

Techo de gasto y estabilidad presupuestaria

DR. JOSÉ FRANCISCO BELLOD REDONDO
UPCT

Recibido: Julio 2011
Aceptado: Julio 2011

Resumen

En este artículo examinamos la última reforma de la Ley de Estabilidad Presupuestaria (LEP), introducida en 2011, mediante la cual se impone un techo dinámico de gasto para el presupuesto del Estado y el presupuesto de las Entidades Locales. Pretendemos reseñar las principales limitaciones de la reforma, así como su conexión con la legislación previa. Tras un análisis formal se ponen de manifiesto algunas de las deficiencias de la nueva norma, en particular su carácter procíclico, el rígido tratamiento de la inflación y los riesgos derivados del empleo de estimaciones futuras del PIB. La nueva norma es un mero refinamiento de la Ley de Estabilidad Presupuestaria, norma que ya ha demostrado su fracaso en el control del déficit público en tiempos de crisis.

Palabras clave: reglas fiscales, instituciones presupuestarias, techo de gasto.

Clasificación JEL: E6, H6.

Abstract

In this article we examine the latest reform of the Fiscal Stability Law (LEP), introduced in 2011, by which imposes an expenditure ceiling for the state budget and budgets of local bodies. We intend to outline the main limitations of the reformation, and its connection with the previous legislation. After a formal analysis will reveal some of the shortcomings of the new standard, particularly its procyclical bias, the rigid treatment of inflation and the risks of using future estimates of GDP. The new rule is merely a refinement of the Fiscal Stability Law, a rule that has proved its failure to control public deficits in times of crisis.

Key words: Fiscal Rules, Budget Institutions, Budget Ceiling.

JEL Classification: E6, H6.

1. Introducción

Las Administraciones Públicas españolas han sido sometidas a diversas reglas presupuestarias («*fiscal rules*») en su historia reciente. La imposición de un techo de gasto dinámico, ligado a la evolución nominal del PIB, es la última de ellas. Recientemente, el Consejo de Ministros ha aprobado una reforma de la Ley de Estabilidad Presupuestaria (en adelante, LEP) introduciendo una regla por la cual el gasto público sólo podrá incrementarse anualmente como máximo de acuerdo con el crecimiento medio nominal del PIB.

En este artículo nos interesamos por las posibilidades que ofrece esta nueva regla fiscal al logro del objetivo de estabilidad presupuestaria.

Con anterioridad se han registrado otras dos importantes reformas en el *sistema presupuestario*. De una parte, la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria ¹ (posteriormente reformada por la Ley 15/2006, de 26 de mayo ²) instituyó el *Principio de Estabilidad Presupuestaria* ³, modificando sustancialmente el sistema presupuestario a nivel estatal, autonómico y local, al establecer la obligatoriedad de que el proceso presupuestario desembocase en una situación de déficit cero ⁴.

Posteriormente, la reforma del año 2006 modificó sustancialmente el contenido del citado «*Principio*», al vincular su cumplimiento a la evolución del ciclo económico, de modo que las diversas Administraciones Públicas pueden incurrir en un déficit público tasado si se prevé que el crecimiento de la economía sea inferior al crecimiento potencial. Para ello, anualmente el Gobierno de la Nación establecerá un «*Objetivo de Estabilidad Presupuestaria*» (OEP), esto es, una distribución de equilibrio / superávit a lograr por cada una de las administraciones que componen la Hacienda Central / Autonómica/ Local. A tal efecto el Gobierno de la Nación el primer semestre del año (LEP, Art. 8), previa consulta al Consejo de Política Fiscal y Financiera, remitirá a las Cortes el citado OEP junto con un documento técnico llamado «*Informe sobre la Posición Cíclica de la Economía Española*», conteniendo la previsión del PIB, del PIB potencial y del gap de renta.

Con la reforma de 2006 y pretendiendo «*flexibilizar*» su aplicación, el «*Principio de Estabilidad Presupuestaria*» se diluye en su dimensión temporal y cuantitativa. Dicha dilución aparece por cuanto en su versión original la LEP (2001) establecía un OEP a lograr año a año no vinculado a otras variables de naturaleza política o económica. El criterio reformado implica el logro del objetivo a lo largo del «ciclo económico» ⁵: si la tasa de crecimiento real de la economía es inferior a la tasa potencial prevista en el OEP, las Comunidades Autónomas podrán incurrir en un déficit de hasta el 0,75% del PIB en su conjunto, frente al 0% que fijaba la redacción primigenia de la LEP ⁶. Además, con independencia del citado 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.

Ahora, espoleados por la crisis económica, encaramos la tercera reforma conducente a introducir un techo de gasto. La reforma no pretende sustituir sino mejorar el marco establecido en 2006. Como se expone en el preámbulo de la citada norma: «*con esta regla se refuerza la vertiente preventiva de la política fiscal de estabilidad, evitando especialmente los comportamientos pro cíclicos*» ⁷. No sustituye sino que se complementa pues con el marco de la reforma de 2006.

Este trabajo se organiza como sigue: en el segundo epígrafe revisamos la literatura al respecto y las evidencias empíricas, en el tercer epígrafe realizamos un desarrollo formal del problema y lo ilustramos con datos estadísticos y finalmente presentamos las conclusiones.

2. Reglas fiscales y techo de gasto

La reciente crisis financiera se ha traducido entre otras cosas, en un elevado déficit presupuestario en todas las Administraciones Públicas españolas, lo cual ha precipitado una nueva reforma de la LEP⁸ en la que se introduce un techo de gasto, esto es, se limita cuantitativamente el crecimiento anual de los gastos en que puede incurrir cada entidad pública⁹. El legislador es muy explícito sobre las razones de la reforma: «*en el marco de la actual inestabilidad de los mercados de deuda, el Gobierno quiere dar un paso más en su compromiso con la disciplina fiscal*»¹⁰. La reforma sólo es de aplicación a la Administración General del Estado y a las Entidades Locales. El Gobierno ha pretendido que la reforma se implemente con mucha agilidad por lo que, al menos de momento, ha tenido que excluir a las Comunidades Autónomas¹¹.

Esta crisis ha puesto de manifiesto además la extraordinaria sensibilidad de los mercados financieros ante los desequilibrios presupuestarios, lo cual se ha traducido en intensos incrementos del rendimiento de la deuda pública de los países de la eurozona con mayores ratios de déficit público. Esta vulnerabilidad, ante la que probablemente pensábamos estar protegidos gracias a la moneda común, ha retroalimentado los desequilibrios presupuestarios, anulando buena parte del esfuerzo de ajuste presupuestario efectuado por los gobiernos nacionales, especialmente el de Grecia.

Como indicábamos más arriba, la realidad ha sobrepasado los límites fijados por la Ley. El derrumbe del modelo económico basado en la «*economía del ladrillo*» ha provocado una intensa caída del PIB y, paralelamente, de los ingresos tributos lo cual, junto a los estabilizadores automáticos (prestaciones por desempleo, principalmente) ha llevado el déficit público más allá de los niveles programados en los presupuestos.

La experiencia española puede apreciarse en el Cuadro 1 y en el Gráfico 1. En el Gráfico 1 podemos contrastar la evolución del déficit público en España y en la Eurozona desde 1995 hasta la actualidad: a partir del año 1999, con el inicio del «*boom inmobiliario*» la Hacienda española logra un importante ajuste sustentado en el crecimiento del PIB, registrando incluso superávit en los años 2005, 2006 y 2007; equilibrio que contrasta con la evolución de la *eurozona*, lastrada por la mala evolución de Francia y Alemania. A partir de 2008, año en que la crisis ya es patente, en la Hacienda española se registran severos déficit que llegan al -11% del PIB en 2009.

En el Cuadro 1 comparamos las previsiones oficiales de déficit público en las diversas Administraciones Públicas, desde que entró en vigor la LEP en 2001, con los datos efectivamente ejecutados en la realidad. Hasta 2008 inclusive el déficit presupuestado atiende a lo establecido en la LEP. Y su ejecución suele ser incluso mejor. En 2008 si bien el legislador aprueba unos presupuestos que respetan los límites fijados por ley (superávit del 1,2% del PIB en total) se produce una desviación de 5,3 puntos, de modo que el déficit registrado efectivamente es del -4,2%, muy inferior incluso al límite del -3% establecido por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Y para los años más recientes (2009 y 2010) no sólo se producen déficit muy abultados sino que los presupuestos llegaba a aprobarse sin respetar el límite del -1% fijado en la LEP. Como se aprecia en el Cuadro 1, el déficit de todas las Administraciones Públicas registra desviaciones de entre 7 y 9 puntos del PIB en comparación con los ob-

jetivos iniciales. Sin embargo, como se demuestra en Bellod Redondo (2011), a pesar de los importantes déficit registrados, la LEP no es en modo alguno anticíclica puesto que no garantiza que el impulso fiscal el presupuesto sea expansivo en tiempos de crisis.

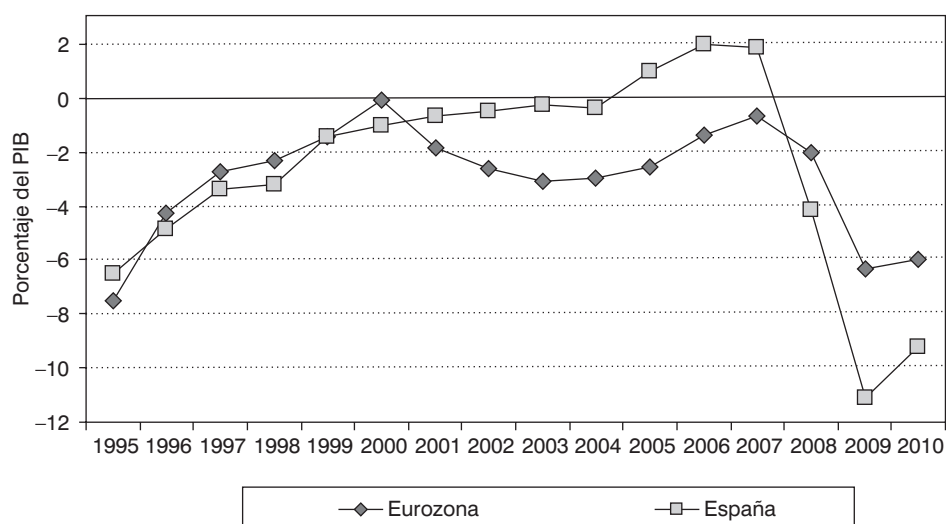
En síntesis, podemos afirmar que la LEP nació en un entorno de crecimiento económico intenso y prolongado, lo cual facilitó su cumplimiento, pero el inesperado cambio de ciclo ha demostrado que nos es una norma adecuada para la contención del déficit público.

Cuadro 1
Déficit Público
Previsión y Ejecución

Año	Déficit Previsto					Déficit Total Ejecutado	Diferencia
	Estado + OO.AA.	Seguridad Social	Comunidades Autónomas	Entidades Locales	Total Previsto		
2003	-0,5	0,5		0,0	0,0	-0,2	0,2
2004	-0,4	0,4		0,0	0,0	-0,4	0,4
2005	-0,5	0,7	-0,1	0,0	0,1	1,0	-0,9
2006	-0,4	0,7	-0,1	0,0	0,2	2,0	-1,8
2007	0,2	0,7	-0,1	-0,1	0,7	1,9	-1,2
2008	0,3	0,6	0,3	0,0	1,2	-4,2	5,3
2009	-1,5	0,8	-1,0	-0,2	-1,9	-11,1	9,2
2010	-5,4	0,2	2,5	0,4	-2,3	-9,2	6,9

Fuente: Libro Amarillo de los PGE, OEP y Banco de España.

Gráfico 1. Déficit Público



Ante este escenario, las reglas de gasto se presentan como una opción que viene a *reforzar* otras normas tradicionales como el equilibrio presupuestario o los límites al endeudamiento. En general, en favor de las reglas que imponen límites numéricos al presupuesto (ya sea al déficit, al endeudamiento o al gasto), la literatura científica resalta que otorgan una gran credibilidad al proceso presupuestario, mayor cuanto mayor sea la rigidez de la norma¹². Además, en entornos políticos muy fragmentados que obligan a la formación de coaliciones, las normas numéricas son un instrumento eficaz para evitar dilaciones en la implementación de ajustes fiscales¹³, y pueden corregir la incapacidad de los mercados financieros en la evaluación de la situación financiera del sector público¹⁴ (tal y como ha sucedido en la experiencia reciente).

También existen evidencias negativas en relación a este tipo de normas. En primer lugar su extrema rigidez reduce la posibilidad de responder frente a perturbaciones de gastos o ingresos, pudiendo degenerar en un sistema tributario ineficiente¹⁵. También 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 Estado¹⁶. 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, limitando las posibilidades de crecimiento en el largo plazo¹⁷.

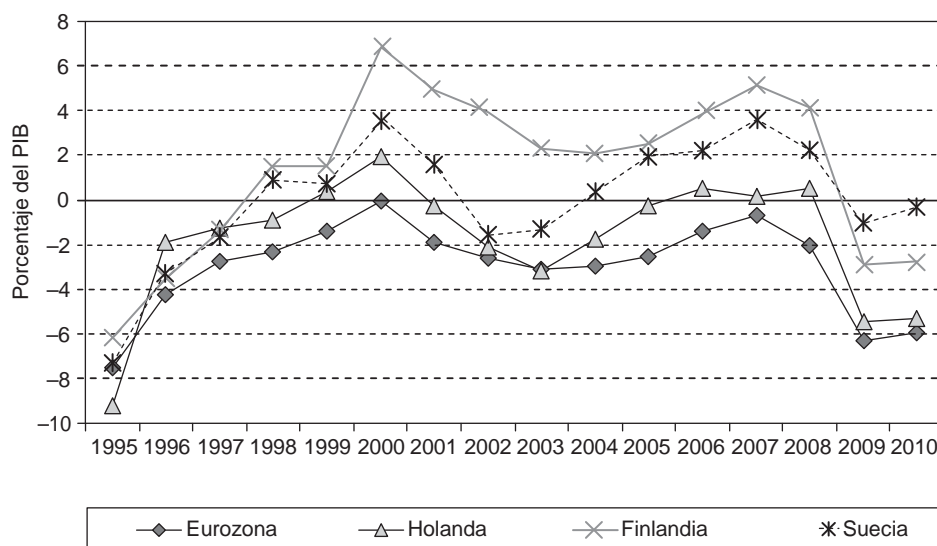
Más concretamente, los techos de gasto como regla presupuestaria han cobrado un creciente interés tanto en el ámbito académico como en la práctica política. En el ámbito académico cabe destacar los trabajos de Ljungman (2008), Baunsgaard y Symansky (2009). En nuestro entorno, países como Holanda (desde 1994), Suecia (desde 1997) y Finlandia (desde 2003) ya los han introducido en su legislación presupuestaria. Se trata de establecer una vinculación de medio plazo entre el crecimiento del gasto y la evolución de alguna variable fundamental como el crecimiento medio del PIB nominal a lo largo de un período. Así, la regla actúa como un ancla nominal para el gasto: cuando el PIB crece intensamente el gasto lo hace más atenuadamente y al contrario. Además, si la regla se implementa correctamente, esto permite un conocimiento anticipado y transparente de la evolución del gasto público.

Como indica Ljungman (2008), si comparamos la regla de gasto con sus alternativas más habituales (imponer restricciones sobre el saldo presupuestario o sobre el endeudamiento), sus principales ventajas serían el anclaje nominal frente a la propensión de los gobernantes a expandir el gasto público para conciliar las demandas políticas de sectores, coaliciones, etc.; y evitar el comportamiento pro-cíclico del presupuesto sin tener que acometer reformas tributarias que, amén de distorsionar la actividad productiva, requieren habitualmente mucho tiempo para su aprobación. Pero aunque su aplicación resulta teóricamente sencilla, su éxito depende en buena medida de su diseño: en particular se requiere a) una correcta definición del cálculo de la tasa de crecimiento del gasto, estableciendo con precisión qué partidas de gasto (si es que no todas) están sometidas a esta restricción¹⁸; b) una conexión precisa con variables ampliamente conocidas y fácilmente predecibles (por ejemplo la evolución del PIB nominal a lo largo de un período determinado) y c) una legislación presupuestaria estable

que no pueda ser modificada fácilmente ante las presiones económicas (demografía, evolución del ciclo, etc.) o institucionales.

Comparados con el conjunto de la eurozona, los países que han instaurado el techo de gasto han logrado sortear mejor la crisis fiscal (véase Gráfico 2), salvo Holanda cuyo registro es muy similar a la media. En cualquier caso este comportamiento relativo es un buen aval para quienes defienden la introducción del «techo de gasto» en las legislaciones de los países europeos.

Gráfico 2. Déficit Público



Vamos a examinar la configuración concreta del techo de gasto para el caso español.

3. Techo de gasto: análisis formal

Sea y_{t+i} el PIB nominal en el año «t+i», definimos su tasa de crecimiento como $\mathbf{j}_{t+i} = \frac{y_{t+i}}{y_{t+i-1}} - 1$. En general (después lo ajustaremos al caso español) se define la regla de crecimiento dinámico del gasto \mathbf{j}_t como una media aritmética simple de las tasas de crecimiento pasado y futuras (previstas) en el período $[-a, b]$ tal que:

$$\mathbf{j}_t = \sum_{i=-a}^b \frac{1}{a+b} \mathbf{j}_{t+i} \quad (1)$$

A tenor del artículo 3. Uno del RDL 8/2001, siendo g_{t+i} el importe nominal del gasto a realizar en el ejercicio «t+i» la regla de gasto queda:

$$g_t \leq (1 + \beta_t) \cdot g_{t-1} \quad (2)$$

Así definida, la regla β_t sirve para atenuar la evolución del gasto público a lo largo del ciclo, ya que cuando la tasa de crecimiento actual del PIB sea inferior a la media del período $[-a, b]$ el gasto crecerá por encima y al contrario. Además, como se aprecia en (1) se trata de una regla dinámica: β_t va variando año a año porque se calcula según una media móvil.

En cuanto a su incidencia en el déficit, sean (g_t, i_t) los gastos e ingresos no financieros¹⁹ en proporción al PIB. Se define el saldo presupuestario (s_t) como:

$$s_t = i_t - g_t \quad (3)$$

de modo que si la expresión (3) es positiva las Administraciones Públicas presentan superávit y déficit en caso contrario. Sustituyendo (2) en (3) podemos conectar la evolución del saldo presupuestario con la regla de gasto:

$$s_t \geq i_t - \bar{g}_t - g_{t-1} \cdot (1 + \beta_t) - (\beta_t - \beta_t) g_{t-1} \quad (4)$$

siendo \bar{g}_t los gastos no sometidos a regla de gasto. El término $(\beta_t - \beta_t)$ mide la brecha entre el crecimiento medio y el actual, pudiendo interpretarse como indicador *proxy* de la posición cíclica de la economía, de modo que si $(\beta_t - \beta_t)$ la economía crece por debajo de su nivel potencial. Esto nos sirve para ilustrar la conexión entre la nueva regla de gasto y el ciclo: si el PIB se desacelera, la regla dinámica garantiza que los gastos serán superiores a los que correspondería a la evolución potencial del ciclo. Cosa distinta es que esta sea condición suficiente para garantizar el carácter anticíclico del presupuesto: en el caso español la regla de gasto es un complemento a la LEP que como demuestra Bellod Redondo (2011) carece del carácter anticíclico que buscaba el legislador al reformar la LEP en 2006.

¿Qué categorías de gasto están sometidas a la regla de crecimiento dinámico y cómo se calcula efectivamente esta? El legislador²⁰ ha optado por limitar sólo el crecimiento nominal de los gastos no financieros (capítulos 1 al 7 del presupuesto), excluyendo además los gastos por intereses (capítulo 3) y las prestaciones por desempleo no discrecionales (parte del capítulo 4). Se establece así una garantía para los acreedores de la deuda pública y los desempleados y se evita que el crecimiento que estas partidas experimentan en situaciones de crisis financiera o económica exijan recortes impracticables al resto de partidas presupuestarias.

En cuanto al cálculo práctico de la expresión (1) el legislador fija en nueve años el período de referencia $[-a, b]$, de modo que se tendrá en cuenta el crecimiento nominal del PIB del año actual, de los cinco años anteriores y de los tres siguientes, esto es $[-a, b] = [-5, 3]$.

Además, no se estimará la media de los crecimientos nominales sino del crecimiento real del PIB, a la que se sumará 1,75 puntos porcentuales para convertirla en tasa nominal. Es decir, en tanto por uno se aplicará la regla de crecimiento nominal:

$$\tilde{\beta}_t = 0,0175 + \sum_{i=-5}^3 \frac{1}{9} \beta_{t+i}^r \quad (5)$$

siendo y_{t+i}^r el PIB del año «t+i» a precios constantes y $\beta_{t+i}^r = \frac{y_{t+i}^r}{y_{t+i-1}^r} - 1$ la tasa de crecimiento real del PIB.

Este procedimiento plantea varias cuestiones problemáticas.

En primer lugar la estimación (5) requiere utilizar tasas de crecimiento referidas a tres ejercicios futuros por lo que los errores de predicción se traducirán en desviaciones en la regla de gasto. Estos errores han sido especialmente significativos en los últimos ejercicios como puede comprobarse en diversas fuentes (FMI, OCDE, Comisión Europea) y, en particular, tanto en el Cuadro Macroeconómico contenido en el «*Libro Amarillo*» de los PGE de cada año, como en las estimaciones de los OEP que sirven de base para la aplicación de la LEP. En el Cuadro 2 hemos registrado las estimaciones del crecimiento del PIB a un año contenidas en el «*Libro Amarillo*» de cada proyecto de presupuesto y las comparamos con el dato efectivamente realizado (Contabilidad Nacional del INE). Son estimaciones de horizonte temporal «1 año» ya que sirven de base en el año «t» para diseñar los presupuestos de «t+1». Como puede apreciarse los años que marcan el cambio de ciclo (2008, 2009) las estimaciones son absolutamente fallidas, con desviaciones de 2,4 y 4,7 puntos del PIB, y esto nos lleva a pensar si, como ya sucediera con la LEP (2006), la nueva regla de gasto no se va a sustentar sobre previsiones irreales especialmente graves cuando la economía va mal, pero que generan apariencia de cumplimiento durante los años de crecimiento sostenido.

Además la aplicación de la regla (5) requiere la predicción con un horizonte temporal de 3 años futuros, lo cual acentúa el problema de introducir predicciones erróneas. Incluso suele ser

Cuadro 2
Estimación y ejecución del PIB real

Año	Previsión (a)	Ejecutado (b)	Error: (a) – (b)
2002	2,9	2,7	0,2
2003	3,0	3,1	-0,1
2004	3,0	3,3	-0,3
2005	3,0	3,6	-0,6
2006	3,3	4,0	-0,7
2007	3,2	3,6	-0,4
2008	3,3	0,9	2,4
2009	1,0	-3,7	4,7
2010	-0,3	-0,1	-0,2

Fuente: «Libro Amarillo» de los PGE e INE.

habitual en la práctica econométrica que los errores de predicción crezcan conforme se alarga el período de predicción, en tanto no vuelve a calibrarse el modelo empleado. En el Cuadro 3 presentamos dos de los primeros «*Informes de Posición Cíclica*»²¹ que nos permiten contrastar las estimaciones del PIB real con el dato realmente ejecutado para distintos horizontes temporales. Así, en el Informe-2007, el único para el que tenemos una perspectiva contrastada de 3 años completos, el error fue una sobre-estimación del PIB de 2008 en 2,4 puntos, de 7 puntos para 2009 y de 3,2 puntos para 2010: una sobre-estimación total de 12,6 puntos. Otro tanto (no tan intenso) parece que va a suceder con las estimaciones contenidas en el Informe-2008.

Cuadro 3
Errores en las estimaciones del PIB a 3 años

Edición	Horizonte 1 año			Horizonte 2 años			Horizonte 3 años		
	Predicción	Real	Diferencia	Predicción	Real	Diferencia	Predicción	Real	Diferencia
		Año 2008			Año 2009			Año 2010	
Informe 2007	3,3	0,9	2,4	3,3	-3,7	7	3,1	-0,1	3,2
		Año 2009			Año 2010			Año 2011	
Informe 2008	2,3	-3,7	6	2,8	-0,1	2,9	2,1	n. d.	n. d.

Fuente: «*Informe sobre la Posición Cíclica*» y Contabilidad Nacional (INE).

En segundo lugar, la nueva metodología obliga a utilizar una tasa media de inflación medida en términos de deflactor del PIB (1,75% anual) que no se corresponde con la media histórica ni con períodos recientes de estabilidad de precios. Como se aprecia en el Cuadro 4, desde la incorporación de España a la eurozona la inflación media ha sido del 3,2%, prácticamente el doble que la que exige el legislador para el cálculo del techo de gasto (1,75%). Salvo que en años próximos se produzca una importante moderación de los precios, ello imprimirá un sesgo contractivo a la política fiscal ya que la evolución de β_t será sistemáticamente inferior a la que resultaría de utilizar el verdadero incremento nominal del PIB. De hecho, considerando que el crecimiento medio del PIB real en la última década ha sido del 2,6% (ver Cuadro 4), ello nos conduce a una regla de gasto media del 4,35% cuando la media de crecimiento de los gastos no financieros ha sido del 7% en el período 1985-2009 (según datos de BADESPE). ¿Será realmente factible tal contención del gasto?

Cuadro 4
Evolución macroeconómica
España

	Tasa media anual	
	1961-2010	1999-2010
PIB real	3,8	2,6
Deflactor	7,7	3,2
PIB nominal	11,7	5,9

Fuente: elaboración propia a partir de datos Ameco Database (Comisión Europea).

Nótese que, al contrario que en otros países citados, la tasa de inflación ha sido fijada por Ley, con lo que ello implica de dificultad de procedimiento de modificación. Quizá habría sido más realista habilitar al Gobierno para fijar anualmente esa tasa en base a los datos estadísticos de la Contabilidad Nacional.

Por último procede comentar la conexión entre el actual límite al déficit público establecido por la versión 2006 de la LEP y la nueva regla de techo de gasto, es decir, en qué medida son compatibles entre sí y coherentes con los objetivos perseguidos por el legislador. La nueva LEP sigue conteniendo como techo máximo de déficit el -1% del PIB, es decir, debe cumplirse que $s_t \leq -0,01$ o, en general, el valor δ que pueda fijar la LEP en el futuro; lo cual al ser sustituido en (4) ofrece una nueva condición de estabilidad presupuestaria para el conjunto de las Administraciones Públicas:

$$A_t \leq \frac{-\delta + i}{g_{t-1}} - 1 \quad (6)$$

$$A_t = 0,0175 + \sum_{i=-5}^3 \frac{1}{9} A_{t+i}^r \quad (7)$$

Las ecuaciones (6) y (7) conforman los límites numéricos máximos del nuevo marco presupuestario: la expresión (6) garantiza que no se supera el objetivo de déficit marcado por la LEP, la ecuación (7) define la construcción de la regla dinámica de gasto. Aunque el RDL 8/2011 no se pronuncia al respecto, es de suponer que finalmente prevalecerá, año a año, el menor de cada uno de esos dos valores estimados. Este tiene una implicación directa en el análisis del carácter pro cíclico o anticíclico del techo de gasto. Tal y como comentábamos más arriba, en la LEP en su versión 2006 no era anticíclica. Ahora, en la medida en la que el techo de gasto queda restringido al cumplimiento del nivel de déficit o «*Principio de Estabilidad Presupuestaria*», es decir, al cumplimiento de la ecuación (6), llegamos a un nuevo marco jurídico que tampoco garantiza el carácter anti-cíclico de la política fiscal, puesto que subordina la evolución del gasto al cumplimiento del déficit público fijado por la LEP.

4. Conclusiones

La reforma de la Ley de Estabilidad Presupuestaria efectuada en julio de 2011 introduce un techo al gasto público mediante una regla dinámica que vincula indirectamente el gasto de las Administraciones Públicas a la evolución media del PIB nominal.

Reglas similares ya existen en nuestro entorno (Suecia, Holanda, Finlandia) y han contribuido positivamente a contener el déficit público en los actuales tiempos de crisis. Su introducción en las Administraciones Públicas españolas obedece a la crítica situación financiera que viven éstas como consecuencia de la crisis económica, y que se han concretado en importantes desviaciones del déficit público sobre lo inicialmente previsto. Con la creación

del techo de gasto se pretende perfeccionar la Ley de Estabilidad Presupuestaria, corrigiendo su carácter procíclico y, de hecho, su incapacidad para controlar efectivamente la evolución del déficit público.

Sin embargo la reforma presenta algunos aspectos muy criticables que pueden socavar el logro de los objetivos perseguidos, en particular: la utilización de una tasa fija de inflación establecida en el 1,75%; la utilización de previsiones del PIB real con un horizonte temporal de 3 años y su subordinación al límite del déficit público establecido por el «*Principio de Estabilidad Presupuestaria*», del cuál se ha demostrado que imprime un sesgo procíclico a la Ley de Estabilidad Presupuestaria.

Notas

1. Y su contrapartida en el ámbito autonómico, la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.
2. Ídem, Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo.
3. 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.
4. Sobre las diversas combinaciones de «instituciones presupuestarias» y sus resultados puede consultarse, por ejemplo, Monasterio Escudero (1999), Fernández Llera (2003, 2006) o Andrés y Doménech (2006).
5. Artículo 3 LEP, según redacción dada por Ley 15/2006. En Estrada, Hernández de Cos y Jareño (2004) se expone el procedimiento seguido por el Banco de España para la estimación de la posición cíclica de la economía española. Sobre sus aspectos jurídicos véase Bachiller Rivera (2007).
6. Los aspectos técnicos del primer OEP aprobado tras la reforma de la Ley de Estabilidad Presupuestaria se ofrecen en Banco de España (2007 a, b).
7. Una evaluación del carácter pro — cíclico de la LEP véase en Bellod Redondo (2011).
8. Aprobado en Consejo de Ministros mediante «*Real Decreto Ley de 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público, y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de la simplificación administrativa*». Convalidado por el Congreso de los Diputados con fecha 14 de julio de 2011.
9. Sobre los requisitos que debiera reunir una «norma numérica» óptima véase Kopits y Symansky (1998).
10. Preámbulo Real Decreto Ley 8/2011.
11. Téngase en cuenta que si se pretende modificar el régimen financiero de las Comunidades Autónomas se requeriría una ley orgánica con debate previo en el Consejo de Política Fiscal y Financiera: un proceso lento jurídica y políticamente inviable por medio de Real Decreto Ley.
12. Véase Alesina y Perotti (1995, 1996).
13. 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, Halls y Strauch (2000), Brumby y Cangiano (2001) o Hallerberg, Strauch y Von Hagen (2001).
14. Véase Fernández Llera (2003).

15. Véase, por ejemplo Kopits y Symansky (1998).
16. Véase Polackova (1998) y Fernández Llera (2009) en relación con el caso español.
17. Véase, por ejemplo, Dur, Peletier y Swank (1998).
18. El gasto en intereses financieros no suele restringirse, como garantía para los acreedores ante incrementos de los tipos de interés de la deuda pública. Y tampoco las prestaciones por desempleo.
19. Es decir, la suma de los siete primeros capítulos de la clasificación económica de cada presupuesto respectivo.
20. Artículo 3. Dos del citado RDL 8/2011.
21. Estos «*Informes*» se introdujeron a raíz de la reforma de 2006 y el primero data de 2007.

Bibliografía

- Alesina, A. y Perotti, R. (1995): «The Political Economy of Budget Deficits», *IMF Staff Papers*, vol. 42, marzo [versión española en *Papeles de Economía Española*, n.º 68, 1996].
- Alesina, A. y Perotti, R. (1996): «Budget Deficit and Budget Institutions», *NBER Working Paper*, n.º 5556 [versión española en *Papeles de Economía Española*, n.º 68, 1996].
- 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*, n.º 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.
- Basci, E.; Ekinici, M. F. y Yulek, M. (2004): «On Fixed and Variable Fiscal Surplus Rules», *IMF Working Paper* 04/117, Washington.
- Baunggaard, T. y Symansky, S. A. (2009): «Automatic Fiscal Stabilizers», *IMF Staff Position Note* 09/23, Washington D. C.
- Bellod Redondo, J. F. (2007): «Déficit y Ciclo Económico en la Reforma de la Ley de Estabilidad Presupuestaria», *Auditoría Pública*, n.º 43, pp. 92-106.
- Bellod Redondo, J. F. (2011): «¿Es Anticíclica la Ley de Estabilidad Presupuestaria?», *Principios-Estudios de Economía Política*, n.º 19, pp. 111-126.
- Blanchard, O. (1990): «Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators», *OCDE WP* n.º 79, París.
- Brumby, J. y Cangiano, M. (2001): «Public Expenditure Management Reform and Fiscal Consolidation in OECD Countries», *International Monetary Fund*, Washington.
- Celasum, O. y Kang, J. S. (2006), «On the Properties of Various Estimators for Fiscal Reaction Functions», *IMF Working Paper* 06/182, Washington.

- Dur, R. A. J., Peletier, B. D. y Swank, O. H. (1998): «The Effect of Fiscal Rules on Public Investment if Budget Deficit Are Politically Motivated», *Tinbergen Institute Working Paper*, Erasmus University, Rotterdam.
- Estrada, Á., Hernández de Cos, P. y Jareño, J. (2004): «Una Estimación del Crecimiento Potencial para la Economía Española», *Documentos Ocasionales*, n.º 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 n.º 09/03*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Fernández Llera, R. (2006): «Empresas Públicas Autonómicas y Endeudamiento fuera de Balance», *Auditoría Pública*, n.º 50, pp. 7-20.
- Fernández Llera, R. (2009): «Colaboración Público-Privada como Elusión de la Estabilidad Presupuestaria», *Revista de Estudios Regionales*, vol extra VIII, pp. 337-350.
- Hallerberg, M.; Strauch, R. y Von Hagen (2001): *The Use and Effectiveness of Budgetary Rules and Norms in the EU Member States*, Institute of European Integration Studies.
- Kopits, G., y Symansky, S. (1998): *Fiscal Policy Rules*, Occasional Paper 162 (Washington: International Monetary Fund).
- López Díaz, J. (2000): «Pacto de Estabilidad y ¿Crecimiento?», *Hacienda Pública Española*, n.º 153 (2), págs. 87-101.
- Ljungman, G. (2008): «Expenditure Ceilings-A Survey», *IMF WP 08/282*, Washington DC.
- 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.
- Polackova, H. (1998): «Government Contingent Liabilities: a Hidden Risk to Fiscal Stability», *World Bank Working Paper*, The World Bank.
- Von Hagen, J.; Halles, A. H. y Strauch, R. (2000): *Budgetary Consolidation in EMU*, Center for Economic Policy Research, London.