

¿Tiene margen de actuación la política presupuestaria?

Victorio Valle*

1. El punto de partida de esta nota es la convicción, revalidada por los hechos sobre los que existe información hasta este momento, de que la economía española continua instalada en una fase de contracción del ciclo, con los clásicos síntomas de reducción del ritmo de crecimiento efectivo por debajo de su potencial y elevación sustancial de la tasa de paro, con origen en una importante ralentización del crecimiento de la demanda agregada, especialmente la de viviendas, cuya reducción alcanza ya tasas muy preocupantes. Pero un nuevo factor se ha venido a sumar a este panorama tópico de la contracción de demanda: la elevación rápida de los precios, lo que denota la existencia de factores de oferta, como los altos costes laborales y la elevación de los precios del crudo en un contexto de apreciación del euro, que sitúan a la economía española en una línea de estanflación, cuya solución no es sencilla.

2. A largo plazo se insiste en la conveniencia de actuar sobre los factores que determinan la evolución de la productividad global. Un crecimiento más intenso de la productividad es bueno, no sólo porque orienta el crecimiento económico en una línea más sana, elevando el potencial productivo, sino además porque los crecimientos de productividad permiten una evolución más positiva de los costes laborales –al margen de reformas necesarias en el mercado de trabajo– sin acentuar las tensiones inflacionistas.

3. Todas las líneas de actuación convenientes para enderezar el curso de la actividad económica: las mencionadas de la productividad y de la reforma laboral; la diversificación de las fuentes de energía para reducir el

coste de este componente; la reorientación de la política de inmigración y otras varias, reclaman tiempo lo que, en primer lugar, señala la necesidad de abordarlas con prontitud pero, en segundo término, determina que una recuperación duradera puede tardar en llegar. Aunque el contexto internacional mejore, nuestras relaciones económicas con el exterior, por la baja competitividad de nuestras exportaciones, no van a tener presumiblemente la fortaleza necesaria para tirar con fuerza de la demanda e impulsar la actividad económica recomponiendo el actual panorama crítico.

4. Sin embargo, lo cierto es que aún aceptando una, no siempre habitual, diligencia en las medidas a medio y largo plazo, muchos se preguntan si no se puede hacer nada en el corto plazo para reducir esa sangría de la demanda interna, que ha supuesto la recesión de la construcción de viviendas y la ralentización del consumo familiar, y del resto de los componentes de la demanda agregada.

5. Planteadas así las cosas, es bastante claro que estando fuera de la acción del gobierno las políticas monetarias y cambiarias que corresponden a los órganos competentes de la Unión Monetaria Europea, la única vía de contrarrestar los shocks asimétricos con políticas nacionales se sitúa en el ámbito de la política presupuestaria como una opción que, aún con limitaciones, está en manos del gobierno de cada país. Es claro, que la especial intensidad de la crisis inmobiliaria en España y la excepcional dependencia energética del exterior, sitúan a nuestro país en una posición especialmente vulnerable, aun en un marco internacional generalizado de debilidad económica. Parece pues, que no es descabellado el uso de la política presupuestaria con finalidad de estímulo controlado de la demanda agregada, tanto más después de la decisión del Banco Central Europeo de elevar el tipo de

* Director General de FUNCAS.

interés, lo que contribuirá a un nuevo debilitamiento de la demanda interna.

6. Conviene recordar algunas exigencias y limitaciones de esa posible acción presupuestaria.

- En condiciones normales, el objetivo debe ser de equilibrio presupuestario o incluso superávit anual.
- En situación de atonía económica, el desequilibrio máximo aceptable sería un déficit del 3% del PIB en caso extremo y una tasa de endeudamiento que no debe sobrepasar el 60% del PIB.
- España partía a finales de 2007 de una situación de superávit presupuestario elevado en torno a 1,57% del PIB (1,27% del Estado, 1,25% de la Seguridad Social y -0,14% de las administraciones territoriales) y tiene, por tanto un amplio recorrido potencialmente utilizable con finalidad compensadora.

7. Esta nota está destinada a explorar las posibilidades de la política presupuestaria en su sentido tradicional de política de demanda. No hace mucho tiempo el Vicepresidente Económico del Gobierno afirmaba que las medidas de estímulos fiscales adoptadas –especialmente la deducción de 400 € en la cuota del IRPF– agotaban las posibilidades efectivas de utilización del presupuesto para contribuir al estímulo de la actividad económica en el corto plazo.

Seguramente, esa actitud tiene tras de sí la convicción de que la actual situación no reclama una política presupuestaria activa que pudiera conducir a un déficit público para el conjunto de las administraciones públicas. Como, también se ha afirmado, basta con dejar actuar a los estabilizadores automáticos como política central, acompañada de algún gesto, como el mencionado, a modo de pequeño estímulo adicional. El coste fiscal de la reducción de los 400 euros en el IRPF se ha estimado en 6.000 millones de €, lo que viene a suponer algo más de media centésima del PIB. Demasiado coste fiscal para tan baja efectividad.

8. En coherencia con esa convicción, la actuación presupuestaria pública en 2008 está siendo prácticamente neutral respecto a la coyuntura, aunque es presumible que sus efectos estimulantes se concentren en la segunda parte del año con una actuación de signo contractivo del primer trimestre del año en el que la economía iba creciendo aún a tasas muy elevadas, aunque declinantes.

En los datos que a continuación ofrezco al lector, utilizaré las previsiones de FUNCAS en mayo: en concreto,

crecimiento del PIB para 2008, 1,6% y saldo estimado de las administraciones públicas, 0,36% del PIB. Muchos tenemos la convicción de que los datos de Contabilidad Nacional del segundo trimestre llevarán a previsiones más bajas, pero hasta que tales datos se conozcan continuaré usando la previsión de mayo.

El cuadro 1 ofrece la información básica para una primera valoración del comportamiento presupuestario global en 2008.

Cuadro 1

COMPONENTE CÍCLICO Y DISCRECIONAL DEL SALDO PRESUPUESTARIO (% PIB)

	2006	2007	2008
Saldo efectivo	1,79	2,21	0,36
Componente cíclico	1,01	1,65	1,01
Componente discrecional	0,28	0,56	-0,65

Fuente: FUNCAS.

9. El saldo global de las cuentas públicas muestra con claridad cómo en 2008 se prevé una reducción del superávit que, en términos de análisis coyuntural, hay que interpretar como de menor carácter restrictivo que el año anterior.

Sin embargo, ese comportamiento global necesita un análisis más detallado para saber en qué medida esa reducción del superávit es un reflejo del ajuste de los estabilizadores automáticos a las nuevas condiciones económicas o existe algún esfuerzo compensador intencional por parte del sector público.

10. El componente cíclico –calculado utilizando el filtro de Hodrick-Prescott– expresa el saldo de los componentes automáticos asociados al estado de la coyuntura. Un saldo cíclico positivo es expresivo de una coyuntura por encima de la tendencia del PIB y denota que, conforme al juego habitual de los estabilizadores automáticos, el presupuesto ejerce una acción contractiva. Por el contrario, un saldo cíclico negativo es propio de situaciones de pérdida de intensidad en el crecimiento económico, en la que los estabilizadores automáticos ejercen un papel expansivo.

Por su parte, el componente discrecional (que con frecuencia se denomina estructural) es la parte del saldo no

asociada con el estado de la coyuntura y muestra el sentido (expansivo o contractivo) que la política presupuestaria adopta de forma intencional utilizando los recursos públicos.

11. La lectura de las cifras del cuadro número 1 transmiten las siguientes ideas:

- a) El componente cíclico, de acuerdo con la situación prevista de la coyuntura, creció entre 2006 y 2007 y se redujo en 2008 respecto a 2007.
- b) A pesar de que en 2008 se está produciendo una pérdida de dinamismo económico, el alto punto de partida hace que el componente presupuestario cíclico en el conjunto del año sea positivo pero descendente.
- c) Los tres años considerados presentan un componente discrecional muy escaso que en 2008 ha cambiado de positivo a negativo, mostrando una aparente disposición presupuestaria a comprender la situación coyuntural.
- d) Como ya antes he indicado esos saldos son la combinación de un primer trimestre con alto crecimiento y otros tres en que será nulo o incluso negativo.

12. En suma, por tanto, la impresión es que la política presupuestaria está teniendo un comportamiento básicamente neutral con ligera inclinación expansiva.

El cuadro 2 muestra la descomposición del saldo presupuestario en un componente neutral –conforme a la metodología del FMI– que expresa, en síntesis, el saldo que no impediría una recuperación a plazo medio por parte del sector privado; y un componente beligerante que indicaría la tendencia expansiva (-) o contractiva (+) del saldo presupuestario restante.

Cuadro 2

SALDO NEUTRAL Y BELIGERANTE

	2006	2007	2008
Saldo efectivo	1,79	2,21	0,36
Saldo neutral (año base 2003)	0,39	0,77	0,39
Saldo beligerante	1,40	1,44	-0,03

Fuentes: FUNCAS y elaboración propia.

Esos datos refuerzan la conclusión anterior. El sector público ha actuado en 2006 y 2007 en una línea contractiva –como corresponde a una etapa de expansión intensa de la economía– y en 2008 está haciéndolo prácticamente de forma neutral. Expresado de forma sencilla, esto quiere decir que el sector público no está impidiendo que la economía privada recupere su senda de crecimiento, aunque tampoco está haciendo nada significativo para acentuar el equilibrio de la demanda.

13. Sin embargo, esa primera impresión, sin dejar de ser cierta en lo fundamental, requiere una cierta cualificación para interpretar un fenómeno singular de la contracción económica que vivimos en España.

La cuestión clave es que el saldo cíclico convencional tal vez minusvalora el ajuste automático del presupuesto a la coyuntura, ya que no sólo es que se haya reducido el ritmo de crecimiento del PIB sino que lo ha hecho incidiendo particularmente en el sector de la vivienda que tiene importantes repercusiones en la fiscalidad (IVA e Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales) y que el cálculo convencional del saldo cíclico no refleja. He intentado determinar ese "plus" de reducción recaudatoria por la forma sectorial en que la ralentización de la economía española se está manifestando. El cuadro 3 ofrece el resultado de este cálculo para los conceptos utilizados hasta ahora.

14. Los datos muestran sorprendentemente para 2008 una acción discrecional contractiva frente a la ligera expansión que se obtenía cuando no se tenían en cuenta los efectos fiscales de la caída en la demanda de viviendas y un saldo beligerante que ejerce unos efectos contractivos menores que en 2007, pero de cierta magnitud, que están en contradicción con la trayectoria de debilidad que parece seguir la economía española.

Cuadro 3

AJUSTE DE SALDOS TENIENDO EN CUENTA EFECTOS FISCALES DE LA VIVIENDA

	2006	2007	2008
Saldo efectivo	1,79	2,21	0,36
1. Componente cíclico ajustado	1,01	1,05	-0,15
2. Componente discrecional	0,78	1,16	0,51
3. Saldo neutral ajustado	0,39	0,17	-0,77
4. Saldo beligerante	1,40	2,04	1,13

Fuentes: FUNCAS y elaboración propia.

Cuadro 4

PREVISIONES PRESUPUESTARIAS 2009

	% PIB	Con ajuste por fiscalidad	Sin ajuste
1. Saldo efectivo		-1,34	-1,34
2. Componente cíclico		-1,90	-0,31
3. Componente discrecional		0,56	-1,04
4. Saldo neutral		-2,02	-0,43
5. Saldo beligerante		+0,68	-0,91

Fuentes: FUNCAS y elaboración propia.

15. Más dificultades tiene cualquier análisis respecto a 2009, para el que no existen aún previsiones firmes. Si aceptamos como hipótesis de trabajo la que en mayo formuló FUNCAS, es decir un crecimiento del PIB en torno a 0,4%, la situación presupuestaria para 2009 sería la mostrada en el cuadro 4.

En un contexto de contracción intensa de la actividad económica como el que parece más previsible, el juego de los estabilizadores automáticos se intensificará pero tal vez el sector público debería prever una acción discrecional expansiva de mayor intensidad.

16. Conclusiones:

1. Los datos disponibles y el análisis realizado, destacan una clara coherencia de la acción presupuestaria que está siguiendo el sector público en 2008 con la interpretación oficial sobre la trayectoria económica de desaceleración, de forma que, conforme a lo que oficialmente se ha venido manifestando, basta con el juego de los estabilizadores automáticos para contribuir al ajuste y recuperación de la economía. Sin embargo, cuando se tienen en cuenta los efectos de la pérdida de fiscalidad de la vivienda, la acción presupuestaria se torna de signo contractivo.

En este sentido, sería bueno que los gestores de la política fiscal se mantuvieran atentos a cualquier radicalización de las actuales tendencias de pérdida de dinamismo económico no para excluir acciones estimulantes más contundentes que las actualmente ejecutadas o anunciadas.

2. En cualquier proyección, por moderada que sea, las perspectivas para 2009, especialmente en la primera parte

del año, se intensifican las tendencias hacia la contracción económica.

La acción presupuestaria que se derivaría de las actuales previsiones de FUNCAS para 2009, señalan una línea de actuación poco beligerante intencionalmente para atenuar la crisis. En este marco, si se confirman las previsiones, la actuación presupuestaria debería ser más expansiva en signo y más contundente en cuantía de la que se derivaría de su comportamiento tendencial.

3. De cara a una actuación impulsora del sector público puede ser útil tener en cuenta algunas sugerencias:

- a) Cualquier actuación es preferible que se instrumente del lado del gasto que del de los ingresos fiscales.

Las alteraciones de la fiscalidad siempre suponen irrumpir en la asignación de recursos mermando eficiencia al funcionamiento del mercado y, por tanto, debe escatimarse al máximo. En particular, todas las reducciones impositivas que tienen como objeto ocultar crecimientos de costes –como el caso de la elevación de los precios del petróleo– son claramente deseable porque impiden a los demandantes percibir los verdaderos costes de producción y racionalizar el uso de los recursos.

El sistema tributario exige reformas, especialmente en el tratamiento fiscal de las sociedades y en la búsqueda de un criterio de reposición de la equidad horizontal ante el tratamiento actual de las rentas del capital. Pero estas acciones no deben

- abordarse bajo el paraguas de la actuación anticíclica. Requieren una reflexión pausada y técnicamente consistente.
- b) Las acciones compensadoras son más convenientes en el gasto de capital que en el gasto corriente ya que, las primeras, además de compensar la demanda, tienen efectos positivos sobre la productividad de los factores.
 - c) Seguramente, algunas actuaciones compensadoras que no requieren volúmenes muy cuantiosos, pueden lograrse, y en todo caso acentuarse, con cambios en la estructura del gasto público, fomentando los más productivos en detrimento de los de carácter más consuntivo. Aunque parezca contradictorio, todo avance en la reducción de costes de los servicios públicos y en las transferencias no justificadas es positivo, aunque esos ahorros se gasten después en capital físico, humano y tecnológico, con fines de compensar la caída de la demanda y mejorar el modelo productivo de la economía española.
 - d) La acción presupuestaria debe tratar de conservar algún criterio de equilibrio presupuestario pero teniendo en cuenta que en caso de necesidad existe un margen de hasta un 3% del PIB y una posibili-

dad de endeudamiento de hasta el 60% que pueden utilizarse.

- e) En mi opinión, el sector público debería instrumentar su tarea en torno a dos tipos de acciones. Para 2008, anticipar proyectos de inversión pública que sin variación global del gasto público puedan adelantar su ejecución y consiguiente efecto sobre la actividad económica.

Para 2009 y periodos posteriores, en su caso, creo que el Gobierno debería elaborar un plan de inversión en infraestructura, viviendas protegidas y en alquiler que pudiera irse "despiezando" y ejecutando conforme las necesidades lo vayan aconsejando, pero evitando los retrasos asociados a la toma de decisiones.

Creo sinceramente que el sector público tiene un papel que jugar. La situación económica pide, y los compromisos con la UME permiten, una acción compensadora pública cuya necesidad puede ser más intensa en el futuro. En este momento puede haber una falta de sintonía entre las previsiones económicas del gobierno y los del resto de los analistas, pero para mí no es un ejercicio balde saber qué se podría hacer en caso de necesidad, aunque el ritmo de la acción lo determinan las circunstancias. Unas circunstancias que iremos conociendo conforme la información económica vaya avanzando.