

Economía Española

PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO 2003

La adecuación coyuntural del Presupuesto

Ángel Laborda

Como es tradicional en la práctica político-administrativa española, antes de terminar el año Las Cortes habrán aprobado la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2003 (PGE-2003), cuyo proyecto les fue enviado por el gobierno a finales de septiembre. Los presupuestos recogen, ante todo, los créditos de los que el Estado, la Seguridad Social y sus organismos van a disponer para su funcionamiento y para atender a las diversas políticas de gasto, así como una previsión de los ingresos con los que se financiarán tales gastos. En este sentido, su significado es el mismo que el de cualquier otro agente económico y su ámbito, de carácter microeconómico. Pero, junto a ello, los presupuestos también son el instrumento fundamental de la política económica de los gobiernos, cuyos objetivos desbordan el simple funcionamiento de las administraciones y persiguen influir y orientar la marcha de la economía en su conjunto. A su vez, dicha marcha condiciona, más que los de cualquier otro agente privado, los resultados financieros del sector público. En definitiva, además de su carácter microeconómico, los presupuestos presentan una clara dimensión macroeconómica, que es la que se intenta analizar en este artículo.

Por lo expuesto anteriormente, el primer es-

labón de la cadena presupuestaria es el diagnóstico de la situación y de las tendencias de la economía del país, que junto a otras variables de orden externo, condicionarán su comportamiento en el año para el que se elaboran los presupuestos y, por tanto, los ingresos y buena parte de los gastos públicos. A su vez, este diagnóstico permite valorar en qué medida la dirección prevista de la economía se sitúa en línea con los objetivos de la política económica a corto y largo plazos, y en función de ello, diseñar la política de ingresos y gastos más adecuada para reconducirla hacia esos objetivos. En el primer apartado del artículo se analizan brevemente las tendencias y previsiones de la economía internacional y de la economía española, y en el segundo, se valora el papel que viene jugando y que previsiblemente juegue en el próximo año la política fiscal como instrumento de estabilización macroeconómica, papel que de forma explícita le vienen asignando los responsables de la misma en los últimos años al erigirla como uno de los pilares fundamentales (el otro serían las reformas estructurales) para mantener a la economía española en la senda de un crecimiento sostenido y superior al del resto de países de la UE.

En síntesis, la coyuntura actual de la econo-

mía española, como la del resto de la UE, se sitúa en un momento de cambio cíclico. La fase de desaceleración del último ciclo parece que ya ha tocado fondo durante 2002 y se espera la recuperación en el próximo. No obstante, dicha recuperación aparece lastrada por numerosos factores, entre ellos, una situación financiera de los agentes económicos bastante desequilibrada y amenazas de conflictos político-militares a nivel internacional, todo lo cual mantiene las expectativas deprimidas y hace inciertos tanto el momento como la intensidad de dicha recuperación. Por ello, entre otras causas, las previsiones con las que se han realizado los PGE-2003 parecen a los analistas privados y a los organismos internacionales especializados bastante optimistas, lo que, por un lado, lleva a juzgar la previsión de ingresos como sobrestimada y pone en peligro la consecución del objetivo de equilibrio presupuestario, y por otro, lleva a cuestionar la adecuación del presupuesto a la situación coyuntural de la economía.

Esto último ha llevado a algunos a plantear un presupuesto más expansivo. Sin embargo, esta posición olvida que el verdadero problema de la economía española en estos momentos no es el crecimiento (en un contexto de recesión internacional ha logrado mantener un ritmo del 2 por 100 y ha proseguido, aunque atenuada, la creación de empleo), sino la inflación, que sí está poniendo en peligro el potencial de crecimiento a medio plazo. Teniendo en cuenta, además, que la política monetaria del BCE está siendo excesivamente relajada para las necesidades coyunturales españolas, la conclusión a la que se llega en este artículo es que la política fiscal debe de actuar de contrapeso y, por tanto, de forma contractiva sobre la demanda agregada. El crecimiento y la creación de empleo deben de contemplarse como objetivos de medio y largo plazo, y la restricción fiscal a nivel macroeconómico no debería ser incompatible con ellos si se llevan a cabo las reformas necesarias en la estructura del gasto en el sentido de trasvasar recursos desde políticas poco o nada productivas a aquellas más relacionadas con la mejora del capital físico, tecnológico y humano.

I. El contexto económico

A punto de terminar el año 2002, la economía internacional se debate entre el final de la recesión y el inicio de la recuperación. Técnicamente, el punto mínimo de la fase de desacele-

ración económica parece que se dejó atrás, primero en los EE.UU., país que, como en otros muchos campos, está también liderando el ciclo actual, y más tarde en Europa. No obstante, como es usual en momentos como éstos, predomina la incertidumbre en las expectativas de los agentes económicos, pues los inicios de las recuperaciones son también periodos en los que continúan los procesos de ajuste y corrección de los excesos y desequilibrios acumulados en las etapas de expansión, y en los que los agentes deben de replantarse sus estrategias de cara al futuro. Estos ajustes llevan implícitos en la mayoría de los casos recortes en la capacidad productiva, con las consiguientes reducciones de las plantillas y de los encargos a los proveedores, lo que deprime el sentimiento de los consumidores e inversores. A todos estos factores, que ya de por sí hacen difíciles los inicios de las recuperaciones, se une en esta ocasión la incertidumbre creada por las amenazas del terrorismo internacional y de guerra contra Iraq.

La economía de los EE.UU., lejos de ahondar el proceso recesivo en que estaba sumida en el momento de producirse hace un año los atentados terroristas del 11-S, inició una recuperación rápida e intensa, basada en las extremas medidas de apoyo de la política económica, tanto monetaria como fiscal, y en políticas comerciales agresivas por parte de las empresas. Para el año 2002 se espera un crecimiento del PIB del orden del 2,4 por 100, tras el 0,3 por 100 del año anterior. No obstante, siguen presentes los riesgos e incertidumbres acerca de la consolidación de dicha recuperación, lo que provoca cambios recurrentes y bruscos en los indicadores de confianza y en las expectativas, según el signo de los indicadores de coyuntura que se van publicando. Por encima de estos vaivenes coyunturales, no parece, sin embargo, que la recuperación esté en peligro. En todo caso, la cuestión es si a corto plazo esta economía podrá volver a las elevadas tasas de crecimiento de la segunda mitad de los noventa. A favor, cuenta con una estructura productiva potente y flexible y con la política económica más expansiva que se recuerda en muchos decenios. En contra, siguen sin resolverse los desequilibrios financieros en los balances de los agentes económicos, especialmente de las familias, lo que hipoteca sus posibilidades de gasto a corto plazo. Un crecimiento del PIB en línea o por encima de su potencial basado en la demanda interna, como en el ciclo último, llevaría a una ampliación del déficit por cuenta corriente, ya cer-

cano al 5 por 100 del PIB. Su financiación por parte del ahorro externo generaría un efecto *crowding out* en los mercados financieros para el resto del mundo, especialmente para los países emergentes, y ello podría derivar en un encarecimiento del crédito para dichos países y en continuas crisis financieras internacionales. Estas consideraciones llevan a ser prudentes a los analistas y a los organismos internacionales en sus previsiones de la economía de los EE.UU. para 2003, que establecen un crecimiento del PIB entre el 2,5 y el 3 por 100.

A corto plazo, la vuelta de la economía norteamericana a ritmos de crecimiento elevados favorecería la recuperación en Europa, cuyo modesto crecimiento (estimado en algo menos del 1 por 100 en 2002) se basa en la demanda externa. Aquí el problema es la debilidad de la demanda interna, tanto del consumo como sobre todo de la inversión, cuyo origen proviene en gran medida de unas expectativas deprimidas, ya que el mercado de trabajo no se ha deteriorado excesivamente. El problema es que las políticas macroeconómicas, al contrario que en los EE.UU., tienen escaso margen de maniobra, pues la política monetaria se enfrenta a una inflación por encima del objetivo del 2 por 100 del BCE y la política fiscal, a unos déficits públicos incompatibles con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y a una deuda pública excesivamente elevada. A pesar de ello, el BCE redujo el 5 de diciembre los tipos de interés en medio punto porcentual, dejando el tipo principal de las operaciones de refinanciación en el 2,75 por 100. Ello debería apoyar la recuperación en el corto plazo, no tanto por su estímulo directo sobre el gasto, sino por la mejora que la reducción de las cargas financieras provocará en las cuentas de resultados de las empresas y en la renta disponible de las endeudadas familias, si bien poco podrá hacer para aumentar el potencial de crecimiento y sacar de la esclerosis a las principales economías del área. Los analistas coinciden ampliamente en la necesidad de llevar a cabo reformas estructurales en los mercados de factores y de bienes y servicios para dinamizar el potencial de crecimiento europeo, pero ello choca con las dudas de los gobiernos ante las resistencias sociales y de los grupos de interés a los cambios. Las previsiones de crecimiento del PIB para 2003 en la UE se sitúan entre el 1,5 y el 2 por 100.

En el resto del mundo la situación es dispar. Japón no logra superar los problemas estructu-

rales que afectan especialmente a su sistema financiero, lo que limita su capacidad de recuperación al sector exportador, de ahí la insistencia de sus autoridades en conseguir un tipo de cambio más depreciado. El dinamismo de la demanda norteamericana y de los países emergentes próximos a esta gran economía le está ayudando a salir de los números rojos en cuanto a crecimiento del PIB en los últimos trimestres, pero sin expectativas de mejora significativa a corto plazo. También presentan buenos resultados las economías del Este de Europa, apoyadas por la inversión extranjera en un contexto de ventajas competitivas elevadas y de expectativas de adhesión a la UE. Sin embargo, el área económica más importante para España, América Latina, sigue inmersa en la recesión, aunque los organismos internacionales prevén una recuperación a partir de 2003, no exenta de graves riesgos e incertidumbres.

En este contexto internacional, la economía española ha mantenido durante 2002 la tendencia de desaceleración iniciada en la segunda mitad de 2000, si bien ya de forma atenuada. Para el conjunto de 2002 se espera un crecimiento del PIB en torno al 2 por 100, frente al 2,7 por 100 en 2001 y el 4,2 por 100 en 2000. Los indicadores y las últimas estimaciones de la Contabilidad Nacional (CNTR) hasta el tercer trimestre parecen mostrar que el punto mínimo de esta fase de debilitamiento se alcanzó a mediados de este año, si bien la recuperación posterior está siendo muy moderada y no exenta de incertidumbres, entre ellas, la atonía y las débiles expectativas para la UE en su conjunto.

El dato más relevante de la coyuntura reciente viene siendo el mantenimiento del diferencial de crecimiento respecto a la UE. Sin entrar en un análisis detallado, este hecho puede ser explicado por tres tipos de factores. En primer lugar, las condiciones monetarias sumamente relajadas de que ha disfrutado España desde su integración en la UEM, incluyendo tipos de interés históricamente bajos (negativos en estos momentos en términos reales en muchos segmentos del mercado crediticio), facilidad de acceso al crédito, un tipo de cambio real depreciado y la ausencia de inestabilidad en los mercados cambiarios y financieros, que históricamente solía aparecer ante episodios de crisis internacionales o de recesión. En segundo lugar, cabe señalar el fenómeno de la inmigración, que ha producido un fuerte aumento de la oferta de mano de obra barata y flexible y el

mantenimiento de la creación de empleo. Por último, la actuación de la política económica, creando un marco de estabilidad presupuestaria e introduciendo, aunque de forma tímida e insuficiente, reformas estructurales, entre ellas, la privatización de los antiguos monopolios públicos, todo lo cual ha mejorado las expectativas y dinamizado la economía.

No obstante, algunos de los factores anteriores están originando problemas que pueden perjudicar el potencial de crecimiento de la economía española a medio plazo. Entre ellos, un diferencial de inflación de precios y costes significativo y creciente respecto a la media de la zona del euro que, al no estar explicado o basado en un mayor avance de la productividad, supone una pérdida de competitividad-precio. Este problema se agravará a medio plazo por la entrada en la UE de los países del Este de Europa con salarios del orden de la tercera parte que los españoles. Además, la inflación, en cuanto perjudica a los sectores expuestos a la competencia y favorece a los no expuestos, menos productivos en general, está provocando una reasignación de recursos que merma el potencial de crecimiento. Otro tema de preocupación es la caída de la tasa de ahorro del sector privado y el fuerte y rápido aumento de su endeudamiento. También cabe señalar, como otra consecuencia del entorno en que se ha movido la economía española en los últimos años, el escaso avance de la productividad, ligado, entre otras causas, a la escasa inversión en capital fijo, en I+D y en capital humano.

Las tendencias recientes que apuntan los distintos agregados macroeconómicos, según la CNTR, pueden resumirse en una desaceleración del consumo privado, compensada por el crecimiento elevado y sostenido del consumo público, por la aceleración de la inversión en construcción y por la atenuación del ritmo de caída de la inversión en equipo. El sector exterior mantiene una contribución ligeramente negativa. No es descartable, sin embargo, que el consumo privado esté creciendo a mayor ritmo, como parecen señalar muchos de los indicadores disponibles.

En el cuadro 1 se presentan distintas estimaciones para 2002, así como previsiones para 2003. En el año actual hay una amplia coincidencia respecto al crecimiento del PIB en torno al 2 por 100, así como en su composición, con la

demanda interna creciendo también en torno al 2 por 100 y una contribución del saldo exterior neutra o ligeramente negativa. Estas estimaciones suponen un crecimiento real del PIB casi un punto inferior al previsto por el Gobierno en los PGE-2002, si bien el aumento nominal se sitúa muy cerca de aquellas previsiones dado que la inflación se ha desviado notablemente al alza. En cuanto al empleo, las cifras actuales también quedan bastante por debajo de las previstas.

Las perspectivas para 2003 apuntan a una moderada recuperación, situándose el crecimiento del PIB en torno al 2,5 por 100, medio punto menos del previsto por el Gobierno en los PGE-2003. El ritmo con que va a acabar este año, la atonía de las economías europeas y los propios condicionantes de la economía española hacen que la cifra oficial del 3 por 100 sea excesivamente optimista. Entre las fuerzas que apoyarán la recuperación, cabe citar la política económica de corte expansivo, tanto en el ámbito monetario como en el fiscal, como se comentará más adelante. Pero los elementos de freno siguen siendo importantes, entre ellos, las ya comentadas pobres expectativas para la UE, el alto endeudamiento de los agentes económicos, que requiere de una moderación en el ritmo de sus gastos, la probable caída de la inversión en viviendas y de la obra pública de las CC.AA. y CC.LL., asociada ésta última al ciclo electoral, y la mermada capacidad de inversión de las grandes empresas que tienen que digerir las cuantiosas pérdidas ocasionadas por las crisis de América Latina.

Un capítulo de especial preocupación son los aumentos salariales. Los acuerdos firmados para el próximo año, que afectan a una quinta parte de los trabajadores acogidos a convenio contemplan subidas del 3,8 por 100. Aunque los nuevos convenios establezcan subidas más moderadas, hay que tener en cuenta que la aplicación de las cláusulas de salvaguarda de los convenios de 2002 puede añadir siete u ocho décimas porcentuales a la cifra que se acuerde, con lo que los aumentos finales, más la derivas provocadas por las cotizaciones a la Seguridad Social y las indemnizaciones por despidos, podrían acelerar notablemente los costes laborales. En un contexto de política económica relajada, ello llevaría a una ampliación del diferencial de inflación con la zona del euro, agravándose la pérdida de competitividad, al tiempo que se deteriora la rentabilidad de las empresas y se pone en peligro la creación de

CUADRO 1
EL CUADRO MACROECONÓMICO PARA 2002-2003
 (Variación media anual en porcentaje, salvo indicación en contrario)

	2002										
	Previs. PGE-2002	PREVISIONES ACTUALES					2003				
		Gobierno	CE	FMI	OCDE	FUNCAS	Gobierno	CE	FMI	OCDE	FUNCAS
PIB real	2,9	2,2	1,9	2,0	1,8	1,9	3,0	2,6	2,7	2,5	2,5
Consumo de los hogares	2,4	1,9	1,7	-	1,8	1,8	2,9	2,3	-	2,6	2,4
Consumo público	2,0	3,0	2,2	-	2,1	3,1	3,0	3,0	-	2,7	3,0
Formación Bruta de Capital Fijo.....	4,1	1,7	1,5	-	1,3	1,4	3,8	2,5	-	3,2	3,5
— FBCF construcción	4,2	4,7	4,5	-	-	4,5	4,3	2,9	-	-	3,5
— FBCF equipo y otros ptos....	4,0	-1,8	-3,9	-	-	-2,2	3,2	2,0	-	-	3,5
DEMANDA INTERNA.....	2,8	2,1	1,8	-	1,8	2,0	3,1	2,5	-	2,8	2,8
Exportaciones	7,1	-0,6	-0,4	-	-0,2	1,3	4,0	5,9	-	5,5	5,2
Importaciones	6,4	-0,6	-0,5	-	-0,4	1,5	4,4	5,6	-	6,1	5,8
PIB nominal: - Millardos euros	688,9	689,0	-	-	-	692,2	729,2	-	-	-	734,9
- Variación en %	5,9	5,7	5,9	5,6	5,0	6,2	5,8	5,8	5,4	5,2	6,2
IPC.....	2,8(1)	3,5(1)	3,6	2,8	3,5	3,5	3,1(1)	2,9	2,4	3,0	3,2
Empleo	1,8	1,1	1,3	-	-	1,3	1,8	1,8	-	-	1,7
Tasa de paro (% pob. activa)	11,5	11,3	11,4	10,7	11,2	11,5	11,0	10,9	9,9	11,2	11,7
Déficit B. P. c/c (% del PIB)	-3,1	-1,6(2)	-2,2	-1,7	-2,4	-2,5	-1,7(2)	-2,0	-1,8	-2,6	-2,5
Déficit público (% del PIB)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,3	0,0	-0,1	-0,4
Deuda pública (% del PIB)	-	-	55,0	-	-	54,3	-	53,2	-	-	52,1

(1) Deflactor del consumo de los hogares.

(2) Necesidad de financiación frente al resto del mundo. En los últimos años, ésta es menor que el déficit por c/c en torno al 1 por 100 del PIB.

Fuentes: Proyectos PGE-2002 y PGE-2003 e informes de otoño de 2002 del resto de organismos.

empleo. Quizás en el corto plazo, las ganancias salariales estimulasen el consumo, pero a medio plazo sería muy peligroso para la economía española. Evitar caer en una espiral inflacionista debería ser el objetivo de los sindicatos, empresarios y Gobierno, lo que requiere, además de moderación en las negociaciones, reformas en el mercado laboral y en otros ámbitos profesionales para eliminar o reducir al máximo las prácticas de indexación de las rentas a la inflación observada.

La rebaja del IRPF que entrará en vigor a comienzos de 2003 supondrá una inyección de renta disponible para los hogares del orden de un 0,7 por 100 de su renta disponible y debería ser un revulsivo para el consumo, como lo fue en 1999-2000. Ello se refleja en las previsiones del gobierno al estimar para este agregado un crecimiento del 2,9 por 100. Sin embargo, la situación coyuntural es hoy muy diferente, y la comprometida situación financiera de los hogares puede llevarles a utilizar esta renta para recomponer su tasa de ahorro y disminuir la

deuda en mayor medida que para gastarla en consumo. De ahí que los analistas rebajen esta previsión en al menos medio punto porcentual. También parece insostenible, por estar alimentado en parte por factores extraordinarios, el ritmo de crecimiento actual de la inversión en vivienda, lo que hace previsible una desaceleración de la construcción mayor de la prevista por el Gobierno. Las exportaciones deberían ser el motor principal de la recuperación, al tirar de la producción industrial y de la inversión en equipo, aunque no cabe esperar una contribución positiva del salto exterior dado que la aceleración de la demanda final llevará aparejada una evolución similar de las importaciones.

Mayor acercamiento entre las previsiones del Gobierno y del resto de organismos y analistas se observa en el ámbito del empleo y de la inflación. Para el primero se estima un crecimiento del orden del 1,8 por 100 y para los precios de consumo, del 3 por 100 en media anual.

II. Orientación cíclica de la política fiscal

Como se señaló anteriormente, el crecimiento del PIB estimado para 2002 se sitúa en torno al 2 por 100, prácticamente un punto porcentual por debajo de la previsión con la que se diseñaron los PGE-2002. A pesar de ello, el objetivo establecido en dichos presupuestos de cerrar el año con déficit cero para el conjunto de las AA.PP. parece asequible, al menos para las administraciones centrales (Estado y Seguridad Social) para las que se dispone de información reciente. Ello no significa que las cuentas públicas sean ajenas a la evolución del ciclo y al crecimiento del PIB. La explicación está, por un lado, en que si bien el crecimiento real del PIB será inferior, el crecimiento nominal será superior, al haberse desviado al alza la inflación en mayor medida. Ello parece una constante en las previsiones oficiales, lo que tiene su explicación en la voluntad de moderar las expectativas inflacionistas y en la necesidad de contener un buen número de gastos cuya presupuestación se realiza a partir del PIB nominal. La inflación, pues, está perjudicando la competitividad de la economía española, pero está siendo de gran ayuda para cuadrar las cuentas públicas. Dentro de este efecto inflacionista se incluye el aumento del tipo efectivo medio del IRPF provocado por la no deflactación de la tarifa. Por otro lado, se está produciendo una desviación notable al alza en la recaudación por el Impuesto de Sociedades, debido a que las empresas están adelantando la materialización de plusvalías para acogerse a la reducción del tipo aplicable a las mismas cuando se reinvierten, según lo contemplado en la ley de acompañamiento de los PGE-2002. Pero esto supone una merma de ingresos en los años siguientes. Por último, también la bajada de los tipos de interés a lo largo del año, superior a la prevista, está ayudando a equilibrar las cuentas.

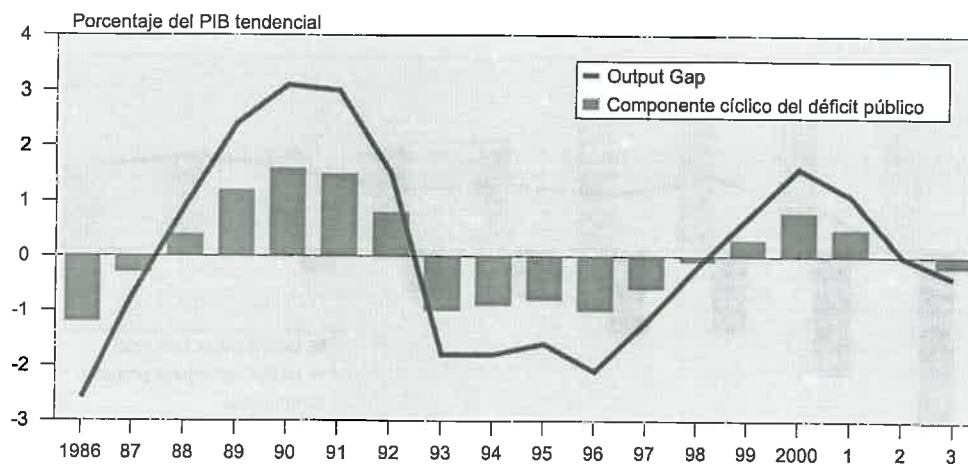
La mejora del déficit público en una décima porcentual del PIB que previsiblemente se va a conseguir en un año de crecimiento de éste por debajo de su tendencia de largo plazo plantea la cuestión de la adecuación cíclica de la política fiscal. En los gráficos 1 a 4 se presentan los resultados obtenidos al efectuar la descomposición del déficit público para el periodo 1996-2002 en sus componentes cíclico y estructural, y éste último, a su vez, en la carga de intereses y en el déficit estructural primario, todo lo cual permite cuantificar de forma aproximada el impacto del ciclo, de la evolución de los tipos de

interés y de la actuación discrecional o estructural de la política fiscal sobre el déficit(1).

A la vista de los resultados, podemos dividir el periodo 1996-2002 en tres subperiodos en función de la actuación discrecional de la política fiscal sobre el déficit. El primero comprende los años 1996 y 1997. En ellos el déficit se redujo en 3,4 puntos porcentuales (pp) del PIB, de los cuales, 0,2 pp pueden atribuirse a efecto cíclico y 0,5 pp a la disminución de los intereses, con lo que la mejora del déficit estructural primario fue la responsable de los otros 2,7 pp. Es decir, el esfuerzo de carácter estructural realizado por las AA.PP. en aquellos dos años fue grande, lo que permitió que España cumpliera con los criterios de Maastricht en materia de finanzas públicas para integrarse en la UEM. En aquellos años, como se ve en el gráfico 1, el *output gap* era negativo, lo que, en principio y en condiciones normales, no hubiera aconsejado un ajuste fiscal tan fuerte y rápido, si bien, en las condiciones en que se llevó a cabo, los efectos positivos para la economía española fueron enormemente más positivos que los efectos contractivos, pues ello permitió entrar en la UEM y que los tipos de interés (deuda pública a diez años) disminuyeran unos seis puntos porcentuales entre 1995 y 1998.

Durante el trienio 1998-2000 la economía española registra los años de máximo crecimiento del último ciclo, lo que permitió que el *output gap* negativo heredado de la recesión de 1992-93 cambiara de signo, alcanzando una desviación positiva del 1,6 por 100 del PIB en el año 2000. Este cambio contribuyó significativamente a mejorar el déficit total en estos años, a razón de medio punto porcentual del PIB por año (gráfico 4). Por su parte, la reducción de la carga de intereses (gráficos 3 y 4) tuvo un impacto similar. Los dos factores contribuyeron, por tanto, a reducir el déficit en casi 3 pp del PIB, mientras que el déficit total se redujo en 2,4 pp, lo que quiere decir que se produjo un cierto deterioro del saldo estructural primario, es decir, que la política fiscal discrecional jugó un papel ligeramente expansivo. Dicho deterioro se explica fundamentalmente por la reforma del IRPF, cuya pérdida recaudatoria no fue compensada totalmente por la disminución paralela del gasto. La reducción del déficit total tuvo, ciertamente, un efecto contractivo y anticíclico, pero muy inferior al de los dos años anteriores y también inferior al que requería la fuerte expansión de la economía española en aquellos años, de-

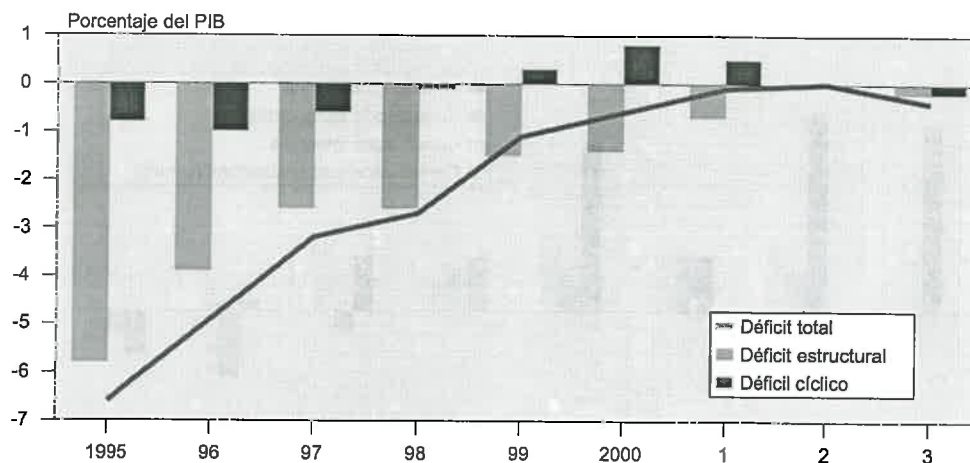
GRÁFICO 1
OUTPUT GAP Y DÉFICIT PÚBLICO CÍCLICO



Nota: El *output gap* se obtiene por diferencia entre el PIB observado y el tendencial. Para obtener éste último se utiliza el filtro de Hodrick-Prescott con un valor de lambda de 30.

Fuentes: INE y FUNCAS. Previsiones FUNCAS para 2002-2003.

GRÁFICO 2
DÉFICIT PÚBLICO: TOTAL, ESTRUCTURAL Y CÍCLICO



Previsiones FUNCAS para 2002-2003.

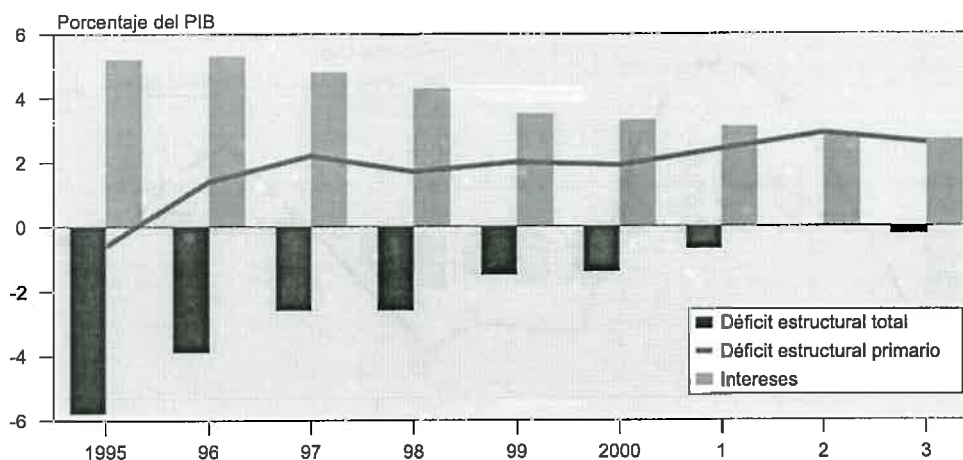
Fuentes: INE y FUNCAS.

bido a la actuación procíclica de la política discrecional.

Durante los dos últimos años la economía española viene creciendo por debajo de su tasa tendencial, lo que se ha traducido en la desaparición del *output gap* y en un cambio de signo en la actuación del efecto cíclico, que por sí solo

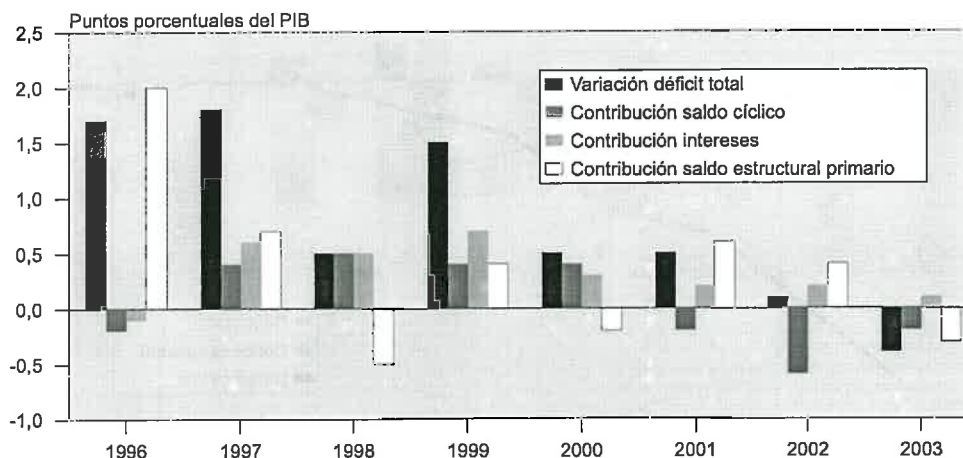
habría hecho aumentar el déficit total en unas ocho décimas porcentuales del PIB. La mitad de este deterioro ha podido ser compensada por una nueva disminución de los intereses, pero el resto, más la disminución del déficit total en seis décimas del PIB, ha sido posible por una mejora del saldo estructural primario en un punto porcentual(2). La política discrecional ha actuado

GRÁFICO 3
DÉFICIT ESTRUCTURAL: TOTAL, PRIMARIO E INTERESES



Previsiones FUNCAS para 2002-2003.
Fuentes: INE y FUNCAS.

GRÁFICO 4
VARIACIÓN ANUAL DEL DÉFICIT PÚBLICO Y CONTRIBUCIÓN DE SUS COMPONENTES



Previsiones FUNCAS para 2002-2003.
Fuentes: INE y FUNCAS.

de nuevo procíclicamente. Ahora bien, esta actuación, al contrario que la del periodo 1998-2000, está más que justificada (incluso puede argumentarse que debería haber sido más enérgica) tanto desde el punto de vista de la problemática coyuntural de la economía española (necesidad de controlar la inflación) como desde el punto de vista de acelerar la re-

ducción de la deuda pública y ampliar el margen de maniobra para hacer frente en el largo plazo a las cargas que fenómenos como el envejecimiento de la población impondrán a los presupuestos públicos.

Respecto al próximo año 2003, el planteamiento sobre la orientación macroeconómica

CUADRO 2
ORIENTACIÓN DE LA POLÍTICA FISCAL PARA 2003

	2002	2003			
		Escenario A	Escenario B	Escenario C	Escenario D
	Estimaciones FUNCAS	PGE-2003	PGE-2003 con PIB 2,5% y déficit total = escenario A	PGE-2003 con PIB 2,5% y déficit estructural primario = escenario A	Previsiones FUNCAS
1. Crecimiento real del PIB	1,9	3,0	2,5	2,5	2,5
2. Crecimiento nominal del PIB	6,2	5,8	5,3	5,3	6,2
		<i>Porcentajes del PIB</i>			
2. Ingresos públicos totales	39,7	39,5	39,3	39,3	39,2
3. Gastos públicos totales	39,7	39,5	39,3	39,5	39,6
4. Déficit público (2-3)	0,0	0,0	0,0	-0,2	-0,4
4.1. Déficit cíclico	0,0	0,0	-0,2	-0,2	-0,2
4.2. Intereses	2,9	2,7	2,7	2,7	2,7
4.3. Déficit estructural primario (4 - 4.1 + 4.2).....	2,9	2,7	2,9	2,7	2,5
		<i>Variación sobre año anterior (puntos porcentuales del PIB)</i>			
5. Ingresos públicos totales	-0,1	-0,2	-0,4	-0,4	-0,5
6. Gastos públicos totales	-0,2	-0,2	-0,4	-0,2	-0,1
7. Déficit público (5-6)	0,1	0,0	0,0	-0,2	-0,4
7.1. Déficit cíclico	-0,4	0,0	-0,2	-0,2	-0,2
7.2. Intereses	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
7.3. Déficit estructural primario (7- 7.1 + 7.2).....	0,3	-0,2	0,0	-0,2	-0,4

Fuentes: PGE-2003 y FUNCAS.

de la política fiscal requiere responder a tres cuestiones: 1) cuál debería ser el tono o impulso de dicha política sobre la demanda agregada de la economía; 2) cuál es el planteamiento implícito en los PGE-2003, y 3) cómo será previsiblemente.

La primera cuestión es opinable, en función de cuáles sean los objetivos que debieran perseguir los presupuestos en correspondencia con la situación coyuntural de la economía o de consideraciones a medio y largo plazo (p.e., si debe primar el objetivo de crecimiento a corto plazo o el control de la inflación). Ello, a su vez, viene condicionado por un planteamiento previo: si la política fiscal discrecional debe jugar un papel activo en relación al ciclo o debe mantener una posición neutral, sea cual sea la situación cíclica. La doctrina oficial, plasmada en la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (ley 18/2001, de 12 de diciembre), se decanta por la neutralidad, dejando, eso sí, que actúen los estabilizadores automáticos. Sin embargo, esta posición olvida que la política fiscal no es un ins-

trumento aislado, sino que tiene que coordinarse, entre otras, con la política monetaria, con el fin de conseguir una mezcla de políticas (*policy mix*) adecuada a la situación coyuntural de la economía, a la vez que tiene que perseguir otros objetivos de carácter más estructural o de largo plazo, según lo comentado. En este sentido, la economía española se enfrenta en estos momentos a un problema de inflación, con peligro de caer en una espiral inflacionista. Ante ello, la política monetaria, diseñada para el conjunto de la UEM, está teniendo un tono demasiado expansivo, lo que requeriría una actuación contractiva de la política fiscal más allá de la pura actuación de los estabilizadores automáticos. Ello no debería ser incompatible con la necesidad de aumentar las dotaciones de aquellas políticas de gasto que más inciden en el potencial de crecimiento, ya que hay (o debería buscarse) margen para trasvasar recursos desde otras políticas poco productivas.

Respecto a la segunda cuestión, el planteamiento de los PGE-2003 es coherente con la

doctrina de la neutralidad, aunque no del todo. En el cuadro 2 se presentan diversos escenarios de actuación de la política fiscal en 2003. El escenario A corresponde al proyecto de PGE-2003, si bien se han tenido que estimar algunas variables ante la ausencia de información en el Informe Económico Financiero, entre ellas la evolución de los ingresos y gastos públicos del conjunto de las AA.PP. y de la carga de intereses (3). Si la economía creciera al 3 por 100, tasa que se sitúa en línea con su tendencia, el *output gap* se mantendría estable y no habría variación del saldo cíclico. La carga de intereses podría disminuir, en cambio, unas dos décimas porcentuales del PIB. Como el objetivo establecido en los PGE-2003 es el déficit cero, ello implica que el saldo estructural primario se deterioraría en dos décimas. Es decir, la política fiscal discrecional no sería neutra, sino ligeramente expansiva.

Ahora bien, ¿qué ocurriría si el PIB no crece al 3 por 100, sino al 2,5 por 100, como estima en este momento el consenso de analistas? Sin variar las elasticidades utilizadas en los PGE-2003 para la previsión de los ingresos ni otras previsiones, como la inflación, el menor crecimiento del PIB conduciría a una disminución de los ingresos del orden de dos décimas porcentuales del PIB respecto al escenario A. El Gobierno tendría dos opciones: perseguir a ultranza el objetivo de déficit cero o dejar actuar a los estabilizadores automáticos. En el primer caso (escenario B) debería reducir los gastos en dos décimas del PIB, la disminución de los intereses sería compensada por el deterioro del déficit cíclico y el saldo estructural primario se mantendría estable respecto al año anterior. La política discrecional tendría, así, una actuación neutra. Si el Gobierno optara por dejar actuar a los estabilizadores automáticos (escenario C), tanto el déficit total como el saldo estructural primario se deteriorarían dos décimas del PIB y el tono de la política discrecional sería el mismo del escenario A.

Por último, en el cuadro citado se presenta el escenario D con previsiones propias sobre el entorno económico y el comportamiento de los ingresos y gastos públicos. Como en los escenarios B y C, la economía crece al 2,5 por 100, aunque el crecimiento nominal del PIB supera en cuatro décimas porcentuales al estimado en los PGE-2003, pues éstos infraestiman notablemente el deflactor del PIB. Aún así, los ingresos públicos son inferiores en dos décimas del PIB a

los previstos en los presupuestos. En nuestra opinión, no sólo la pérdida de recaudación derivada de la reducción del IRPF no está correctamente contemplada, sino que las previsiones de crecimiento de los impuestos indirectos y del impuesto de Sociedades, entre otras partidas, están sobreestimadas. En el lado de los gastos, el crecimiento de los créditos presupuestarios para el Estado y la Seguridad Social es suficientemente elevado como para prever una caída de los mismos como porcentaje del PIB que compensase los menores ingresos. Por supuesto, es muy improbable que los gastos de las CC.AA. y CC.LL. se moderen más que los del Estado. Como consecuencia de todo ello, se estima un déficit del 0,4 por 100 del PIB. Al desglosarlo, se observa un deterioro del saldo cíclico que será compensado por la disminución de la carga de intereses, de forma que el saldo estructural primario se deteriora en la misma cuantía que el déficit total, cuatro décimas del PIB. Si estas previsiones se cumplen, no sólo la política discrecional sería expansiva, sino el conjunto de la política fiscal.

NOTAS

(1) El déficit estructural es el saldo entre los ingresos y los gastos públicos no financieros ajustados cíclicamente. Para estimar éstos, se parte del cálculo del *output gap*, que es la diferencia entre el PIB observado cada año y el PIB potencial/tendencial, expresado como porcentaje del PIB potencial/tendencial. Los ingresos o gastos ajustados cíclicamente son los observados cada año menos dichos ingresos o gastos multiplicados por la elasticidad correspondiente de los mismos respecto al PIB, todo ello expresado en porcentaje del PIB. Aquí el *output gap* se obtiene a partir del PIB tendencial obtenido al aplicar el filtro de Hodrick-Prescott con un valor de $\lambda=30$. La elasticidad ingresos/PIB es de 1 y la de gastos/PIB de $-0,27$. Una explicación más detallada de la metodología puede verse en LABORDA, A.: El déficit público estructural y cíclico en España, *Cuadernos de Información Económica*, nº 165, FUNCAS, noviembre-diciembre 2001.

(2) Las cifras comentadas en este párrafo deben entenderse como aproximadas y orientativas, pues para el año 2002 se está trabajando con estimaciones, sin conocer las cifras finales de cierre de los presupuestos públicos.

(3) Una de las informaciones que tradicionalmente se echan de menos en los informes económico-financieros de los presupuestos, y que, en cumplimiento del principio de transparencia que inspira la LGEP, deberían incluirse, es un conjunto de cuadros en términos de Contabilidad Nacional para el total de las AA.PP. y para cada nivel de administración (Estado, Seguridad social, CC.AA. y CC.LL.) reflejando con el detalle propio de la Contabilidad Nacional los ingresos y gastos públicos y la capacidad o necesidad de financiación, además de la variación neta de activos financieros y la deuda. Sin esta información no pueden valorarse los planteamientos de la política fiscal ni la adecuación de los presupuestos a los objetivos de déficit o de otro tipo.