): "Explaining Intergovernmental Grants: Australian Evidence", *Applied Economics*, 23, pp. 659-668.
- CASE, A.C.; HINES, J.R.; ROSEN, H.S. (1993): "Budget Spillovers and Fiscal Policy Interdependence: Evidence for the States", *Journal of Public Economics*, 52, pp. 285-307.
- CHERNICK, H.A. (1979): "An Economic Model of the Distribution of Project Grants", en P. Mieszkowski e W.H. Oakland: *Fiscal Federalism and Grants-in-Aid*, pp. 81-103.
- COASE, R. (1960): "The Problem of Social Cost", *Journal of Law and Economics*, 3, (outubro), pp. 1-14.
- COURANT, P.N.; GRAMLICH, E.W.; RUBINFELD, D.L. (1979): "The Estimulative Effect of Intergovernmental Grants: Or why Money Sticks where it Hits", en P. Mieszkowski e W.H. Oakland: *Fiscal Federalism and Grants-in-aid*, pp. 5-21. Washington: Urban Institute.
- DOLLERY, B.E.; WORTHINGTON, A.C. (1995): "State Expenditure and Fiscal Illusion in Australia: A Test of the Revenue Complexity, Revenue Elasticity and Flypaper Hypotheses", *Economic Analysis and Policy*, 25 (2), pp. 125-140.
- DONWS, A. (1957): *An Economic Theory of Democracy*. Nueva York: Harper & Row. (Versión en castelán en Madrid: Aguilar, 1973).
- DOUGAN, W.R.; KENYON, D.A. (1988): "Pressure Groups and Public Expenditures: The Flypaper Effect Reconsidered", *Economic Inquiry*, 26, pp. 159-170.
- DUNCOMBE, W.; YINGER, J. (1998): "School Finance Reform: Aid Formulas and Equity Objectives", *National Tax Journal*, 51 (2), pp. 239-262.
- FILIMON, R. ET AL. (1982): "Asymmetric Information and Agenda Control: The Bases of Monopoly Power in Public Spending", *Journal of Public Economics*, 17, pp. 51-70.

- FISHER, R.C. (1979): "A Theoretical View of Revenue Sharing Grants", *National Tax Journal*, 32, pp. 173-184.
- FISHER, R.C. (1988): *State and Local Public Finance*. Scott, Foresman and Cia.
- FISHER, R.C. [ed.] (1997): *Intergovernmental Fiscal Relations*. Londres: Kluwer.
- GAMKHAR, S.; OATES, W.E. (1996): "Asymmetries in the Response to Increases and Decreases in Intergovernmental Grants: Some Empirical Findings", *National Tax Journal*, 44, pp. 501-511.
- GIST, J.R.; HILL, R.C. (1984): "Political and Economic Influences on the Bureaucratic Allocation of Federal Funds: The Case of Urban Development Action Grants", *Journal of Urban Economics*, 16, pp. 158-172.
- GOLD, S.; LOWENSTEIN, R. (1996): "Federal aid Cuts, the Balanced Budget Amendment and Block Grants: Impacts on the States", en *Proceedings of the Eighty-eighth Annual Conference*, pp. 1-9. Washington: National Tax Association.
- GRAMLICH, E.M. (1977): "Intergovernmental Grants: A Review of the Empirical Literature", en W.E. Oates: *Political economy of fiscal federalism*. Lexington Books. (Versión en castelán en *Hacienda Pública Española*, 63, pp. 279-294).
- GRAMLICH, E.M. (1982): "An Econometric Examination of the New Federalism", *Brookings Papers on Economic Activity*, 2, pp. 327-360.
- GRAMLICH, E.M. (1987): "Federalism and Federal Deficit Reduction", *National Tax Journal*, 40 (3), pp. 299-313.
- GRAMLICH, E.M. (1993): "A policymaker's Guide to Fiscal Decentralization", *National Tax Journal*, 46 (2), pp. 229-235.
- GRAMLICH, E.M.; LAREN, D. (1984): "Migration and Income Redistribution Responsibilities", *Journal of Human Resources*, 19 (4), pp. 489-511.
- GROSSMAN, P.J. (1988): *A Political Theory of Intergovernmental Grants*. (Economics Discussion Paper). University of Western Australia.
- GROSSMAN, P.J. (1989): "Intergovernmental Grants and Grantor Government Own-purpose Expenditures", *National Tax Journal*, 42 (4), pp. 487-493.
- GROSSMAN, P.J. (1990): "The Impact of Federal and State Grants on Local Government Spending: A Test of Fiscal Illusion Hypothesis", *Public Finance Quarterly*, 18 (3), pp. 313-327.
- GROSSMAN, P.J. (1996): "The Distribution of Federal Grants-in-Aid: The Increasing Importance of PACS Relative to State and Local Political Parties", *Applied Economics*, 28, pp. 975-984.
- HAMILTON, B.W. (1983): "The Flypaper Effect and Other Anomalies", *Journal of Public Economics*, 22, pp. 347-362.
- HEWITT, D. (1986): "Fiscal Illusion from Grants and the Level of State and Federal Expenditures", *National Tax Journal*, 39 (4), pp. 471-483.
- HEYNDELS, B.; SMOLDERS, C. (1994): "Fiscal Illusion at the Local Level: Empirical Evidence for the Flemish Municipalities", *Public Choice*, 80, pp. 325-338.
- HINES JR., J.R.; THALER, R.H. (1995): "Anomalies. The Flypaper Effect", *Journal of Economic Perspectives*, 9, pp. 217-226.
- HOLCOMBE, R. G.; ZARDKOODI, A. (1981): "The Determinants of Federal Grants", *Southern Economic Review*, 48, pp. 393-399.

- HUCKINS, L.E.; CARNEVALE, J.T. (1988): "Federal Grants-in-aid: Theoretical Concerns, Design Issues and Implementation Strategy", en Bell [ed.]: *State and Local Finance in an Era of New Federalism*, vol. 7, pp. 41-62. Jai Press.
- INMAN, R.P. (1979): "The Fiscal Performance of local Governments: An Interpretative Review", en P. Mieskowski e M. Strasheim [ed.]: *Current Issues in Urban Economics*, pp. 270--321. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- ISLAM, M.N. (1998): "Fungibility of Matching Conditional Grants to Local Governments", *Papers in Regional Science: The Journal of the RSAI*, 77 (4), pp. 361-373.
- KING, D.N. (1988): *La economía de los gobiernos multinivel*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- LOGAN, R. (1986): "Fiscal Illusion and Grantor Government", *Journal of Political Economy*, 94, pp. 1304-1318.
- MATHEWS, R. (1986): "Sistemas comparados de federalismo fiscal: Australia, Canadá y Estados Unidos", en J. Ruiz-Huerta e R. Muñoz de Bustillo [ed.]: *Estado federal/estado regional: la financiación de las comunidades autónomas*, pp. 53-93. Salamanca: Diputación de Salamanca.
- MCGUIRE, M.C. (1975): "An Econometric Model of Federal Grants and Local Fiscal Response", en W.E. Oates [ed.]: *Financing the New Federalism*. Johns Hopkins University Press.
- MCGUIRE, M.C. (1978): "A Method for Estimating the Effect of a Subsidy on the Receiver's Resource Constraining: With an Application to U.S. Local Governments 1964-1971", *Journal of Public Economics*, 10, pp. 25-44.
- MCGUIRE, M.C. (1979): "The Analysis of Federal Grants Into Price and Income Components", en P. Mieskowski e W.H. Oakland: *Fiscal Federalism and Grants-in-aid*. Washington: Urban Institute. (Versión en castelán en A. Todó e M. Colldeforns (1988): *La demanda de bienes públicos y las transferencias intergubernamentales*, pp. 197-228. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales).
- MCLURE JR., CH.E. (1980): "Participación en los ingresos ¿una alternativa hacia el federalismo fiscal racional?", *Hacienda Pública Española*, 63, pp. 294-307.
- MEGDAL, S.B. (1985): "A Note on 'Estimating School District Expenditure Functions Under Conditions of Closed-ended Matching Aid': Closed-ended Matching Aid in the Context of a Two-part Tariff", *Journal of Urban Economics*, 17, pp. 19-29.
- MEGDAL, S.B. (1987): "The Flypaper Effect Revisited: An Econometric Explanation", *Review of Economics and Statistics*, 69, pp. 347-351.
- MEYERS, H.G. (1987): "Displacement Effects of Federal Highway Grants", *National Tax Journal*, 40 (2), pp. 221-235.
- MILLER, E. (1974): "The Economics of Matching Grants: The ABC Highway Program", *National Tax Journal*, 27 (2), pp. 221-229.
- MIESZKOSKI, P.; MUSGRAVE, R.A. (1999): "Federalism, Grants and Fiscal Equalization", *National Tax Journal*, 52, pp 239-260.
- MOFFITT, R.A. (1984): "The Effects of Grants-in-Aid on State and Local Expenditures: The Case of AFDC", *Journal of Public Economics*, 23, pp. 279-305.
- MOFFITT, R.A. (1990): "Has State Redistribution Policy Grown More Conservative?", *National Tax Journal*, 43 (2), pp. 123-142.
- MOFFITT, R.A.; RIBAR, D.C.; WILHELM, M.O. (1998): "State Welfare Policy in the United States", *Journal of Public Economics*, 68 (3), pp. 421-452.

- MUSGRAVE, R.A. (1961): "Approaches to Fiscal Theory of Political Federalism", en *Public Finances: Needs, Sources and Utilization*, pp. 97-122. Princeton University Press, NBER.
- NISKANEN, W.A. (1968): "Non Market Decision Making: The Peculiar Economics of Bureaucracy", *American Economic Review*, 58 (2), pp. 293-305.
- OATES, W.E. (1977): *Federalismo fiscal*. Madrid: IEAL.
- OATES, W.E. (1979): "Lump-sum Intergovernmental Grants Have Price Effects", en P. Mieskowski e W.H. Oakland: *Fiscal Federalism and Grants-in-aid*, pp. 23-30. Washington: Urban Institute.
- OATES, W.E. (1991): "On the Nature and Measurement of Fiscal Illusion: A Survey", en W.E. Oates: *Studies in Fiscal Federalism*, pp. 431-448. Edward Elgar.
- O'BRIEN, J.P.; SHIEH, Y.H. (1990): "Utility Functions and Fiscal Illusion from Grants", *National Tax Journal*, 43 (2), pp. 201-205.
- OLMSTED, G.M.; DENZAU, A.T.; ROBERTS, J.A. (1993): "We Voted for This?, Institutions and Educational Spending", *Journal of Public Economics*, 52, pp. 345-362.
- ORR, L. (1976): "Income Transfers as a Public Good: An Application to AFCD", *American Economic Review*, 66, pp. 359-371.
- PETCHEY, J.; SHAPIRO; WALSH, C. (1997): "Transfers in Federal Systems: A Critical Survey", en R.C. Fisher: *Intergovernmental Fiscal...*, pp. 99-137.
- RIBAR, D.C.; WILHELM, M.O. (1996): "Welfare Generosity: The Importance of Administrative Efficiency, Community Values and Genuine Benevolence", *Applied Economics*, 28, pp. 1045-1054.
- RIBAR, D.C.; WILHELM, M.O. (1999): "The Demand for Welfare Generosity", *The Review of Economics and Statistics*, 81 (1), pp. 96-108.
- ROMER, T.; ROSENTHAL, H. (1978): "Political Resource Allocation, Controlled Agendas and Status Quo", *Public Choice*, 33, pp. 27-43.
- ROMER, T.; ROSENTHAL, H. (1979): "Bureaucrats vs. Voters: On the Political Economy of Resource Allocation by Direct Democracy", *Quarterly Journal of Economics*, pp. 563-587.
- ROMER, T.; ROSENTHAL, H. (1980): "An Institutional Theory of the Effect of Intergovernmental Grants", *National Tax Journal*, 33, pp. 451-458.
- SCHNEIDER, M.; JI, B.M. (1987): "The Flypaper Effect and Competition en the Market of Public Goods", *Public Choice*, 54, pp. 27-39.
- SCHWALLIE, D.P. (1989): *The Impact of Intergovernmental Grants on the Aggregated Public Sector*. Quorum Books.
- SLACK, E. (1980): "Local Fiscal Response to Intergovernmental Transfers", *The Review of Economics and Statistics*, 62 (3), pp. 362-370.
- SHRODER, M. (1995): "Games the States don't Play: Welfare Benefits and the Theory of Fiscal Federalism", *Review of Economics and Statistics*, 77, pp. 183-191.
- STARKIE, D. (1984): "The Specific Effect of Specific Road Grants in South Australia", *Australian Economic Papers*, 23 (2), pp. 27-37.
- STINE, W.F. (1994): "Is Local Government Revenue Response to Federal Aid Symmetrical? Evidence for Pennsylvania County Governments in an Era of Retrenchment", *National Tax Journal*, 47 (4), pp. 799-816.
- TER-MINASSIAN, T. [ed.] (1997): *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Washington: IMF.
- TURNBULL, G.K. (1992): "Fiscal Illusion, Uncertainty and the Flypaper Effect", *Journal of Public Economics*, 48, pp. 241-259.

WINER, S. (1983): "Some Evidence on the Effect of Separation of Spending and Taxing Decisions", *Journal of Political Economy*, 91, pp. 126-140.

WYCKOFF, P.G. (1985): "Revenue Sharing and Local Public Expenditure: Old Questions, New Answers", *Economic Review. Federal Bank of Cleveland*, pp. 13-27.

WYCKOFF, P.G. (1991): "The Elusive Flypaper Effect", *Journal of Urban Economics*, 30, pp. 310-328.

ZAMPELLI, E.M. (1986): "Resource Fungibility, the Flypaper Effect and the Expenditure Impact of Grants-in-Aid", *The Review of Economics and Statistics*, (febreiro), pp. 33-40.