

Déficit y ciclo económico en la reforma de la ley de estabilidad presupuestaria

1. INTRODUCCIÓN

Contrariamente a lo que marca la tradición, la Hacienda Autonómica española ha experimentado dos reformas trascendentales en un breve lapso de tiempo. Reformas que han afectado tanto a la financiación autonómica como, y eso es aún más novedoso, al sistema presupuestario. Nos referimos concretamente a la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria y a la Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo, de reforma de la anterior. Y junto a las anteriores, la Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.

La primera norma instituye, y la segunda flexibiliza, el principio de Estabilidad Presupuestaria¹, modificando sustancialmente el sistema presupuestario autonómico al establecer la obligatoriedad de que el proceso presupuestario desemboque en una situación de déficit cero. La tercera de las normas amplía e intensifica la corresponsabilidad fiscal, estableciendo un importante nexo entre los ingresos de las Haciendas Autonómicas y la evolución general de la economía, es decir, aumentando el peso de los ingresos tributarios en detrimento de las transferencias de la Administración Central.

En el presente artículo examinamos la coherencia de estas normas y la posibilidad de alcanzar el Objetivo de Estabilidad Presupuestaria (OEP) teniendo en cuenta la situación presupuestaria de cada Comunidad Autónoma. En la sección 2 repasamos la introducción (reforma y contrarreforma) e interpretación del principio de Estabilidad Presupuestaria. En la sección 3 nos referimos al papel que el ciclo económico y la política fiscal juegan en la consecución de los objetivos presupuestarios. Finalmente, en la sección 4 presentamos las conclusiones.

¹ Instituido con carácter general para la hacienda Estatal y para las Haciendas Locales mediante la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria.

2. EL PRINCIPIO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA: REFORMA Y CONTRARREFORMA A LA LUZ DE LA LITERATURA PRESUPUESTARIA

La Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria (en adelante, LGEP) instituyó en su artículo 3 el Principio de Estabilidad Presupuestaria, en correlación con el archiconocido y polémico principio hacendístico clásico de Equilibrio Presupuestario. Como quiera que, siguiendo el mandato Constitucional, la regulación de la hacienda Autónoma debe hacerse por ley Orgánica, en paralelo se dio curso y aprobación a la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, instituyendo este mismo principio².

En su versión original (LGEP, Art. 3.2), “se entenderá por estabilidad presupuestaria la situación de equilibrio o superávit, computada en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales”. Con carácter anual el gobierno de la Nación establecerá un Objetivo de Estabilidad Presupuestaria (OEP) trienal, esto es, una distribución de equilibrio / superávit que habría de lograr cada una de las administraciones que componen la Hacienda Central / Autónoma / Local. A tal efecto el Gobierno de la Nación, el primer semestre del año (LGEP, Art. 8), previa consulta al Consejo de Política Fiscal y Financiera remitirá a las Cortes el citado OEP, apoyándose en las preceptivas consultas técnicas al Instituto Nacional de Estadística (INE)³ y al Banco de España⁴.

Pero la Ley Orgánica 5/2001 va más allá de instituir el citado principio, establece los mecanismos para su cumplimiento así como desarrolla los instrumentos de coordinación entre la Hacienda

Estatual y Autonómicas, ya presentes en la Ley 8/1980 de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), rediseñando el papel del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

En general, las leyes que pretenden la estabilidad presupuestaria se enmarcan en el debate “flexibilidad vs credibilidad”. Se supone que la rigidez de la norma, esto es, la imposibilidad de modificar un objetivo de déficit público una vez fijado, proporciona gran credibilidad a los gestores públicos y permite, entre otras cosas, acceder en mejores condiciones (plazos, tipos de interés...) a la financiación crediticia del presupuesto. Todo ello a costa de convertir el presupuesto en una herramienta rígida, lo cual conlleva riesgos como la incapacidad de hacer frente a situaciones excepcionales que requieran un mayor gasto público (catástrofes naturales, recesión económica, etc...).

En su concepción original (LGEP), la institución del principio de Estabilidad Presupuestaria constituye lo que en el ámbito de las “instituciones presupuestarias”⁵ se ha dado en llamar una “norma numérica” o “fiscal rule”, como contraposición a las “normas de procedimiento”. Sin embargo, con la reforma posterior (Ley Orgánica 3/2006) además de flexibilizar este principios se introducen una serie de mecanismos que regulan el procedimiento “negociado” por el cual llegamos a calcular el límite concreto de déficit público, en términos del PIB regional, que no debe rebasar cada Comunidad Autónoma. Por tanto, en nuestra opinión, si la LGEP instituyó una “norma numérica” pura, la Ley orgánica 3/2006 la sustituye por un procedimiento mixto que más adelante examinaremos.

Estas consideraciones son importantes porque los investigadores han aportado suficientes evidencias

² En el artículo de Bachiller Rivera (2007) se hace un análisis jurídico pormenorizado de esta reforma.

³ Encargado de elaborar la Contabilidad Nacional y, consecuentemente, de ofrecer las cifras reales de Producto Interior Bruto (PIB).

⁴ Que dispone de los elementos científicos y técnicos para explotar los datos procedentes del INE y estimar la fase del ciclo en la que nos hayamos.

⁵ Sobre las diversas combinaciones de “instituciones presupuestarias” y sus resultados puede consultarse, por ejemplo, Monasterio Escudero (1999), ó Fernández Llera (2003). Algunos autores (por ejemplo Bellod Redondo (2006, a), sostienen que la limitación del déficit público no es la primera “fiscal rule” históricamente aplicada en España.

acerca de la eficacia que las normas tienen en virtud de cómo se plantean.

Por lo que respecta a las **normas que prescriben objetivos numéricos**, el caso típico es el de las leyes de presupuesto equilibrado, normas que prohíben a las administraciones incurrir en déficit público, aunque en general podemos referirnos a cualquier norma que imponga limitaciones cuantitativas al gasto, al déficit o al endeudamiento. Kopits y Symansky (1998) han establecido incluso un listado de las características deseables en las instituciones numéricas: "la norma numérica ideal debería estar bien definida, ser transparente, sencilla, flexible, adecuada en relación al objetivo que se persigue, de obligado cumplimiento, consistente y sustentada mediante reformas en las finanzas públicas".

Sobre la influencia de este tipo de normas en la disciplina fiscal cabe hacer las siguientes consideraciones:

En primer lugar, otorgan una gran credibilidad al proceso presupuestario, mayor cuanto mayor sea la rigidez de la norma; pero como contrapartida se reduce la posibilidad de responder frente a perturbaciones de gastos o ingresos, pudiendo degenerar en su sistema tributario ineficiente⁶. Además, en entornos políticos muy fragmentados que obligan a la formación de coaliciones, las leyes de presupuesto equilibrado son un instrumento eficaz para evitar dilaciones en la implementación de ajustes fiscales⁷.

Otra gran ventaja de limitar el déficit público es que pueden corregir la incapacidad de los mercados financieros en la evaluación de la situación financiera del sector público. Kopits (2001, p. 7), lo justifica en los siguientes términos: "Existe, sin embargo, evidencia considerable de que los mercados financieros - como las típicas agencias de rating—

tienden a reaccionar con considerable retraso al deterioro o a la mejora de la situación económica. Puede argüirse que, si se diseñan bien, las normas de procedimiento presupuestario pueden imitar las presiones del mercado de modo más rápido y eficiente, y, sobre todo, sin las gravosas penalizaciones (tales como repentinas fugas de capital o altas primas de riesgo) resultantes de la percepción de un mal comportamiento presupuestario".

También existen evidencias negativas en experiencia reales con este tipo de normas. Las restricciones cuantitativas pueden provocar el empleo de la "contabilidad creativa" como mecanismo para generar apariencia de disciplina fiscal, degradando la calidad del presupuesto como instrumento para conocer y planificar la actividad financiera del Estado. En palabras de Polackova (1998, p. 11): "los comportamientos oportunistas por parte de países sometidos a programas del FMI y del Banco Mundial, y más recientemente, por parte de países candidatos a integrar la Unión Económica y Monetaria, indican que un enfoque reducido del déficit público y el endeudamiento obliga a los Gobiernos a aplazar las reformas estructurales y las inversiones, ocultar el coste y la financiación de programas fuera de sus presupuestos, y elevar los ingresos temporales. Tales comportamientos generan incertidumbres acerca de las necesidades futuras de financiación pública y pueden poner en peligro la futura estabilidad presupuestaria". Las reducciones en la recaudación, al afectar al objetivo de déficit público, suelen ir seguidas de recortes de gastos que afectan casi en exclusiva al capítulo de inversiones, mientras que los excesos de recaudación suelen ser empleados para financiar nuevo gasto corriente. De ese modo las normas numéricas suelen provocar sistemáticamente un nivel de inversión inferior al óptimo,

⁶ Véase, por ejemplo, Barro (1979) o Lucas y Stokey (1983) y, en general la Teoría del Tax Smoothing.

⁷ En este particular la evidencia es controvertida pero, en general, no cabe esperar logros significativos en materia de consolidación fiscal si estas normas no van acompañadas de un adecuado diseño institucional y reformas estructurales que garanticen la transparencia del proceso presupuestario tal como indican Von Hagen, Halles y Strauch (2000), Brumby y Cangiano (2001) o Hallerberg, Strauch y Von Hagen (2001).



limitando las posibilidades de crecimiento en el largo plazo⁸.

Con la reforma introducida por la Ley 15/2006, y pretendiendo flexibilizar su aplicación, el Principio de Estabilidad Presupuestaria se diluye en tres dimensiones, a saber: temporal, conceptual y procedimental.

La dilución temporal aparece por cuanto en su versión original la LGEP establecía un OEP (déficit 0 o superávit), para cada grupo de administraciones (Central, Autonómica, Local) a lograr año a año. El criterio reformado implica el logro del objetivo a lo largo del “ciclo económico”⁹, lo cual plantea a su vez una problemática doble: a) De una parte la identificación del ciclo (¿En qué posición del ciclo nos encontramos exactamente hoy, o en que posición estaremos mañana?); y b) suministrar con suficiente antelación esta información para que sea factible el proceso de negociación y su plasmación presupuestaria por las Comunidades Autónomas.

En segundo lugar, hay una dilución conceptual porque el equilibrio presupuestario ya no es un valor concreto (por ejemplo Déficit Público = 0, superávit = 0,2% del PIB, etc.), sino un conjunto de rangos que vinculan el crecimiento potencial de la economía con un conjunto de valores de déficit / superávit. Si la tasa de crecimiento real de la economía es inferior a la tasa potencial prevista en el Acuerdo por el que se establece el Objetivo de Estabilidad Presupuestaria; las Comunidades Autónomas podrán incurrir en un déficit de hasta el 0,75% del PIB en su conjunto. Además, con independencia del OEP podrá autorizarse a las Comunidades Autónomas determinados programas de gastos en inversiones productivas, que no computarán a efectos de mayor déficit, siempre que se financien en un 30% con Ahorro Bruto de cada entidad y que no podrán sobrepasar el 0,25% del PIB de la Comunidad Autónoma implicada.

⁸ Véase, por ejemplo, Dur, Peletier y Swank (1998).

⁹ Artículo 3 LGEP, según redacción dada por Ley 15/2006.

En tercer lugar, con la reforma se retorna a un esquema (muy criticado en el pasado) de negociaciones bilaterales para la fijación de los objetivos presupuestarios. Frente a la autoridad del Gobierno de la Nación como agente que encarna la exclusividad en la propuesta ante las Cortes del Acuerdo con el OEP¹⁰ (modelo LGEP); se retorna a un procedimiento de doble negociación bilateral (Estado - Consejo de Política Fiscal y Financiera, y Estado - Comunidad Autónoma), y se introduce el papel auxiliar del Banco de España y el Instituto Nacional de Estadística (INE)¹¹ a efectos de ofrecer una identificación “objetiva” del ciclo; si bien es cierto que la Ley introduce una cláusula precautoria que deja en manos del Ministerio de Hacienda, la fijación del objetivo presupuestario para aquellas Comunidades Autónomas con las que no se haya llegado a acuerdo¹².

Conviene recordar al respecto lo que las principales investigaciones han determinado a la hora de moldear el proceso presupuestario. Así, con la Ley 15/2006 se sustituye una “organización jerarquizada” del proceso de fijación del objetivo por un modelo más “colegiado”. Se denomina **organización jerárquica** a aquella en la que bien el Presidente del Gobierno, bien el Ministro de Hacienda, dispone de un poder que limita las acciones del resto de actores en el proceso presupuestario, por ejemplo impidiendo la modificación e incluso la ejecución del presupuesto que corresponde a un ministerio determinado, limitando su capacidad de solicitar nuevos fondos, etc. Por el contrario se entiende que estamos frente a una **organiza-**

ción colegiada en ausencia de dicho poder. Cuanto mayor sea esa fortaleza (jerarquía) mayor será la capacidad de introducir disciplina en el presupuesto frente a las pretensiones de gasto de los denominados “ministros del gasto”¹³, en este caso Consejero de Hacienda de las distintas Comunidades Autónomas.

En cuanto a la experiencia autonómica española la literatura científica es tajante: el fuerte incremento del endeudamiento operado entre 1989 y 1993, unido al proceso de convergencia de acuerdo con los criterios fijados en el Tratado de Maastricht, generó un gran interés por los mecanismos de disciplina fiscal¹⁴. Hasta 1992, las reglas contenidas en la LOFCA, respecto a carga de la deuda y afectación del endeudamiento fueron el único instrumento utilizado como mecanismo de disciplina fiscal de las Comunidades Autónomas. Posteriormente, los Escenarios de Consolidación Presupuestaria emanados del CPPF han revelado ser un instrumento valioso para moderar el ritmo de crecimiento del endeudamiento autonómico a pesar de no haber sido rigurosamente cumplidos¹⁵. Así, por ejemplo, Vallés Giménez y Zárata Marco (2003, p. 148) en un análisis muy crítico de los Escenarios de Consolidación Presupuestaria (ECP), antecedentes directos de los actuales Objetivos de Estabilidad Presupuestaria, manifiestan: “...pese a que el juicio que nos merecen los ECP no es positivo, ya que su diseño no parece incorporar las sanciones necesarias o incentivos atractivos para asegurar su eficacia, sí que hay que reconocer la rele-

¹⁰ Otorgando un papel subsidiario y de coordinación en sentido estricto (no de negociación) al Consejo de Política Fiscal y Financiera. En el Boletín Oficial de las Cortes Generales, nº 560, de 1 de junio de 2007, pp. 12 y siguientes, se publica el “Acuerdo Aprobado sobre el Objetivo de Estabilidad Presupuestaria 2008-2010”.

¹¹ Artículo 8.2 de la LGEP, según redacción dada por la Ley 15/2006.

¹² Idem.

¹³ Para el caso de América Latina este resultado ha sido comprobado, entre otros, en Alesina et al (1999) o Stein, Talvi y Grisanti (1999). En el caso de los Estados Unidos, estas conclusiones han sido ratificadas, entre otros, por los trabajos de Poterba (1994), Alt y Lowry (1994), Rueben (1995), Alesina y Bayoumi (1996), Bohn e Inman (1996), Knight y Levinson (2000) o Strauch (2000).

¹⁴ Monasterio (2002, p. 165)

¹⁵ Monasterio Escudero, Sánchez Álvarez y Blanco Ángel (1999, p. 49). Incluso quienes se muestran más críticos con los ECP reconocen su aportación a la disciplina crediticia de las Comunidades Autónomas.

vancia que se deriva de su entrada en vigor, al poder observarse una ruptura de la tendencia fuertemente expansiva de la deuda autonómica".

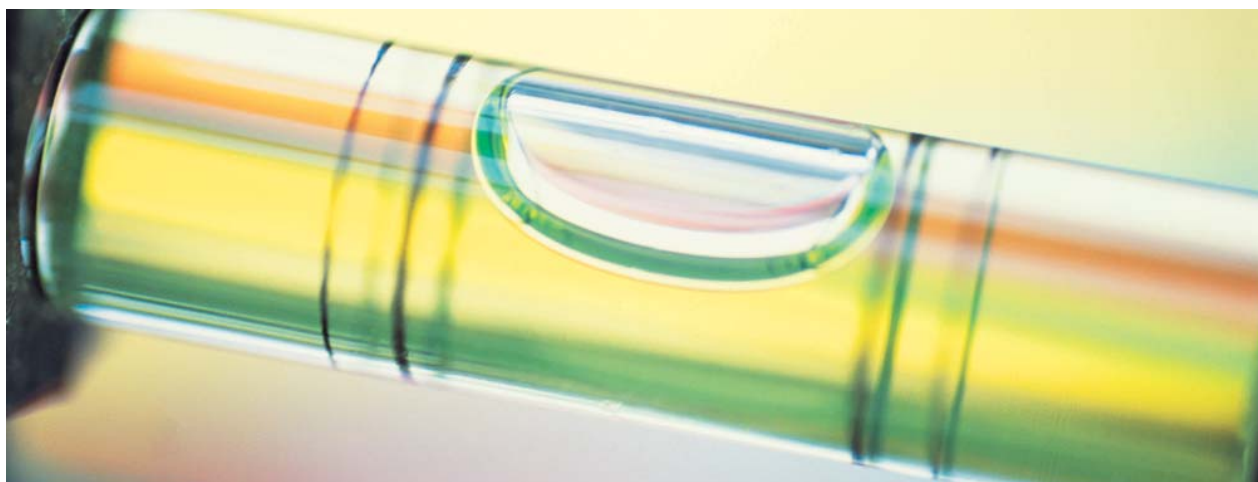
En el caso de la LOFCA, el principal defecto de las instituciones que prescriben objetivos numéricos es la inexistencia de un mecanismo sancionador para corregir la conducta de aquellas Comunidades Autónomas que superan el 25% de carga financiera o que dedican el producto de las operaciones de crédito a finalidades distintas de la inversión. Como indica Guerra Reguera (1997, p. 98), "¿Quién controla el incumplimiento de estos criterios? ¿o qué sucedería si una Comunidad Autónoma no respeta estas pautas, cuál sería la sanción? Se trata de una de las deficiencias más notables que se pueden detectar en el establecimiento del régimen aplicable a las operaciones de crédito de las Comunidades Autónomas. Como se suele decir, la norma sin sanción es letra muerta, y en este caso nos encontramos ante una regla que puede perder en buena parte su operatividad como consecuencia de no haber previsto las consecuencias de su incumplimiento".

La restricción del endeudamiento puede provocar conductas indeseables tales como el empleo de contabilidad/presupuestación creativa o como la reducción del esfuerzo inversor autonómico, considera-

ción que resulta especialmente importante para el futuro tras la entrada en vigor de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria que, de hecho, prohíbe el recurso al endeudamiento. Esa sería la explicación a la creciente proliferación de empresas y fundaciones públicas. Como indica Utrilla de la Hoz (2000, p.172) refiriéndose al endeudamiento creciente de las empresas públicas dependientes de las Comunidades Autónomas; "constituye una vía utilizada para financiar inversiones regionales eludiendo el cómputo de endeudamiento atribuido al conjunto de las administraciones públicas españolas a efectos de las limitaciones cuantitativas establecidas en la tercera fase de la unión económica y monetaria... esta tendencia general a limitar el endeudamiento de las administraciones regionales y reconducirlo hacia un mayor nivel de deuda de sus órganos dependientes no constituye una novedad, sino una pauta asentada durante la última parte de la década de los noventa"¹⁶.

3. ALGUNOS ELEMENTOS CRÍTICOS: EL PAPEL DEL CICLO ECONÓMICO

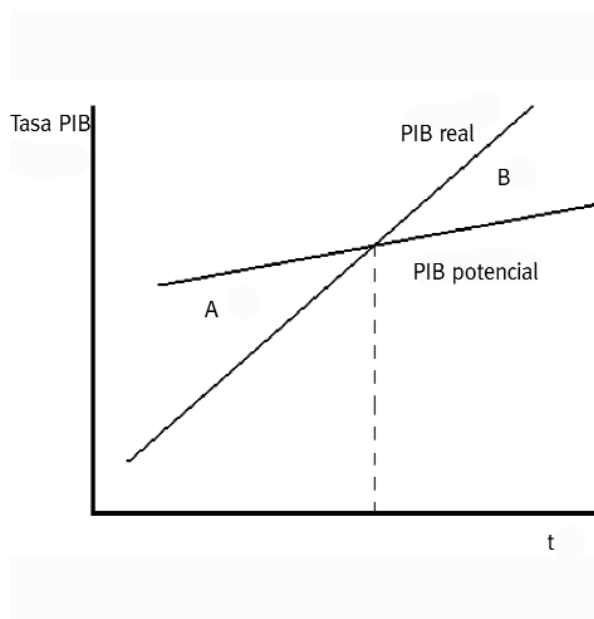
Como indicábamos anteriormente uno de los aspectos más novedosos (controvertidos) de la contrarreforma presupuestaria ha sido la vinculación del equilibrio presupuestario al conjunto del ciclo.



¹⁶ Ahondando en la posición del profesor Utrilla de la Hoz, un caso aplicado de innovación financiera elusiva del cómputo del déficit público puede verse, por ejemplo, en Bellod Redondo (2006). Sobre el endeudamiento fuera de Balance de empresas públicas autonómicas puede consultarse, por ejemplo, Fernández Llera (2005) ó Bellod Redondo (2006, c).

Y al curso efectivo de éste, es decir, a la verificación de unas tasas de crecimiento real concretas frente a las “potenciales, de “pleno empleo” o, en definitiva, “esperada”; de modo que el objetivo de déficit cero (presente originalmente en la Ley 18/2001) se relaja en la medida en que la tasas de crecimiento observadas sean inferiores a las “potenciales”. A tal efecto el Gobierno fija un escenario (previsto) de crecimiento del PIB real (ó PIB a precios constantes) para los tres próximos años. El Ministerio de Hacienda, con la colaboración del INE y del Banco de España estima, para esos mismos años el PIB potencial¹⁷, que es simplemente una función más o menos sofisticada obtenida a partir del PIB real. Si se prevé que el crecimiento real supere al crecimiento potencial (lo cual puede llevar aparejado presiones inflacionistas), las Comunidades Autónomas deberán presentar equilibrio o superávit presupuestario (zona B del Gráfico 1). Si se prevé lo contrario (la economía puede presentar presiones deflacionistas) se autoriza el cierto nivel de déficit (zona A del Gráfico 1).

Gráfico 1



Lo que en el Gráfico 1 se presenta como un sencillo mecanismo ofrece en la práctica graves dificultades.

Por lo que respecta al PIB (real) el INE nos provee de información actualizada que procede de la Contabilidad Nacional de España (PIB anual) y de la Contabilidad Nacional Trimestral de España (PIB trimestral). Pero lo que en realidad se requiere es la estimación, para los tres años siguientes, de la evolución de la tasa de crecimiento del PIB real. Así, en el año t las Comunidades Autónomas estarán elaborando el Proyecto de Presupuestos para el ejercicio $t+1$. En ese momento sólo se conoce el PIB del año $t+1$ y anteriores. Para fijar el OEP, el Gobierno debe utilizar datos procedentes de los años $t-1, \dots, t-n$ para estimar cómo se comportará el PIB real y potencial en los ejercicios $t+1, t+2, t+3$. Por tanto, la propuesta del Gobierno tiene una base netamente especulativa: la del comportamiento futuro de la economía. Ciertamente es que las técnicas econométricas han avanzado lo suficiente como para lograr un alto grado de calidad en las estimaciones¹⁸. Pero no dejan de ser estimaciones sujetas a las veleidades de la coyuntura.

Una segunda cuestión crítica es la respuesta de este sistema frente a los cambios más o menos acusados de la coyuntura económica. La Ley establece en su artículo 7.4 que la previsión de crecimiento del PIB real (y por tanto del potencial, se entiende), realizada por el Gobierno, tiene carácter trienal y no puede ser modificada “salvo causas excepcionales”. Esta cláusula, tratando de preservar la objetividad (inamovilidad) en la fijación del OEP, abre las puertas al comportamiento discrecional porque, ¿quién determina qué causas son excepcionales y cuáles no? ¿Cuánto, por ejemplo, ha de retroceder el PIB o aumentar la tasa de desempleo sobre la previsión inicial, para que lo consideremos causa justificada de modificación del OEP?

¹⁷ Tasa a la que crecería el PIB en ausencia de desempleo.).

¹⁸ Sobre las técnicas concretas empleadas en la estimación del PIB potencial puede consultarse Estrada et al. (2004), Izquierdo y Regil (2006) ó Banco de España (2007 a,b,c).

En tercer lugar cabe prestar atención al estado de las cuentas autonómicas ante la enreda en vigor de la norma. ¿Cuál es la posición en que se encuentran las distintas Comunidades Autónomas en materia de déficit público? Si atendemos a los datos ofrecidos por el Ministerio de Hacienda en relación con la Administración General + Organismos Autónomos de cada una de ellas¹⁹, así como a los datos sobre PIB regional proporcionados por el INE²⁰, podemos comprobar cual ha sido el curso de esta variable.

En el Cuadro 1 ofrecemos los datos del déficit público de cada Comunidad Autónoma en proporción a su PIB nominal. La última línea del citado

cuadro es la media de los valores obtenidos para cada año²¹. En el Gráfico 2 hemos representado la evolución temporal de esa media agregada. Los datos muestran una evolución poco alentadora de las cuentas públicas del sector autonómico ya que, aunque la tendencia (línea roja discontinua) apunta evidentemente hacia el superávit presupuestario, sólo se alcanza claramente en los dos últimos ejercicios. Los años 1995, 1996 y 1997 marcan sendos déficit decrecientes hacia un equilibrio fallido que tendrá lugar en 1998. Tanto la reforma (LGEP) de 2001 como la contrarreforma de 2006 han tenido lugar en un inestable ambiente de equilibrio presupuestario.

Cuadro 1

DÉFICIT PÚBLICO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (Proporción sobre el PIB de cada una de ellas)										
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
LA RIOJA	-0,17%	0,44%	0,10%	-0,10%	-0,59%	-1,02%	-0,50%	0,20%	-0,35%	-0,28%
PAIS VASCO	-0,69%	-0,01%	-0,16%	0,89%	1,41%	1,39%	0,77%	0,82%	0,13%	0,47%
NAVARRA	0,98%	2,95%	4,00%	8,18%	7,79%	8,63%	8,21%	9,97%	10,25%	10,01%
MADRID	-0,47%	-0,42%	-0,14%	0,01%	-0,02%	0,05%	-0,50%	0,16%	0,20%	0,40%
MURCIA	-0,06%	0,07%	-0,08%	0,10%	0,02%	-0,01%	-0,03%	0,00%	0,04%	0,30%
GALICIA	-1,00%	-0,68%	-0,49%	-0,35%	-0,02%	-0,01%	-0,18%	0,26%	0,09%	0,49%
EXTREMADURA	-0,03%	-0,10%	0,26%	0,46%	0,21%	-0,71%	-0,23%	-0,75%	0,57%	0,63%
VALENCIA	-0,67%	-1,55%	-1,06%	-1,01%	-1,26%	-1,33%	-0,73%	-0,30%	-0,65%	-0,35%
CATALUÑA	-0,65%	-0,39%	-0,27%	-0,12%	0,00%	0,05%	0,02%	0,05%	0,25%	-0,46%
CASTILLA-LA MANCHA	-0,29%	-0,40%	-0,13%	-0,14%	-0,11%	-0,09%	0,00%	-1,42%	0,05%	-1,10%
CASTILLA LEÓN	-0,29%	-0,19%	0,07%	-0,14%	0,02%	0,27%	0,07%	0,09%	0,06%	0,24%
CANTABRIA	0,96%	0,46%	0,10%	0,17%	-0,90%	0,11%	-0,22%	-0,22%	0,59%	0,28%
CANARIAS	-0,98%	-0,96%	-0,07%	0,02%	0,39%	0,03%	0,02%	0,07%	0,04%	-0,49%
BALEARES	0,02%	0,19%	-0,10%	0,29%	0,18%	0,06%	-0,52%	-0,76%	-0,10%	2,49%
ANDALUCÍA	-0,72%	-0,70%	-0,06%	-0,19%	0,33%	-0,16%	0,03%	0,03%	0,48%	0,56%
ARAGÓN	-0,15%	-0,69%	-0,28%	0,13%	0,16%	-0,53%	-0,15%	-0,72%	-0,10%	-0,47%
ASTURIAS	0,07%	-0,26%	-0,44%	-0,74%	-0,21%	-0,38%	-0,77%	-0,73%	0,47%	0,27%
MEDIA	-0,24%	-0,13%	0,07%	0,44%	0,44%	0,37%	0,31%	0,40%	0,71%	0,76%

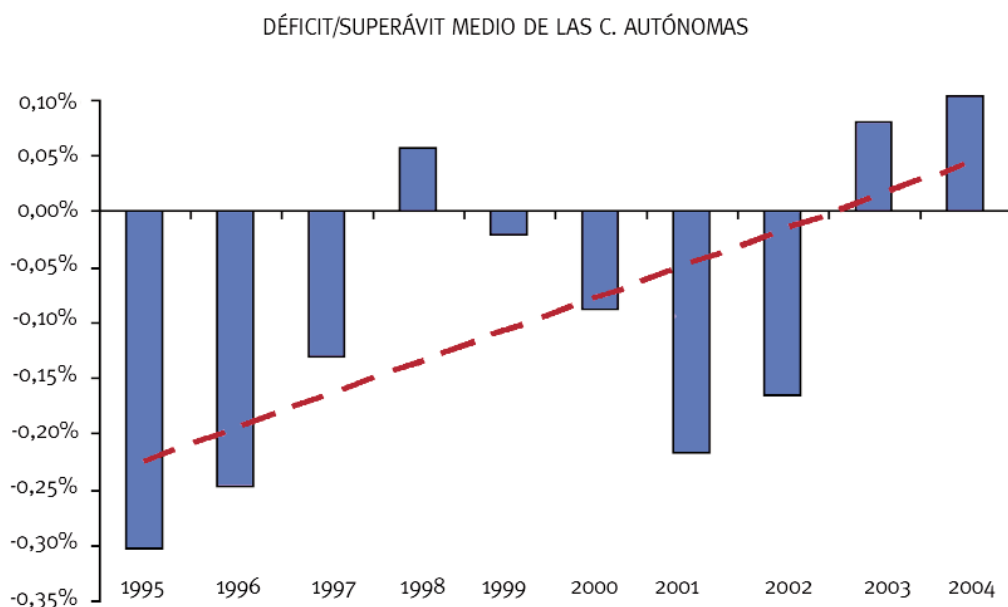
Fuente: elaboración propia a partir de Liquidaciones Presupuestarias de las Comunidades Autónomas (www.minhac.es) y Contabilidad Regional (INE).

¹⁹ Disponible en www.minhac.es.

²⁰ Disponible en "Cuentas Económicas", www.ine.es.

²¹ Por su reducido tamaño hemos excluido las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

Gráfico 2



Surge la necesidad de matizar y de introducir elementos de controversia acerca de las posibilidades futuras del Principio de Estabilidad Presupuestaria, en contraposición al benévolo escenario representado en el Gráfico 2.

En primer lugar, ¿podemos decir que todas las Comunidades Autónomas se enfrentan a la nueva LGEP de forma igualmente saneada? Y, en segundo lugar, ¿qué parte del éxito se debe a la toma de conciencia por parte de los actores políticos (medidas de ajuste presupuestario) y qué parte es fruto recibido pasivamente del ciclo expansivo excepcionalmente prolongado vivido por la economía española; amén de unos tipos de interés históricamente reducidos que han redundado en una menor presión por el lado del gasto (déficit primario)?²²

En el Cuadro 2 ofrecemos el comportamiento del déficit público por Comunidades Autónomas para el periodo 1995–2004 (siempre en proporción a su propio PIB). Preferimos analizar comportamientos del conjunto del periodo para evitar las conclusiones sesgadas por la evolución cíclica de la economía²³. Las Comunidades Autónomas han sido ordenadas de mayor a menor superávit/déficit medio y lo primero que nos llama la atención es la disparidad de situaciones en el marco de ese proceso general de saneamiento que veíamos gracias al Gráfico 2. Un primer grupo (desde País Vasco hasta Castilla y León) presenta superávit, pero la mayoría de las Comunidades Autónomas presenta un perfil deficitario. Decimos perfil porque no hemos de olvidar que estos datos hacen referencia al conjunto

²² Quedaría una tercera pregunta que por su amplitud y complejidad escapa al alcance de este trabajo: ¿qué papel ha jugado la “contabilidad creativa” y, en particular, la proliferación de empresas y fundaciones semipúblicas con intensas relaciones contractuales con las Administraciones Públicas pero que están concebidas como una “huida” del Derecho Administrativo y Presupuestario?

²³ En el momento de redactar este trabajo están disponibles en la web del ministerio de Hacienda las liquidaciones provisionales de los presupuestos de 2005.

del periodo, no al último año cuya liquidación está disponible²⁴. Teniendo en cuenta que el OEP aprobado para los años 2008-2010 es de un superávit del 0,25% del PIB²⁵, según la tendencia demostrada en los últimos años sólo dos Comunidades Autónomas (Navarra y País Vasco) estarían en condiciones de cumplirlo.

Cuadro 2

SUPERÁVIT PÚBLICO EN LA COMUNIDADES AUTÓNOMAS (Media sobre PIB respectivo)	
media 1995-2004	
PAÍS VASCO	0,50%
NAVARRA	0,26%
BALEARES	0,17%
CANTABRIA	0,13%
MURCIA	0,03%
EXTREMADURA	0,03%
CASTILLA LEÓN	0,02%
ANDALUCÍA	-0,04%
MADRID	-0,07%
CATALUÑA	-0,15%
GALICIA	-0,19%
CANARIAS	-0,19%
LA RIOJA	-0,23%
ASTURIAS	-0,27%
ARAGÓN	-0,28%
CASTILLA-LA MANCHA	-0,36%
VALENCIA	-0,89%

Fuente: elaboración propia.

Y ¿qué impacto ha tenido la evolución del ciclo en estos resultados tan brillantes? ¿qué proporción de este aparente proceso de saneamiento se debe a un verdadero ajuste y qué proporción ha sido inducida pasivamente por la evolución del ciclo económico? Como es de todos sabido, el superávit/déficit público es una magnitud endógena al PIB de modo que cuando estamos en la fase alcista del ciclo, *ceteris paribus*, se reduce el déficit; y lo contrario sucede en la fase crítica del ciclo. Eliminando del cómputo del superávit/déficit público el efecto del ciclo, podemos comprobar cuál es el comportamiento ver-

daderamente estructural de las haciendas autonómicas. Al fin y al cabo España está viviendo una prolongada fase de crecimiento excepcional que podría enmascarar situaciones críticas; en otras palabras, los comportamientos irresponsables de los gestores públicos pueden encontrar acomodo en la bonanza económica.

Existen diversas metodologías que nos permiten descomponer el superávit/déficit público en un componente estructural y en un componente inducido por la evolución coyuntural del PIB²⁶. Podemos definir el superávit o déficit público como:

$$S/D_{t,i} = SCN_{t,i} + ECP_{t,i} \quad (0.1)$$

Siendo $S/D_{t,i}$ el superávit o el déficit público efectivo u observado en la Comunidad autónoma i en el año t , es decir, obtenido de las *Liquidaciones* presupuestarias de las Comunidades Autónomas. El Saldo Cíclico Neutral ó Saldo Estructural ($SCN_{t,i}$) es el superávit o déficit que observaríamos en esa misma Comunidad Autónoma en una situación de pleno empleo. Finalmente, el Efecto Cíclico en el Presupuesto $ECP_{t,i}$ es el superávit o déficit adicional observado a causa de la discrepancia entre el PIB corriente y el PIB de pleno empleo. Des este modo, estimando la variable $ECP_{t,i}$ conforme se explica en el anexo, el Saldo Cíclico Neutral puede obtenerse como:

$$SCN_{t,i} = S/D_{t,i} - ECP_{t,i} \quad (0.2)$$

Recapitulando, el Saldo Cíclico Neutral ($SCN_{t,i}$) nos informa de las condiciones estructurales en que desarrolla el presupuesto y el Efecto Cíclico del Presupuesto ($ECP_{t,i}$) nos informa del impacto de la coyuntura cíclica.

En el Gráfico 3 hemos representado el valor que por término medio ha tomado el Saldo Cíclico Neutral durante el periodo estudiado. En el Cuadro

²⁴ En el momento de redactar este documento está disponible el Avance de la Liquidación del ejercicio 2005. Concretamente en < <http://serviciosweb.meh.es/apps/CCAALiquidaciones/> >.

²⁵ Véase nota 10.

²⁶ Véase por ejemplo Blanchard (1990) o Gómez Jiménez (1993).

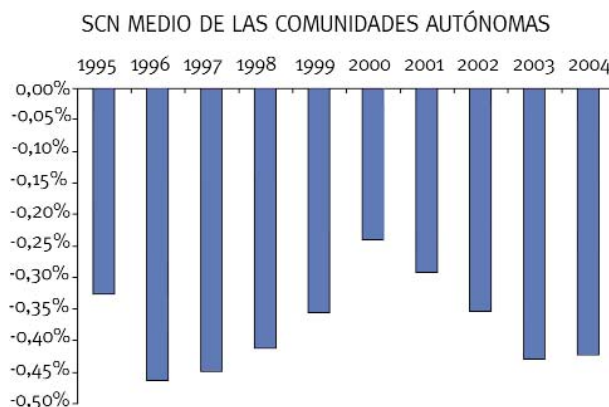
3 hemos representado los datos medios del periodo ordenando las Comunidades Autónomas de mayor a menor Saldo Cíclico Neutral. Llama la atención que, con carácter general, a excepción de Cantabria, Baleares y Asturias, las demás Comunidades Autónomas son haciendas estructuralmente deficitarias, de modo que si en el periodo 1995-2004 registran déficit reducido o incluso superávit es debido a la acción positiva del ciclo económico, no a las medidas de ajuste instrumentadas por quienes elaboran el presupuesto. Ello nos lleva a pensar en el riesgo que un cambio de posición cíclica puede tener en las cuentas autonómicas.

Cuadro 3

SALDO CÍCLICO NEUTRAL (Media del período para cada Comunidad Autónoma)	
1995-2004	
CANTABRIA	0,92%
BALEARES	0,08%
ASTURIAS	0,06%
EXTREMADURA	-0,07%
MURCIA	-0,07%
LA RIOJA	-0,13%
ARAGÓN	-0,16%
CASTILLA-LA MANCHA	-0,22%
CASTILLA Y LEÓN	-0,39%
MADRID	-0,49%
NAVARRA	-0,58%
CATALUÑA	-0,69%
VALENCIA	-0,74%
PAÍS VASCO	-0,83%
ANDALUCÍA	-0,88%
GALICIA	-1,08%
CANARIAS	-1,09%

Fuente: elaboración propia.

Gráfico 3



Efectivamente, la afirmación anterior corroborarse atendiendo al Efecto Cíclico del Presupuesto ($ECP_{t,i}$) que hemos registrado en el Cuadro 4, ordenando nuevamente las Comunidades Autónomas de mayor a menor valor de esta variable para el conjunto de periodo. Aquellas Comunidades Autónomas de cabecera, es decir, aquellas para las que $ECP_{t,i} > 0$, el ciclo juega negativamente: aumenta el déficit público por encima del valor que obtendría en pleno empleo (SCN) o reducen el valor del superávit que podrían obtener en tal situación. Si el $ECP_{t,i} > 0$ el resultado es el contrario: la Comunidad Autónoma se está beneficiando del impacto del ciclo. Resulta llamativo, atendiendo a los datos del Cuadro 4, la disparidad de valores. No olvidemos que las Comunidades Autónomas no son sino un conjunto de economías perfectamente abiertas e integradas en una realidad estatal más amplia. No cabría esperar, al menos en principio, posiciones tan dispares respecto al ciclo. Pero el dato más relevante, sin lugar a dudas, es que la gran mayoría de Comunidades Autónomas (incluyendo a todas las que tienen carácter *histórico*) se han servido del impulso positivo del ciclo para registrar saldos presupuestarios saneados. Por esa misma razón cabe

esperar que un eventual cambio de ciclo conlleve el desmoronamiento del aparente equilibrio presupuestario del que hoy goza la hacienda autonómica.

Cuadro 4

EFECTO CÍCLICO DEL PRESUPUESTO (Media del período para cada Comunidad Autónoma)	
	Media
CANTABRIA	0,87%
ASTURIAS	0,37%
VALENCIA	0,17%
CASTILLA-LA MANCHA	0,16%
ARAGÓN	0,14%
LA RIOJA	0,06%
EXTREMADURA	-0,11%
BALEARES	-0,11%
MURCIA	-0,12%
CASTILLA Y LEÓN	-0,45%
MADRID	-0,47%
CATALUÑA	-0,60%
ANDALUCÍA	-0,93%
NAVARRA	-0,94%
GALICIA	-0,99%
CANARIAS	-1,00%
PAÍS VASCO	-1,48%

Fuente: elaboración propia.

4. CONCLUSIONES

La reforma de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (LGEP) ha supuesto un significativo cambio metodológico en la instrumentación del principio de Estabilidad Presupuestaria. Dos son las principales innovaciones en relación con esa materia.

En primer lugar, la vuelta a un esquema de negociación sucesiva y bilateral que incluye no sólo al Gobierno y al Consejo de Política Fiscal y Financiera, sino también a cada Comunidad Autónoma. Se trata de un esquema menos rígido que el presente en la redacción original de la LGEP pero que abre las puertas a una mayor discrecionalidad y menor eficacia tal como sucediera en su momento con los Escenarios de Consolidación Presupuestaria.

En segundo lugar, la fijación de un Objetivo de Estabilidad Presupuestaria (OEP) atiende ahora a la posición que ocupa la economía dentro del ciclo económico. A tal fin, el Gobierno está obligado a ofrecer una previsión trienal de la evolución del PIB real y del PIB potencial o de pleno empleo.

Las Comunidades Autónomas afrontan este nuevo marco legal en un ambiente de saneamiento presupuestario generalizado. Sin embargo, el análisis detallado del déficit público de acuerdo con la metodología del Fondo Monetario Internacional, diferenciando entre la parte estructural (*Saldo Cíclico Neutral*) y la parte discrecional (*Efecto Cíclico del Presupuesto*), indica que el equilibrio presupuestario en las Comunidades Autónomas es más bien aparente: la fase expansiva del ciclo económico está ayudando a registrar niveles de déficit muy inferiores a los que se registrarían ante un cambio de ciclo, comprometiendo el cumplimiento efectivo del Principio de Estabilidad Presupuestaria.

5. ANEXO

Existen diversas metodologías que nos permiten descomponer el superávit / déficit público en un componente estructural y en un componente inducido por la evolución coyuntural del PIB. Atendiendo a la formulación de Blanchard (1990) o Gómez Jiménez (1993), podemos definir el superávit o déficit público como:

$$S/D_{t,i} = SCN_{t,i} + ECP_{t,i} \quad (0.3)$$

siendo $S/D_{t,i}$ el superávit o el déficit público efectivo u observado en la Comunidad autónoma i en el año t ; $SCN_{t,i}$ el Saldo Cíclico Neutral ó Saldo Estructural; y $ECP_{t,i}$ el Efecto Cíclico en el Presupuesto.

La definición del PIB de pleno empleo resuelta determinante para la obtención de unos u otros datos. El propio Banco de España, a raíz del encargo surgido de la reforma de la LGEP, y de la necesidad de identificar correctamente la posición cíclica de la economía española ha elaborado un docu-

mento explicativo de los mecanismos alternativos para su obtención²⁷. Esta metodología, seguida por el Fondo Monetario Internacional (FMI) por su simplicidad, sobre todo cuando tenemos series temporales breves y hemos de trabajar con grupos numerosos de economía (como es el caso), estima el PIB de pleno empleo a partir del filtro Hodrick-Prescott aplicado al PIB observado²⁸.

Definimos el Efecto Cíclico del Presupuesto como:

$$ECP_{t,i} = \frac{Y^p_{t,i}}{Y^o_{t,i}} \cdot b_{o,i} + IT_{o,i} \cdot \left(\frac{Y_{t,i}}{Y_{o,i}} - \frac{Y^p_{t,i}}{Y^p_{o,i}} \right) - b_{t,i} \quad (0.4)$$

siendo b_t el superávit / déficit público efectivo en el momento "t", IT los ingresos totales no financieros (capítulos 1 a 7) en proporción al PIB, $Y_{t,i}$ e $Y^p_{t,i}$ la renta observada y potencial en el momento "t" respectivamente. Todo ello para la Comunidad Autónoma i . A partir de la expresión (0.4) calculamos el Saldo Cíclico Neutral ($SCN_{t,i}$) como:

$$SCN_{t,i} = IT_{o,i} \cdot \frac{Y_{t,i}}{Y_{o,i}} - G_{o,i} \cdot \frac{Y^p_{t,i}}{Y^p_{o,i}} \quad (0.5)$$

siendo G^o el gasto total no financiero (capítulos 1 a 7) en proporción al PIB.

Para aplicar la expresión (0.5) al caso de cada Comunidad Autónoma, en primer lugar procede calcular el PIB potencial. Para ello aplicamos el filtro Hodrick-Prescott a la serie real de y_t procedente de la Contabilidad Regional de España elaborada por el INE y multiplicando el resultado obtenido por el deflactor del PIB a precios de mercado²⁹. Lo habitual es tomar un filtro en el que siendo λ el multiplicador de Lagrange, lo habitual es tomar un valor $\lambda = 100$ cuando se trabaja con series temporales anuales, si bien en ocasiones suele recurrirse a valores inferiores³⁰ ($\lambda = 10, \lambda = 5$). Nosotros hemos realizado nuestros cálculos con el valor estándar $\lambda = 100$.

BIBLIOGRAFÍA

- Abad, A. M. ; Cuevas, A. y Quilis, E. M.** (2006); "Proyección del Cuadro Macroeconómico y de las Cuentas de los Sectores Institucionales mediante un Modelo de equilibrio"; *Papeles de Trabajo del IEF*, nº 27-2006, Instituto de estudios Fiscales, Madrid.
- Andrés, J. y Doménech, R.** (2006); "Fiscal Rules and Macroeconomic Stability"; *Hacienda Pública Española*, vol. 176, pp. 9 - 41.
- Bachiller Rivera, M. P.** (2007); "La Ley 15/2006, de 26 de mayo, de Reforma de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria"; *Auditoría Pública*, nº 41, pp. 71 - 82.
- Banco de España** (2007,a); "Estimaciones de Crecimiento potencial de la Economía Española", *Boletín Económico*, enero, Madrid.
- Banco de España** (2007, b); "La Respuesta a la Consulta del Ministerio de Economía y Hacienda en Cumplimiento del Artículo 8.2 de la Ley general de Estabilidad Presupuestaria y la Difusión de las Proyecciones Macroeconómicas del Banco de España", Madrid.
- Banco de España** (2007,c); *La Situación Actual y las Perspectivas de la Economía Española*, Madrid. Disponible en: <http://www.bde.es/informes/be/situacion_economia-esp.pdf>.
- Blanchard, O.** (1990); "Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators"; OCDE *Working Paper* nº 79, París.

²⁷ Véase Banco de España (2007 a, b).

²⁸ Si la inflación es reducida es indiferente aplicar dicho filtro al PIB nominal, o aplicarlo al PIB real y luego "reflectar" la serie así obtenida. Nosotros hemos empleado este último sistema que es el que debe utilizar en rigor para no valorar apriorísticamente si la inflación de una economía es elevada o no.

²⁹ Véase Prescott (1986) y Hodrick y Prescott (1997).

³⁰ Por ejemplo, Gómez Jiménez (1993, p. 14) emplea un valor.

- Bellod Redondo, J. F.** (2006, a); "El Remanente de Tesorería como Institución Presupuestaria"; *Auditoría Pública*, nº 40, pp. 109 - 116.
- Bellod Redondo, J. F.** (2006, b); "Financiación Privada de Infraestructuras: el caso de la Autovía del Noroeste"; *Presupuesto y Gasto Público*, nº 44, pp. 133 - 144.
- Bellod Redondo, J. F.** (2006, c); "Empresa Pública, Déficit y Deuda: el caso de la Comunidad Murciana 1983 - 2003"; *Auditoría Pública*, nº 40, pp. 67 - 76.
- Estrada, Á., Hernández de Cos, P. y J. Jareño, J.** (2004). *Una Estimación del Crecimiento Potencial para la Economía Española*, Documentos Ocasionales, nº 0405, Banco de España.
- Fernández Llera, R.** (2003); "¿Mercado, Reglas Fiscales o Coordinación? Una Revisión de los Mecanismos para Contener el Endeudamiento en los Niveles Inferiores de Gobierno"; *Documento nº 09/03*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Fernández Llera, R.** (2006); "Empresas Públicas Autonómicas y Endeudamiento fuera de Balance"; *Auditoría Pública*, nº 50, pp. 7 - 20.
- Giorno, C., P. Richardson, D. Roseveare y P. van den Noord** (1995), "Estimating Potential Output, Output Gaps and Structural Budget Balances", *OECD Economics Department WP*, 152.
- Gómez Jiménez, A. L.** (1993); "Indicadores de la Política Fiscal: una Aplicación al Caso Español", *Documento de Trabajo nº 9304*, Banco de España.
- Gómez Jiménez, A. L. y Roldán Alegre, J. M.** (1995); "Análisis de la Política Fiscal en España con una Perspectiva Macroeconómica (1988 - 1994)"; *Estudios Económicos*, nº 53, Banco de España.
- Heller, P. S., Haas, D. H. y Ahsan, S. M.** (1986). *A Review of the Fiscal Impulse Measure*, IMF Occasional Paper, nº 44.
- Hernández de Cos, P.** (2001); "Un Método Alternativo de Estimación de los Saldos Presupuestarios Ajustados de Ciclo", *Boletín Económico*, diciembre, Banco de España.
- Hodrick, R. y E. C. Prescott** (1997), "Post-war US Business Cycles: An Empirical Investigation", *Journal of Money, Credit and Banking*, 29 (1): 1-16.
- Izquierdo, M., y Regil, A. V.** (2006). «Actualización de las estimaciones de la tasa de desempleo estructural de la economía española», *Boletín Económico*, septiembre, Banco de España.
- Ministerio de Hacienda** (2007), *Informe sobre Posición Cíclica de la Economía Española*, Madrid. Disponible en <<http://documentacion.meh.es/doc/C10/C14/SEH/30-0307%20Informe%20Posicion%20Ciclica%20de%20la%20Economia%20Espa%C3%B1ola.pdf>>
- Monasterio Escudero, C., Sánchez Álvarez, I. y Blanco Ángel, F.** (1999); *Controles Internos del Endeudamiento versus Racionamiento del Crédito. Estudio Especial del Caso de las Comunidades Autónomas Españolas*; Fundación BBV, Bilbao.
- Prescott, E. C.** (1986); "Theory Ahead of Business Cycle Measurement"; *Carnegie-Rochester Conference on Public Policy* nº 25.
- Vallés Jiménez, J. y Zárate Marco, A.** (2006); "Simulación de las Implicaciones del Equilibrio Presupuestario sobre la Política de Inversión de las Comunidades Autónomas"; *Papeles de Trabajo del IEF*, nº 7-2006, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.