

A LEI GALEGA DE DISCIPLINA ORZAMENTARIA E SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA: UNHA ANÁLISE CRÍTICA

XO AQUÍN FERNÁNDEZ LEICEAGA
Universidade de Santiago de Compostela

Recibido: 22 de xuño de 2011

Aceptado: 22 de decembro de 2011

Resumo: Neste traballo efectúase unha análise crítica da recente Lei galega de disciplina orzamentaria. A súa principal novidade consiste en establecer unha regra de variación máxima do gasto non financeiro da Comunidade Autónoma na fase álxida do ciclo económico. Unha aplicación retrospectiva ao período 2002-2010 indica que a Lei implicaría un intenso control do gasto e unha notable redución da débeda da Comunidade Autónoma. Porén, detéctanse algúns problemas de aplicación. O primeiro, que a variable independente é a previsión de expansión do PIB, introducindo un carácter de discrecionalidade ao ser responsabilidade governamental. Compróbase que sucedería de utilizar unha regra obxectiva, como a evolución pasada do produto. O segundo problema radica na aplicación da regra só á fase álxida do ciclo. O cambio de conxuntura eleva a marxe discrecional do Goberno, desvirtuando a finalidade de control do gasto perseguida. Por último, discútense tamén a posibilidade de equilibrio orzamentario ao longo do ciclo e a posibilidade de flexibilizar o destino dos superávits.

Palabras clave: Estabilidade orzamentaria / Limitación do gasto autonómico / Finanzas públicas autonómicas / Regras fiscais.

GALICIAN LAW OF BUDGETARY DISCIPLINE AND FINANCIAL SUSTAINABILITY: A CRITICAL ANALYSIS

Abstract: In this work, a critical analysis of the recent change in the Galician law of budgetary discipline has been carried out. It's main point of difference consists of establishing a maximum variation rule relating to the non-financial expenditure of the autonomous community in the decisive phase of the economic cycle. A retrospective application of the rule to the period 2002-2010 indicates that the law would imply an intense control of the expenditure and a remarkable reduction in debt of the autonomous community. Nevertheless, some problems in the application are detected. Firstly, the independent variable is the forecast of expansion of the gross domestic product, introducing a bias of discretion, as it is the responsibility of the government. It is proven that this would happen when using an objective rule, as the evolution passed from the product. Finally, the possibility of budgetary balance throughout the cycle and the ability to make the destination of the surplus flexible is considered.

Keywords: Budgetary stability / Regional spending limitation / Regional public finance / Fiscal rules.

1. INTRODUCCIÓN. A LEI DE DISCIPLINA ORZAMENTARIA NO CONTEXTO DA ESTABILIDADE

A Lei de disciplina orzamentaria e sustentabilidade financeira aprobada polo Parlamento de Galicia en datas recentes inscribese no proceso de consolidación fiscal que está vivindo España para axustarse aos compromisos adquiridos no seo da Unión Económica e Monetaria e garantir o saneamento das contas públicas, extremadamente deterioradas nos últimos exercicios (Fernández Benito, Iglesias Quintana e Morano Larraqueta, 2010). O marco de referencia é a Lei xeral de estabilidade orzamentaria (RDL 2/2007, de 28 de decembro) (LXEO), aplicable ao conxunto das Administracións Públicas españolas. A iniciativa legislativa comezara no

ano 2001 coa Lei 18/2001 xeral de estabilidade orzamentaria (González Páramo, 2001), cunha actualización no ano 2006 para flexibilizar o principio de estabilidade, formulándoo para o conxunto do ciclo, así como para establecer os instrumentos que permitisen acordar os obxectivos de estabilidade entre a Administración central e as Administracións territoriais para respectar a autonomía destas.

Porén, a aplicación do principio de estabilidade orzamentaria en cada comunidade non é obxecto de regulación completa na lei xeral. O marco básico, definido polos principios de estabilidade, plurianualidade, transparencia e eficiencia, é común. Un xogo a dous niveis –multilateral e bilateral– permite concretar o obxectivo de estabilidade para cada comunidade (Fernández Llera e Monasterio Escudero, 2010). Pero a súa plasmación na elaboración, xestión e liquidación do documento orzamentario é competencia de cada autonomía. Tamén o é a determinación dun teito de gasto que axuste a evolución deste ao conxunto do ciclo económico.

A LXEO indica, para o conxunto das Administracións, a necesidade de elaborar, aprobar e executar con carácter xeral os orzamentos con superávit ou equilibrio. A partir dun certo nivel de expansión do produto interior bruto –que foi fixado no 3% con posterioridade–, as comunidades autónomas teñen que presentar superávit; por baixo de certo nivel de crecemento económico é autorizable un déficit orzamentario. Este desequilibrio está limitado para o conxunto das autonomías ao 0,75% do PIB. Adicionalmente, poderán incorrer nun déficit para o financiamento de programas de investimento produtivo non superior ao 0,25% do PIB.

A Lei galega de disciplina orzamentaria e sustentabilidade financeira avanza na confección dun marco limitativo da expansión do gasto en diversas fases do ciclo económico con tres elementos centrais:

- a) Ao igual que a Administración xeral, a Comunidade Autónoma debe establecer un escenario orzamentario plurianual, cun horizonte de tres anos para ingresos e gastos. Sobre este marco alongado temporalmente, o Consello da Xunta de Galicia debe acordar un límite de gasto non financeiro que será remitido ao Parlamento de Galicia para a súa aprobación¹. Polo tanto, incorpora un escrutinio público e unha discusión crítica do obxectivo de gasto. Loable exercicio de transparencia que adianta o que se produce no debate orzamentario.
- b) O aspecto máis salientable da Lei é a limitación adicional introducida na fase alta do ciclo económico, definida como aquela en que a previsión de crecemento do produto interior bruto real da Comunidade supere o 2,5%. Neste suposto, a taxa de crecemento do gasto non financeiro en termos homoxéneos non deberá superar a taxa de variación agardada do PIB nominal. Trátase dunha regra simple en aparencia, aínda que convén facer as seguintes especificacións:
 - Incorpora un elemento de subxectividade, ao ser a variable elixida para caracterizar a posición no ciclo económico unha previsión de evolución do produto

¹ E que poderá ser axustado con posterioridade en función da variación dos ingresos do financiamento autonómico e dos fondos finalistas incorporados ao proxecto de orzamentos da Administración Xeral do Estado.

da que é responsable a propia Xunta de Galicia. Máis adiante discutiremos amplamente este aspecto.

- A variable obxectivo é o gasto non financeiro en termos homoxéneos: deixa fóra os fondos finalistas, así como as achegas adicionais de recursos que amplíen a capacidade financeira da Comunidade Autónoma, ben por medio de transferencias ou pola aplicación de novas figuras tributarias. A Lei non contempla os supostos de redución de recursos máis alá da referencia do artigo 7.3², pero a aplicación dun principio de simetría, e tamén de realismo, obrigaría a unha toma en consideración: a eliminación dalgúns tributos impositivos ou a reforma estrutural dalgúns tributos afectou á baixa á capacidade de gasto da Comunidade no último ciclo alcista.
 - O gasto non financeiro ten dous compoñentes: o gasto corrente e o gasto de capital non financeiro. As restricións para o incremento do gasto favorecen estratexias de axuste dos gastos de capital para prolongar a senda desaxada de evolución do gasto corrente. Este comportamento levaría á Comunidade Autónoma a unha situación de insustentabilidade.
 - A LXEO determina, como xa vimos, a necesidade de garantir un superávit orzamentario a partir de certo nivel de expansión do produto. A Lei galega de disciplina orzamentaria concreta no caso de Galicia o punto a partir do que debe operar esa obriga, situándoo no 2,5%. E sobre todo, pretende facer operativo o criterio de prudencia á hora de formular as políticas de gasto en conxunturas con facilidade para a obtención de novos recursos. Determina a contía do superávit como a diferenza entre o crecemento previsto dos ingresos (en termos correntes) e a variación do PIB nominal (que sería o límite máximo de evolución do gasto non financeiro homoxéneo). Ao facelo así, limita a capacidade de decisión do executivo autonómico sobre o teito de gasto na fase alta do ciclo económico por medio da introdución de regras instrumentais que reducen a discrecionalidade.
- c) A necesidade de destinar o superávit de ingresos así xerado a reducir a débeda acumulada pola Comunidade, sen contemplar outro tipo de destino dos excedentes xerados.

2. UNHA APLICACIÓN AOS ANOS DA BURBULLA: O TEITO DE GASTO EN ACCIÓN

2.1. BREVE DESCRICIÓN DA EVOLUCIÓN ORZAMENTARIA DA COMUNIDADE AUTÓNOMA DE GALICIA NOS ANOS DA BURBULLA

O período 2002-2008 constituíu a fase álxida do último ciclo económico en Galicia: a expansión anualizada do produto en termos reais superou o 3,1%. De atér-

² “Na fase de elaboración e de aprobación das disposicións legais que supoñan maiores gastos ou menores ingresos, os órganos xestores haberán de valorar as súas repercusións e os seus efectos financeiros, e supeditaránse de forma estrita ao cumprimento das esixencias do principio de sustentabilidade financeira”.

monos á fase 2003-2007, a variación foi maior do 3,5%. As previsións orzamentarias en termos de gasto non financeiro³ pasaron de 6.301 millóns de euros a 10.130 millóns de euros correntes, cun incremento acumulado superior ao 60%. A previsión relativa ao gasto non financeiro homoxéneo –a variable obxectivo na Lei galega de disciplina orzamentaria– incrementouse aínda un pouco máis: un 65%, a unha taxa anual de crecemento nominal do 8,77%: destas cifras, aproximadamente a metade da variación correspondeu a unha expansión da capacidade real de gasto. A Xunta de Galicia tería un terzo máis de capacidade de gasto no ano 2008 que no 2002.

Os ingresos non financeiros liquidados superan amplamente en cada exercicio aos considerados nas previsións iniciais de gastos non financeiros e, con excepción do último ano da serie (2008), tamén exceden aos gastos non financeiros liquidados. Formulábase unha política orzamentaria moi expansiva que aparecía como moderada ao final do exercicio grazas á intensa repercusión do crecemento económico sobre a recadación impositiva das facendas central e autonómica, o que xustificaba proseguir con esa orientación.

Táboa 1.- Evolución dos gastos non financeiros da Xunta de Galicia

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
MILLÓNS DE EUROS CORRENTES									
1. Gastos non financeiros previstos	6301,91	6792,95	7172,75	7893,13	8695,80	9431,50	10130,40	10581,10	10251,10
2. GNF en termos homoxéneos previstos (GNF*)	5592,22	6055,37	6397,10	7081,18	7825,25	8666,31	9236,66	9671,40	8750,52
3. GNF liquidados	6458,24	6854,64	7480,31	8308,11	8968,02	9613,01	10459,69	10668,58	9551,44
4. INF liquidados	6545,95	6885,37	7665,34	8322,21	9054,82	9859,01	10256,44	10333,51	8458,64
PORCENTAXES									
5. Incremento GNF previstos		7,79	5,59	10,04	10,17	8,46	7,41	4,45	-3,12
6. Incremento GNF*		8,46	5,64	10,69	10,51	10,75	6,58	4,71	-9,52
7. Increm. GNF liquidados		6,14	9,13	11,07	7,94	7,19	8,81	2,00	-10,47
8. Incremento INF liquidados		5,19	11,33	8,57	8,80	8,88	4,03	0,75	-18,14
MILLÓNS DE EUROS CORRENTES									
9. Diferenza liquidación/ /Previsión GNF	156,33	61,69	307,56	414,98	272,22	181,51	329,29	87,48	-699,66
10. Diferenza liquidación INF-GNF	87,71	30,72	185,03	14,10	86,80	246,00	-203,25	-335,07	-1092,80
PORCENTAXES									
11. Incremento PIB nominal Galicia		6,7	7,4	7,7	8,7	7,5	4	-2,4	1,4
NOTAS: Os GNF previstos son de elaboración propia, restando dos GNF que figuran nos orzamentos xerais da Comunidade Autónoma as transferencias a corporacións locais (ingresos). Os GNF en termos homoxéneos previstos son de elaboración propia a partir dos orzamentos iniciais da Xunta de Galicia de cada ano, restando os recursos finalistas previstos.									

FONTES: Xunta de Galicia: orzamentos de diversos anos; Ministerio de Economía e Facenda: liquidacións de orzamentos da Xunta de Galicia de diversos anos.

³ En todos os casos as cifras están expresadas sen a participación local en tributos do Estado que circula a través da Comunidade Autónoma.

2.2. OS EFECTOS DA LEI: UNHA OLLADA RETROSPECTIVA

Entre os anos 2002 e 2008 a economía galega, como a española, estivo na situación en que debía ser aplicada a regra de evolución do gasto non financeiro. Coa Lei de disciplina orzamentaria vixente nese período, que tería sucedido coas contas públicas de Galicia?

A Lei indica que o límite de crecemento do gasto marcado pola evolución do PIB nominal dependerá das previsións de crecemento real da economía galega. Usamos o cadro macroeconómico dos orzamentos da Xunta de Galicia e estimamos a inflación prevista para calcular o incremento nominal do PIB⁴. En todos os exercicios considerados (2002-2008) debería aplicarse a regra da Lei.

Táboa 2.- Evolución dos GNF* segundo a regra da Lei

MILLÓNS DE EUROS CORRENTES	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
1. GNF*Regra Lei	5592,22	5.916,57	6.318,90	6.647,48	7.072,92	7.560,95	8.014,60
2. GNF* - GNF*Regra Lei		138,80	78,20	433,70	752,33	1.105,36	1.222,06
3. Diferenza acumulada		138,80	217,01	650,71	1.403,04	2.508,40	3.730,46

FONTE: Elaboración propia.

A comparación entre a aplicación da regra do incremento do gasto non financeiro en termos homoxéneos como máximo no aumento do PIB nominal e o comportamento dos orzamentos iniciais indica que a restrición da capacidade de gasto sería considerable. Produciríase un axuste progresivo desde cifras moderadas (138 millóns de euros no ano 2003) a reducións máis notables (1.222 millóns de euros no ano 2008). Este ascenso progresivo das diferenzas entre a aplicación da nova regra e a evolución real do gasto non financeiro homoxéneo explícase porque a caída na capacidade de gasto se consolida e, polo tanto, afecta a todos os exercicios futuros mentres non deixe de ser aplicada a regra fiscal de limitación do gasto. No ano $x+1$ a evolución prevista do PIB nominal aplícase, para determinar o teito do gasto non financeiro, ao gasto xa axustado do ano x . Como a conxuntura encadeou sete anos consecutivos de previsión de crecemento do PIB nominal superior ao 2,5%, a limitación produce unha acumulación progresiva de diferenzas.

A diferenza acumulada ao remate do exercicio 2008 (os menores gastos autorizados entre os anos 2003 e 2008) alcanza unha cifra considerable: 3.730 millóns de euros. A súa aplicación para a redución da débeda da Comunidade Autónoma deixaría a esta só con 224 millóns de euros de débeda a 31 de decembro de 2008, eliminando máis do 90% da existente⁵. A Comunidade Autónoma de Galicia afrontaría a inversión do ciclo a partir do ano 2008 cun ínfimo nivel de débeda, aumentando a súa capacidade financeira para afrontar a conxuntura adversa; e contando cun

⁴ Nalgúns exercicios non figuraba no cadro macroeconómico a previsión da inflación.

⁵ Sen ter en conta os menores gastos financeiros en que incorrería a Comunidade Autónoma. Se tamén os computamos a débeda desaparecería: os gastos financeiros acumulados aproxímanse aos 1.000 millóns de euros nos sete exercicios.

nivel de gasto público non financeiro moi inferior e facilitando a sustentabilidade das contas públicas. Polo tanto, éxito do axuste nos seus propios termos na fase alcista do ciclo: contención do gasto non financeiro, redución do apancamento da Comunidade Autónoma.

Táboa 3.- Evolución da débeda da Comunidade Autónoma de Galicia, 2001-2010

Millóns de euros correntes	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Galicia	3.118	3.157	3.186	3.265	3.397	3.535	3.712	3.954	4.843	6.162
Total Com. Autón.	43.706	46.460	48.995	51.994	56.849	57.961	59.827	69.806	87.665	115.455
MILLÓNS DE EUROS CORRENTES										
Variación en termos absolutos		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Galicia		39	68	147	279	417	594	836	1.725	3.044
Total Comunidade Autónoma		2.754	5.289	8.288	13.143	14.255	16.121	26.100	43.959	71.749
PORCENTAXE										
Evolución 2001=100	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Galicia	100,00	101,25	102,18	104,71	108,95	113,37	119,05	126,81	155,32	197,63
Total Com. Autón.	100,00	106,30	112,10	118,96	130,07	132,62	136,89	159,72	200,58	264,16

FONTE: Banco de España: *Boletín Estadístico*.

3. ALGÚNS ASPECTOS CRÍTICOS

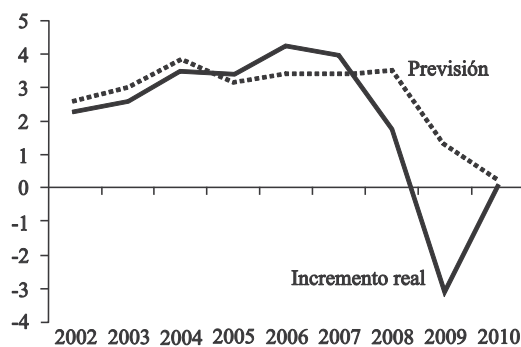
3.1. AS DIFICULTADES DA REGRA ELIXIDA

A regra escollida liga a variable dependente ou operativa –a variación do gasto non financeiro homoxéneo da Comunidade Autónoma– ás previsións macroeconómicas formuladas polo Goberno autonómico e integradas na lei de orzamentos de cada ano, en concreto á previsión de evolución do produto interior bruto en termos reais, pois cando supere o nivel do 2,5% entra en funcionamento a regra que limita a expansión do gasto non financeiro ao incremento do produto interior bruto en termos nominais.

A operatividade da regra non depende de variables observables; vincúlase de maneira crucial a unha previsión incerta e subxectiva. Hai dous aspectos que deben ser comentados:

- a) Existen dificultades obxectivas e controversias técnicas. A probabilidade de equivocarse é elevada. Na gráfica 1 contrastamos *ex post* esa desviación. Entre os anos 2002 e 2004 produciuse unha sobreestimación do crecemento, mentres que no período 2005-2007 sucedeu o contrario. A curva das previsións tendeu a ser máis plana que a da evolución real da economía, sobreestimando o crecemento cando este era reducido e subestimándoo na fase alta do ciclo; ademais, o cambio drástico de conxuntura que tivo lugar no ano 2008 non foi previsto. O signo das desviacións é variable, pero con diferenzas notables.

Gráfica 1.- Evolución real e previsión do PIB en Galicia, 2002-2010



FONTE: Elaboración propia.

Para avaliar o momento do ciclo en que se encontra a economía de Galicia o razoable sería estimar o *output gap*, definido como a distancia entre a produción real e a potencial, utilizando algunha das técnicas habituais⁶. Nos últimos exercicios esta é xustamente a técnica utilizada⁷. Pero Castañeda (2009, p. 159) indica que “*si ya es la estimación del output gap registrado un ejercicio técnico sujeto a incertidumbre y controversia, su previsión conlleva un considerable margen de error*”. Na mesma liña, Hernández de Cos (2010, p. 41) salienta que “*en primer lugar, no resulta sencillo evaluar el momento del ciclo económico en el que nos encontramos. La brecha de producción o distancia entre el output observado y el potencial es una variable no observable y sobre la que existe mucha controversia sobre su medición, sobre todo, en tiempo real, que es precisamente lo relevante desde el punto de vista de las decisiones de política económica. De hecho, existe una cierta evidencia de que los errores de estimación en tiempo real de la brecha de producción pueden ser significativos y pueden dar como resultado errores no despreciables de política económica*”.

- b) Porén, as previsións obedecen a unha lóxica política, ademais de técnica, ao ser en último extremo tanto un ensaio de anticipación da realidade como unha proposta governamental (un obxectivo que alcanzar). As discrepancias entre organismos, gobernos, institutos, universidades ou expertos na formulación de previsións elevan os graos de liberdade dos gobernos á hora de formular aquelas que máis se axusten aos seus intereses. De ser así, escoller a previsión do output como variable de referencia introduce un elemento de elevada discrecionalidade, que é xustamente o que se pretende evitar coa conversión en lei de regras fiscais.

⁶ A estimación da tendencia Hodrick-Prescott do PIB a prezos de mercado ou a estimación da tendencia lineal do PIB.

⁷ Para o ano 2011 poden consultarse os orzamentos da Xunta de Galicia, *Informe económico-financiero*, p. 32.

Podemos anticipar o rumbo que tomen as desviacións intencionadas a partir da determinación dos intereses dos decisores no sector público. Brennan e Buchanan (1980) estableceron a hipótese da maximización dos ingresos fiscais como a pertinente para caracterizar o comportamento do sector público. Os gobernantes, que aspiran a ser reelixidos, elevan a capacidade de atender intereses específicos a dispor de máis recursos. Aínda que existen numerosas críticas⁸, podemos considerar aquí esta hipótese na medida en que constitúe o presuposto implícito da Lei de disciplina orzamentaria.

Nesta liña, a sobreestimación do crecemento económico só tería interese para os gobernos se os ingresos previstos –que determinan a capacidade de gasto con déficit nulo– están ligados de xeito mecánico ás variables económicas. Antes da aprobación da Lei de disciplina orzamentaria non existía unha relación nítida.

Pero tamén debe terse en conta un compoñente de rendemento publicitario: a previsión de expansión do PIB que acompaña ao documento orzamentario expresa a ambición do Goberno en relación coa evolución da economía e coa estimación do impacto dunha política económica adecuada. Na discusión inicial do orzamento é preferible unha formulación ambiciosa que recolla o vigor e a confianza do executivo pero, á hora de render contas, no cerre do exercicio a subestimación inicial presenta vantaxes, xa que permite presentar resultados máis altos que os previstos. E os xestores gañan autonomía se preservan recursos do debate orzamentario para poder distribuílos de xeito máis discrecional e menos transparente ao longo do exercicio. Polo tanto, os incentivos son ambiguos, sendo previsible que varíen en función do ciclo económico –canto máis lonxe do punto máximo do ciclo, máis incentivos á sobreestimación– e político –a proximidade ás novas eleccións tamén favorece a sobreestimación–, así como pola necesidade de garantir a consistencia das previsións cos ingresos estimados.

Coa aprobación da nova Lei de disciplina orzamentaria o sistema de incentivos alterase. Con carácter previo á aprobación da Lei esta previsión non tiña efectos directos sobre as cifras globais do documento orzamentario. O optimismo ou o pesimismo manifestado polo Goberno formaba parte da controversia política sen maiores efectos. Pero agora a previsión de expansión real do produto determina o grao de liberdade do executivo á hora de abordar as políticas de gasto; e de entrar na rexión económica de aplicación da regra fiscal, a previsión de incremento nominal da economía establece a capacidade de gasto máxima. Dentro das marxes da situación, existen incentivos para escoller a taxa de variación do PIB real que resulte máis acorde coas necesidades de gasto ou coas estratexias dominantes en cada momento. A formulación dunha hipótese de crecemento do 2,5% obriga a aplicar a regra de evolución que antes indicamos, pero rebaixar unha décima a previsión libera á Xunta de Galicia desa necesidade. E de instalarse nesa previsión ou nunha

⁸ Para unha autorizada discusión, véxase Puy Fraga (1996, p. 272 e ss.).

superior, o executivo ten interese en elevar ao máximo a expansión do PIB nominal⁹.

Trátase dun incentivo perverso, pois unha hipótese de menor crecemento real (un 2,4% fronte a un 2,6%, por exemplo) permite formular un maior crecemento do gasto autonómico, cumprindo estritamente a Lei. Na rexión fronteiriza do nivel de entrada en funcionamento da regra, equivocarse á baixa compensa, porque dota dun maior grao de liberdade á política orzamentaria do executivo; e de prever un resultado por riba do nivel do 2,5%, interesa maximizar tanto o incremento real como a taxa de inflación para elevar o teito do gasto financeiro.

3.2. OUTRAS FÓRMULAS PARA A DETERMINACIÓN DA REGRA

Para evitar esta fonte de introdución da discrecionalidade nunha política fiscal baseada na regra existen, entre outras¹⁰, varias solucións:

- a) A corrección posterior dos erros. Un axuste *a posteriori* das diferenzas entre previsións e realidade, obrigando a redución adicional do gasto no exercicio +1 se as previsións de crecemento non foron perfectas. Esta sanción non está prevista na lei: non hai consecuencias para o executivo autonómico por unhas previsións erróneas.
- b) Unha regra obxectiva que teña en conta a evolución inmediatamente pasada da economía (por exemplo, para o ano 2012 o crecemento interanual entre xuño de 2010 e xuño de 2011), que poderíamos denominar a norma de Friedman¹¹. Esta solución eliminaría o carácter discrecional da aplicación da regra pero, en principio, agudizaría a dificultade nos momentos de inversión abrupta e intensa da conxuntura, como sucedeu entre os anos 2008 e 2009.

Para o caso de Galicia efectuamos unha estimación retrospectiva para o período 2002-2008 dos resultados de aplicar unha regra baseada na taxa de variación real do PIB, mantendo o mesmo nivel da lei (incremento do 2,5%). Polo tanto, cando o incremento do produto interior bruto real a prezos de mercado supera o 2,5% no exercicio $x-1$, o gasto non financeiro homoxéneo do exercicio x crecerá como máximo o que o faga o produto interior bruto nominal a prezos de mercado no ano $x-1$. Os resultados preséntanse na táboa 4.

⁹ Cómpre ter en conta que tamén na previsión de evolución dos prezos o executivo goza de graos de liberdade.

¹⁰ Unha revisión da literatura sobre esta cuestión indica que as posibilidades son múltiples. Ademais das analizadas a continuación, o recurso a paneis de expertos independentes –ao estilo dos cinco sabios alemáns–, a fiscalización das proxeccións macroeconómicas e fiscais por órganos de auditoría externa ou institucións de superior ámbito xeográfico –como parece que está estudando a Unión Europea–, ou o recurso a oficinas parlamentarias, entre outros.

¹¹ En *Libertad de elegir. Hacia un nuevo liberalismo económico* (2011, edición orixinal do ano 1979), Milton e Rose Friedman propoñen unha regra de limitación do crecemento do gasto federal ligada ao “incremento porcentual no produto nacional bruto nominal no último ano natural” (p. 417, apéndice B).

Esta nova regra aplicaríase a seis exercicios (2004-2009) e produciría resultados máis moderados que os resultantes de aplicar o modelo da Lei, aínda que significativos. A finais do ano 2009 o axuste entre norma e realidade só sería de 575 millóns de euros; e o menor gasto acumulado no conxunto do período alcanzaría os 1.995 millóns, aproximadamente o 50% da débeda viva nesa data.

Táboa 4.- Evolución dos GNF* segundo a regra de Friedman

Millóns de euros correntes	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
1. GNF*Regra Friedman	5592,22	6064,45	6470,76	6949,60	7484,72	8135,89	8746,08	9095,92
2. GNF*-GNF*Regra Friedman			-73,66	131,58	340,53	530,42	490,58	575,48
3. Diferenza acumulada			-73,66	57,92	398,45	928,87	1419,45	1994,93

FONTE: Elaboración propia.

- c) Unha regra obxectiva externa á Xunta de Galicia. Esta regra podería tomar dúas fórmulas alternativas: encomendarlle a un instituto independente –determinado por maioría cualificada no Parlamento de Galicia– a produción das previsións de incremento do produto nominal e real para o seguinte exercicio, eliminando o cariz político; ou utilizar como referencia para a determinación da fase do ciclo a economía española, utilizando as previsións que o Ministerio de Economía e Facenda ten que incluír no informe previsto no artigo 8.2 da LXEO. Esta solución non cambia simplemente a discrecionalidade da Administración autonómica pola da Administración central, por canto “*el margen de discrecionalidad política de este informe se reduce por la obligada consulta previa al INE y al Banco de España, debiendo contar también con las previsiones de la Comisión Europea y del Banco Central Europeo*” (Fernández Llera e Monasterio Escudero, 2010, p. 142). E dado o obxectivo perseguido pola regra –limitar o crecemento dos gastos autorizables na fase alta do ciclo para axustalos a aqueles sostibles no conxunto do período–, a elevada dependencia dos recursos autonómicos das transferencias procedentes da Administración central –aproximadamente o 50% do total, aínda despois da entrada en funcionamento do último modelo de financiamento autonómico– fai que sexa tanto ou máis conveniente utilizar a posición cíclica da economía española como da galega; por certo, cunha elevada sincronización.

3.3. POR QUE LIMITAR A APLICACIÓN DA REGRA AOS ANOS DE MÁIS CRECEMENTO?

A Lei de disciplina orzamentaria formúlase nun marco temporal alongado, co obxectivo de “*garantir a estabilidade orzamentaria e a sustentabilidade financeira ao longo do ciclo económico*” (artigo 1). Contempla o “*emprego de políticas fiscais expansivas que estimulen a demanda agregada en anos de recesión*” (exposición de motivos). Son fins razoables, que superan as regras fiscais clásicas para substituílas por regras fiscais activas polas que “*la política fiscal debe ser expansi-*

va en las etapas desfavorables del ciclo (y por tanto incurrir en déficit); lo que, compensado en las etapas activas del ciclo por superávit presupuestario, conduciría al equilibrio fiscal a lo largo del ciclo” (Castañeda Fernández, 2009, p. 156), na liña do Pacto de Estabilidade e Crecemento Europeo do ano 2005 ou da Lei de estabilidade orzamentaria española do ano 2006.

Pero a Lei de disciplina orzamentaria galega do ano 2011 introduce unha asimetría básica no tratamento das diversas fases do ciclo. Na fase álxida o orzamento ten que formularse con superávit, determinándose, como vimos anteriormente, a evolución do gasto non financeiro homoxéneo. Na fase baixa do ciclo o orzamento debe ser formulado con equilibrio ou, en circunstancias especiais, con déficit. E límitase este ao 0,75% do PIB. Tanto a necesidade de confeccionar escenarios de previsión plurianual, referidos a tres exercicios (artigo 11), como a formulación polo Consello da Xunta dun límite máximo de gasto que debe ser remitido ao Parlamento para que o aprobe (artigo 12) constitúen instrumentos que limitan a discrecionalidade do executivo á hora de formular as previsións de ingresos de cada orzamento, pois serán tales previsións as que determinen os gastos en situación de equilibrio ou de déficit limitado. Pero, se cadra, non sexan suficientes para evitar a ruptura cos fins perseguidos: a diferenza do que sucede na fase máis expansiva, non hai regras específicas e verificables que determinen a evolución do gasto previsto. A discrecionalidade do executivo é maior¹².

Suscítanse dúas cuestións adicionais:

- a) Que sucede se as previsións orzamentarias de ingresos non son cumpridas e o orzamento é pechado cun déficit non previsto, superior ao tolerado? A LXEO establece (artigo 10) que en caso de apreciar risco de incumprimento do obxectivo de estabilidade orzamentaria o Goberno de España poderá advertir á Administración responsable. De confirmarse o incumprimento –cun déficit superior ao fixado–, esa Administración deberá formular un plan económico-financeiro de reequilibrio a tres anos. Fernández Llera e Monasterio Escudero (2010, p. 144 e ss.) indican que este mecanismo obriga a un exercicio de transparencia, o que é positivo, pero non evita os riscos ligados á posibilidade de formular rectificacións continuas do programa inicial.
- b) Que sucede cando a conxuntura se inverte e abandonamos a zona de aplicación da regra de limitación automática da variación do gasto non financeiro? Seguindo co exemplo utilizado, e dado que xa coñecemos a liquidación orzamentaria dos exercicios 2008, 2009 e 2010, podemos extraer algunhas conclusións. Os dereitos recoñecidos seguiron unha tendencia ascendente no exercicio 2009, malia a peor evolución da economía. A entrada en vigor do novo modelo de financiamento autonómico elevou o volume de recursos a disposición das comu-

¹² Agradézolle a un dos revisores deste artigo que me chamara a atención sobre a idea de Schick (2003): é pertinente que as regras fiscais conteñan máis o gasto nas fases expansivas. Concordamos con esta posición, pero cremos que segue a existir un problema de salto ao inverterse a conxuntura, como explicaremos a continuación.

nidades autónomas en relación co modelo do ano 2001 (De la Fuente, 2010). Ademais, as estimacións de ingresos por parte da facenda central foron optimistas¹³ en exceso. Polo tanto, as comunidades autónomas –incluída Galicia– efectuaron previsións de ingresos en ascenso no ano 2009 sobre as do exercicio anterior que, en boa medida, se cumpriron polas achegas adicionais de recursos debidas ao sistema de financiamento autonómico e a outros ingresos adicionais: a facenda central plasmou “*una restricción presupuestaria blanda para las comunidades autónomas*” (Fernández Llera e Monasterio Escudero, 2010, p. 149). Os recursos caeron abruptamente a continuación, trasladando o groso das dificultades de financiamento da Comunidade Autónoma aos anos 2010 e 2011. A transición entre os anos 2008 –último exercicio de sometemento á regra– e 2009, ano no que esta xa non funciona por estar a previsión de expansión do produto por baixo do 2,5%, abriría novos interrogantes. Na táboa 5 comparamos o límite de gasto non financeiro de acordo coa regra no ano 2008 cos gastos non financeiros previstos e liquidados no ano 2009 e os ingresos non financeiros liquidados no ano 2009 en termos homoxéneos.

Táboa 5.- O problema da inversión da conxuntura

Millóns de euros correntes	2008	2009	2010
1. GNF segundo regra Lei	8.908,34		
2. Previsión GNF	10.130,40	10.581,10	10.251,10
3. Liquidación GNF	10.459,69	10.668,58	9.551,44
4. Liquidación INF	10.256,44	10.333,51	8.458,64
PORCENTAXE			
Diferenzas			
1. Diferenza GNF segundo regra 2008 con previsión GNF 2009		18,78	
2. Ídem. con liquidación GNF 2009		19,76	
3. Ídem. con liquidación INF 2009		16,00	

FONTE: Elaboración propia a partir dos orzamentos da Xunta de Galicia (varios anos) e do Ministerio de Economía e Facenda.

De poder formular unhas previsións axustadas ás liquidacións, a capacidade de gasto non financeira expandiríase entre un 20% (gastos liquidados) e un 16% (ingresos liquidados), provocando no peor ano da crise unha escalada do gasto da Comunidade Autónoma. Con este criterio estaríamos cumprindo estritamente a LXEO do ano 2006, pero quebrando a estratexia de moderación do gasto seguida ata o momento.

É preciso articular algunha regra que prolongue o efecto de contención do gasto durante a fase alta do ciclo para garantir a continuidade da estratexia e, polo tanto, a sustentabilidade financeira das contas da Comunidade Autónoma. Non facelo así fai vulnerable a política orzamentaria ás tendencias á maximización do gasto dos responsables públicos nas fases intermedias ou baixas do ciclo económico. Na tá-

¹³ Dando lugar a liquidacións negativas para as comunidades autónomas que se sumaron ás do exercicio precedente, moito menores; liquidacións negativas dos anos 2008 e 2009 a devolver en cinco anos.

boa 6 simulamos a continuidade de aplicación da regra do PIB nominal durante os exercicios dos anos 2009 e 2010. No primeiro continúa aumentando a diferenza, pero no ano 2010 crúzanse ambas as dúas curvas tanto polo devalo dos ingresos non financeiros –o que se traslada aos gastos– como pola continuidade de previsións positivas¹⁴.

Táboa 6.- Evolución dos GNF* segundo a regra da Lei, 2008-2011

Millóns de euros correntes	2008	2009	2010	2011
1. GNF*Regra	8.014,60	8.319,16	8.896,07	9.658,65
2. GNF*Regra + Novos recursos SF e anticipos			9.423,07	9.900,65
3. GNF* - GNF*Regra Lei	1.222,06	1.352,24	-145,55	-1.693,04
4. Diferenza acumulada	3.730,46	5.082,70	4.937,14	3.244,10

NOTA: No ano 2010 sumamos os novos recursos SF; no ano 2011 sumamos os anticipos.

FONTE: Elaboración propia.

3.4. O DESTINO DOS SUPERÁVITS

A intensa redución do endebedamento que provocaría ao longo dun ciclo alcista a aplicación dunha regra de limitación do gasto como a que está na Lei obriga a cuestionarse se a indicada utilización dos excedentes de ingresos –reducir a débeda acumulada– é razoable. No exemplo que analizamos, a aplicación continuada da regra durante o período 2002-2008 conduciría á eliminación dos pasivos por parte da Comunidade Autónoma ao remate do período. A caída na débeda acumulada situaríase, aproximadamente, no 6% do produto interior bruto medio do período. Como a LXEO do ano 2006 establece unha referencia para ao conxunto das comunidades autónomas dun endebedamento nos exercicios recesivos do 0,75% do PIB, conta-ríamos con oito anos de déficit financiados cos excedentes acumulados durante a fase alcista –ou algo menos se o PIB crece en termos reais–. En xeral, se o obxectivo é o déficit cero no conxunto do ciclo económico, a asimetría das regras que limitan a discrecionalidade orzamentaria durante a fase alta e a fase recesiva converte en puro azar a obtención deste resultado. Flexibilizar a LXEO do ano 2006 para permitirlle a cada comunidade utilizar a redución da débeda na fase alcista do ciclo para financiar proxectos de investimento¹⁵ na fase recesiva, cun límite anual que viría determinado pola profundidade da recesión, facilitaríala o axuste, así como a instrumentación dunha política anticíclica máis activa, que ten bos defensores (Krugman, 2008). Ao remate do ciclo manteríase o mesmo nivel de débeda en termos nominais¹⁶, cunha redución significativa en termos de produto interior bruto.

A Lei galega de disciplina orzamentaria só é aplicable, en canto ao uso dos superávits xerados, se a Comunidade Autónoma parte dun nivel elevado de débeda

¹⁴ No ano 2011, cos orzamentos iniciais, a diferenza sería xa moi significativa.

¹⁵ Con todas as cautelas para evitar o efecto arrastre sobre o gasto corrente.

¹⁶ Esta tería progresivamente menos valor, erosionada pola inflación.

viva. Noutra circunstancia xurdirá a cuestión de como empregar eses recursos. Ter en conta o nivel de débeda en relación co PIB para flexibilizar a utilización destes é unha boa solución. Por baixo dun certo nivel (un 5% ou un 6%) abriríase a posibilidade de que cando menos unha parte do excedente fose investido en activos financeiros de liquidez elevada e que estivese dispoñible para o financiamento de investimentos durante as fases de menor crecemento, proporción que iría aumentando conforme a débeda fose cancelándose.

4. CONCLUSIÓNS

A Lei galega de disciplina orzamentaria é a primeira que nas comunidades autónomas complementa o marco normativo xeral de estabilidade financeira coa introdución dunha regra fiscal específica para a determinación da variación do gasto non financeiro na fase alcista do ciclo.

Aplicamos esa norma ao período 2002-2010 e comprobamos que ten un efecto poderoso para limitar a expansión do gasto nos períodos de máis intenso crecemento económico, posibilitando unha notable redución da débeda acumulada.

Porén, algúns aspectos da norma son máis discutibles. En primeiro lugar, ao establecer como variable operativa a previsión de evolución do PIB real, introduce un elemento de discrecionalidade na aplicación da regra automática, xerando inclusive incentivos perversos. Propóñense regras alternativas, que evitan a inclinación política ao desvincularse das decisións da Administración autonómica.

En segundo lugar, suscítase a dificultade da transición desde a fase da aplicación da regra a aquela en que, por situarse a previsión de crecemento por baixo do 2,5%, tan só opera o marco xeral creado pola LXEO do ano 2006. Dado que a limitación da regra determinou unha senda de evolución do gasto non financeiro progresivamente por baixo dos ingresos non financeiros, agora aparece unha marxe de actuación orzamentaria que antes non estaba dispoñible, e que permitiría políticas extremadamente expansivas do gasto público. A necesidade dunha regra de evolución do gasto fóra das fases álxidas do ciclo é unha evidencia.

Por último, suscítase a necesidade de flexibilizar a LXEO do ano 2006 para facer posible o déficit cero no conxunto do ciclo, ao existir unha asimetría entre o superávit non financeiro na fase alta do ciclo, que carece de limitación formal, e o déficit na fase recesiva, asociado a un tope máximo conxunto do 0,75% do PIB; ademais, a extrema rixidez no destino dos excedentes só ten sentido nun contexto en que a débeda en relación co PIB é excesivamente elevada.

BIBLIOGRAFÍA

ALESINA, A.; PERROTI, R. (1996): "Fiscal Discipline an the Budget Process", *The American Economic Review*, 86 (2), pp. 401-407.

- ANDERSON, B.; MINARIK, J.J. (2006): "Design Choices for Fiscal Policy Rules", *OECD Journal on Budgeting*, 5 (4), pp. 195-208.
- BRENNAN, G.; BUCHANAN, J.M. (1980): *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge University Press.
- CAAMAÑO ALEGRE, J.; LAGO PEÑAS, S. (2009): "Evolución y problemas del marco de estabilidad presupuestaria en España: especial referencia a las haciendas autonómicas", en: *Estudios en Memoria de Don César Albiñana García-Quintana*, III. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- CASTAÑEDA FERNÁNDEZ, J.E. (2009): "Ha seguido España una regla de Taylor fiscal en el último ciclo económico", *Presupuesto y Gasto Público*, 57, pp. 155-176. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- DEBRUN, X. *et al.* (2008): "Tied to the Mast? National Fiscal Rules in the European Union", *Economic Policy*, (April), pp. 297-362.
- DE LA FUENTE, A. (2010): "El nuevo sistema de financiación regional: un análisis crítico y proyecciones para 2009", *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*, 195 (4), pp. 91-138. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- FERNÁNDEZ BENITO, A.; IGLESIAS QUINTANA, J.; MORANO LARRAQUETA, M. (2010): "La presupuestación después de la crisis", *Presupuesto y Gasto Público*, 59, pp. 117-135. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- FERNÁNDEZ LLERA, R.; MONASTERIO ESCUDERO, C. (2010): "¿Entre dos o entre todos? Examen y propuestas para la coordinación presupuestaria en España", *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*, 195 (4), pp. 139-163. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- FRIEDMAN, M.; FRIEDMAN, R. (2011): *Libertad de elegir. Hacia un nuevo liberalismo económico*. Madrid: Ciro. (Edición orixinal de 1979).
- GONZÁLEZ PÁRAMO, J.M. (2001): *Costes y beneficios de la disciplina fiscal: la Ley de Estabilidad Presupuestaria en perspectiva*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- GONZÁLEZ PÁRAMO, J.M. (2003): "El Estado y las Haciendas Territoriales frente a los retos de la estabilidad presupuestaria", *Revista de Estudios Regionales*, 66, pp. 19-39.
- HAUPTMEIER, S.; SÁNCHEZ FUENTES, A.J.; SCHUKNECHT, L. (2011): "Towards Expenditure Rules and Fiscal Sanity in the Euro Area", *XVIII Encuentro de Economía Pública*. Málaga.
- HERNÁNDEZ DE COS, P. (2010): "El papel de la política fiscal en la crisis económica", *Presupuesto y Gasto Público*, 59, pp. 39-54. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- KRUGMAN, P. (2008): *Optimal Policy in a Liquidity Trap*. <www.princeton.edu>.
- LAGO PEÑAS, S. (2005): "Evolving Federatins and Regional Public Deficits: Testing the Bailout Hypothesis in the Spanish Case", *Environment and Planning C: Government and Policy*, 23 (3), pp. 437-454.
- PUY FRAGA, P. (1996): *Economía política del Estado constitucional. Fundamentos de economía constitucional*. Barcelona: Cedesc Economía.
- SCHICK, A. (2003): "The Role of Fiscal Rules in Budgeting", *The OECD Journal on Budgeting*, 3 (3), pp. 7-34.
- TER-MINASSIAN, T. (2006): "Fiscal Rules for Subnational Governments: Can They Promote Fiscal Discipline", *OECD Journal on Budgeting*, 6 (3), pp. 111-121.