

# PROBLEMAS Y POSIBILIDADES DEL DÉFICIT PÚBLICO ESTRUCTURAL COMO OBJETIVO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

**Alberto Carlos SABIDO MARTÍN**

*Técnico comercial y economista del Estado*

**Francisco SABIDO MARTÍN**

*Estadístico superior del Estado*

UN aspecto siempre polémico en la valoración del déficit público es su relación con la situación cíclica de la economía y su calificación como expansivo o contractivo, ya que la mera observancia del déficit efectivo no ofrece una visión completa de la orientación de la política fiscal. La referencia adecuada para medir la orientación fiscal viene dada por un concepto que, aunque muy utilizado por políticos y prescriptores de opinión, es complejo de entender y muy difícil de calcular. El concepto al que hacemos referencia no es otro que el de déficit estructural, o de forma más precisa saldo estructural primario.

El objetivo de este artículo es el de profundizar en el conocimiento del déficit público estructural, con la finalidad de explicar las dificultades asociadas a cada una de las etapas que entran en juego en su estimación.

La relevancia de dicho concepto deriva de su encuadre en el marco normativo español, ya que la reforma de la Constitución Española (CE) de 27 de septiembre de 2011, por la que se modifica el artículo 135, introduce el concepto de «déficit estructural» (no habla de saldo, sino directamente de déficit) en la norma suprema de nuestro ordenamiento jurídico. Además, la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, en su artículo 11, recoge en su apartado 6 la obligación de utilizar la metodología desarrollada en el grupo de trabajo del *Output Gap (OGWP)* de la Comisión Europea.

La Comisión Europea define el saldo estructural como el saldo presupuestario cíclicamente ajustado menos aquellos elementos que, siendo de carácter puntual, no han sido capturados en el saldo cíclico, como fue el caso de la recapitalización bancaria en 2012. Para el cálculo del saldo presupuestario cíclicamente ajustado, al igual que otras instituciones como la OCDE o el FMI, utiliza el concepto de PIB potencial como marco económico de referencia con el que evaluar el impacto sobre el saldo presupuestario de las fluctuaciones en el ciclo económico, además de estimar una serie de elasticidades para calcular los efectos del ciclo económico sobre los ingresos y gastos.

De esta forma, la secuencia a seguir en el cálculo del saldo estructural lleva asociado los siguientes pasos:

- 1) Cálculo del PIB potencial.
- 2) Cálculo del *output gap* o brecha de producción.
- 3) Cálculo de la semielasticidad del saldo respecto del *output gap*.
- 4) Obtención del saldo cíclico multiplicando la semielasticidad por el valor del *output gap*.
- 5) Cálculo del saldo cíclicamente ajustado restando el saldo cíclico del saldo observado.

- 6) Estimación del saldo estructural detrayendo del saldo cíclicamente ajustado la diferencia entre ingresos y gastos no recurrentes.

La complejidad asociada a estos pasos es elevada y, en muchas ocasiones, lleva asociada la necesidad de realizar supuestos que son discutibles. Con el objeto de abordar de forma estructurada los problemas identificados, se pueden abordar las principales limitaciones a través del análisis de dos elementos claves:

- a) Los problemas asociados a la metodología del *output gap*, entre los que podemos destacar su complejidad computacional y el de las revisiones que experimenta el valor del *output gap* para un año concreto.
- b) Los problemas asociados a la metodología de la semielasticidad del saldo presupuestario, cuyo cálculo se obtiene de subcomponentes que se actualizan con distinta periodicidad y se fundamentan en hipótesis que pueden haber desaparecido, como le Ley de Okun.

Obviamente la metodología de la Comisión Europea no es la única disponible y, a pesar de basarse en premisas similares, los resultados obtenidos por OCDE o FMI son en muchos años sustancialmente diferentes y, lo que es más preocupante, no sólo difieren mucho sobre la situación actual sino también sobre cuál era la situación en años ya alejados en el tiempo, con las consiguientes implicaciones sobre la legitimidad de las recomendaciones o medidas que se tomaron en su momento sobre esa base.

El análisis realizado pone de manifiesto que la metodología de cálculo del saldo estructural seguida por la Comisión Europea está sometida a tres limitaciones principales:

- 1) La falta de robustez.
- 2) La infravaloración del PIB potencial en épocas de crisis.
- 3) La utilización de estimaciones obsoletas y poco consistentes de las elasticidades.

Dichas limitaciones justifican la necesidad de reformular la actual función operativa del saldo estructural, que debería dejar de ser la variable utilizada para fijar los requisitos de ajuste fiscal y evaluar su cumplimiento. No obstante, podría conservar un papel central en la evaluación más amplia de la solidez subyacente de las finanzas públicas, pudiendo ser uno de los elementos a tener en cuenta a la hora de juzgar la gravedad de los problemas de sostenibilidad y de calibrar la respuesta adecuada de la política fiscal.