

La metamorfosis del saldo presupuestario

Victorio Valle*

Reyes Navarro**

1. Introducción¹

La historia reciente del saldo de las cuentas de las administraciones públicas españolas ofrece muchas enseñanzas para valorar la actual situación.

La primera crisis del petróleo de 1973, asociada a una ralentización muy sustantiva del crecimiento económico, determinó que los primeros años de la Democracia (1976-1981) se caracterizaran por una desaceleración seguida de un fuerte repunte. En concreto, se pasó de crecimientos situados en torno al 3,30 por 100 anual en 1976 a un crecimiento negativo del orden del -0,13 por 100 en 1981. A partir de 1982, se produce, sin embargo, una gran expansión económica que concluye en 1987. Fueron años en los que España perdió la oportunidad de equilibrar sus finanzas públicas, cuyas consecuencias se proyectaron hacia el futuro. Así, el año 1982 se inició con un déficit del 5,37 por 100 del PIB que concluyó en 1987 con casi otro 4 por 100. Cierto es que el déficit se redujo, pero una expansión tan intensa, que tuvo su punto álgido en 1987, justificaba, en realidad, un equilibrio presupuestario o incluso la obtención de un superávit. Posteriormente, entre 1988 y 1993, se produce en España una nueva recesión económica que, en gran parte debido a los abultados desequilibrios acumulados durante la larga fase de expansión económica precedente, tuvo su punto más bajo en 1993 con un crecimiento

negativo del PIB del orden del -1,03 por 100. Desde 1994 a 1996 vuelve a generarse en nuestro país una nueva expansión y recuperación económicas, que, no obstante, a partir de esta última fecha, se vuelve irregular, por cuanto comienzan a alternarse años de expansión con años de desaceleración, principalmente a partir de 2001.

Los seis años que median de 1987 a 1993 configurarían un ciclo completo de excepcional singularidad e importancia, por la intensidad de la oscilación experimentada. De un crecimiento de casi un 6 por 100 anual en 1987, se pasó a registrar una caída superior a un punto en 1993.

El año 1993 refleja las consecuencias de la recesión cíclica de la economía, pero también los efectos discrecionales de las decisiones de política económica adoptadas en esa coyuntura adversa. La moderación del consumo, la recuperación de la tasa de ahorro privado y la persistente caída de la inversión privada hicieron de las exportaciones el único sostén de la demanda. El aumento del peso de éstas en el PIB, junto con la contracción de las importaciones, permitió una enérgica corrección del desequilibrio exterior de la economía española. Estos tres elementos de soporte de la demanda no fueron, sin embargo, suficientes para impedir un retroceso del PIB y una caída adicional del nivel de empleo.

A partir de mediados de 1993 se inicia en España, tal y como atestiguan los datos disponibles, una nueva fase expansiva. Ciertamente, la reactivación económica internacional en 1994 indujo un aumento de la actividad económica en España y una continua desaceleración de la inflación.

A partir de 1994, el objetivo prioritario de la política fiscal española pasaría a ser el saneamiento de las finanzas

* FUNCAS.

** UNED

¹ Estando ya impreso este artículo, el Gobierno publica el déficit de las administraciones públicas del año 2008 que supera en cuatro décimas sus estimaciones previas. Sin embargo, este nuevo dato no altera en esencia las conclusiones a las que han llegado los autores (nota del Consejo de Redacción).

públicas para cumplir los criterios de convergencia establecidos en el Tratado de la Unión Europea. La consolidación de la recuperación económica a lo largo de 1994, el aumento del empleo, la corrección del desequilibrio exterior, la moderación salarial y los avances conseguidos en la reducción de la inflación y del déficit público fueron los resultados más significativos de la reorientación de la política económica hacia una combinación más equilibrada de política fiscal y monetaria, tras la recesión de 1993.

La entrada en la Unión Monetaria Europea obligó, para cumplir los criterios de convergencia establecidas en el Tratado de Maastrich, a una drástica reducción del déficit, de forma tal que las autoridades españolas pudieran exhibir en 2007 un déficit del 2,6 por cien del PIB (que los ajustes contables posteriores han terminado situándolo en el 3,38 por cien).

A partir de este momento y tras la entrada de España en la UEM, el déficit público siguió una trayectoria muy positiva de reducción continuada, hasta que en 2005 se alcanzó por vez primera en muchos años, un superávit (del 2,02 por ciento del PIB) introduciendo aparentemente unas nuevas coordenadas en el comportamiento de las finanzas públicas.

Desde 2005 hasta 2008 el superávit público se ha ido incrementando con un fuerte contenido cíclico en un marco coyuntural de intenso crecimiento.

En 2008, sin embargo, el panorama experimenta un cambio profundo. Se pasa de un superávit de más de dos puntos del PIB (2,22) a un déficit abultado del -3,40 por cien.

Se ha producido una metamorfosis del saldo presupuestario que, en nuestra opinión, es importante estudiar con detalle por dos tipos de razones distintas. El primero es identificar las causas de este cambio. El cuadro 1 mues-

tra resumidamente para 2007 y 2008 una descomposición analítica del saldo.

Los datos ponen de manifiesto, con toda claridad, el cambio de signo del saldo presupuestario y cómo ese cambio no ha sido básicamente un efecto directo de la pérdida de dinamismo económico entre 2007 y 2008, que se refleja en el componente cíclico del saldo, sino que la mayor responsabilidad corresponde al componente discrecional.

Una segunda motivación para analizar este cambio es detectar las limitaciones que esta situación de partida impone a la posible utilización de la política presupuestaria como instrumento para contribuir a la recuperación económica.

Nosotros creemos que tanto las medidas estructurales que reduzcan los costes de producción de las empresas (laborales, energéticos, financieros) son imprescindibles, como lo son el estímulo al cambio tecnológico y a la generación de capital humano, para que las empresas españolas eleven su productividad, y para que los bienes y servicios españoles sean más competitivos en los mercados internacionales. Sin embargo, pensamos que los efectos de estas medidas toman su tiempo y que la posible existencia de una tasa de paro que podría rondar el 20 por ciento de la población activa en 2010, puede hacer necesaria una mayor intervención pública, siempre que el deterioro del déficit no alcance niveles irrecuperables.

2. La disección del saldo de las cuentas públicas

Con ese objetivo analítico hemos elaborado los datos del cuadro 2, en el que además de la trilogía convencional de los saldos efectivo, cíclico y discrecional, hemos des-

Cuadro 1

SALDOS PRESUPUESTARIOS (% PIB)

	2007	2008	Diferencia
Saldo efectivo	2,22	-3,40	-5,62
Componente cíclico	4,74	3,81	-0,93
Componente discrecional (cíclicamente ajustado)	-2,52	-7,21	-4,69

Fuente: Contabilidad Nacional y FUNCAS

compuesto este último en dos componentes adicionales, el saldo estructural y el saldo ocasional.

El **saldo estructural** se define como aquella parte del saldo efectivo que al no ser imputable a la situación cíclica sino a decisiones expresas de la autoridad, esto es, a acciones u omisiones discrecionales del gobierno, requiere para su alteración reformas de fondo y permanentes. Se trata de la diferencia entre ingresos y gastos públicos derivados de esquemas o formas permanentes de comportamiento público. (El sistema tributario, los servicios públicos, los esquemas de prestaciones sociales).

Frente al componente anterior, denominamos **saldo ocasional** a esa parte del saldo discrecional que no es estructural, es decir, ni permanente ni básico. Deriva de decisiones que no implican variación ni en las normas tributarias ni en los criterios que determinan la eficiencia en la prestación de los servicios, por lo que es simplemente reflejo de decisiones administrativas cuya adopción y renovación no implican ningún esfuerzo de cambio en las raíces que determinan la estructura de gastos e ingresos públicos; es decir, no tienen vocación de permanencia.

La **posible separación** entre ingresos, y gastos ocasionales y estructurales no es fácil. Podría realizarse siguiendo los siguientes criterios, que implican un elevado grado de convencionalismo pero que entrañan una cierta lógica desde la óptica de los gastos e ingresos. Así, el saldo es-

tructural lo definimos como la diferencia entre los ingresos tributarios y una suma de gastos entre los que se integran: el consumo público, las prestaciones sociales (excluidas las de desempleo, que tienen un carácter cíclico), la fracción de la inversión pública directa que se considera estable a lo largo del tiempo y los intereses, a un tipo promedio del período, de la deuda pública viva al final del período anterior. El saldo restante es ocasional.

Cuatro principales transmisiones cabe extraer de las cifras del cuadro 2 en lo que se refiere al cambio experimentado, tanto en signo como en volumen, en el saldo de las cuentas públicas entre 2007 y 2008:

En primer lugar, los datos destacan cómo el efecto automático de la desaceleración económica vivida en 2008 es relativamente modesto, siendo el saldo de esta naturaleza contractivo aunque cuantitativamente 0,92 puntos menor que en 2007. La razón es que la recesión toma cuerpo en la segunda mitad del año y, por tanto, en términos anuales, 2008 se salda con un resultado positivo de 1,1 – 1,2 puntos de crecimiento del PIB.

El componente más importante del cambio de signo del saldo presupuestario hay que buscarlo en la actuación discrecional del Gobierno.

En segundo lugar, el cuadro 2 destaca y - aunque no se incluyen los saldos públicos desde 1997- confirma la

Cuadro 2

SALDOS PRESUPUESTARIOS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (% DEL PIB)

	2006	2007	2008	2009
1. Saldo efectivo (1)	2,02	2,22	- 3,40	- 7,40
2. Saldo automático (cíclico) (2)	3,13	4,74	3,82	- 0,93
3. Saldo discrecional (Cíclicamente ajustado) (3)	- 1,11	- 2,52	- 7,21	- 6,47
3.1 Estructural (4)	- 2,34	- 4,04	- 6,51	- 6,63
3.2 Ocasional (5)	1,23	1,52	1,13	0,46
3.3 Discrepancia recaudatoria (6)	-	-	- 1,83	-

Fuente: Contabilidad Nacional; FUNCAS e IGAE

(1) Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación de las administraciones públicas.

(2) Aplicación de elasticidades de ingresos y gastos públicos al *output gap*.

(3) Equivalente al denominado saldo estructural por OCDE. Es la parte no cíclica del saldo presupuestario.

(4) Componente más permanente del saldo. Se produciría incluso con plena ocupación y sin ningún tipo de actividad pública ocasional.

(5) Es el componente más discrecional del saldo presupuestario. Recoge ingresos y gastos públicos que no responden a un sistema permanente. En cada ejercicio dependerán de los precios públicos que se aprueben, de los tipos de intereses efectivos, o de las transferencias acordadas ocasionalmente por el Gobierno.

(6) Esta partida recoge la diferencia estadística entre la recaudación tributaria potencial ajustada por los cambios estructurales y ocasionales que hayan tenido lugar, y la recaudación efectiva. En su mayor parte deben reflejar impagos tributarios (no necesariamente fraudulentos ya que pueden deberse a retrasos autorizados) por encima de la trayectoria habitual o estructural de esta partida.

presencia de un importante saldo estructural que la hacienda española viene arrastrando de forma persistente. Esto quiere decir en castellano vulgar que los ingresos estables del sistema tributario no son suficientes para cubrir los gastos permanentes derivados de la provisión de los servicios públicos, de las prestaciones sociales legalmente comprometidas y un nivel de inversión pública acorde con la trayectoria de los últimos diez años. Si tal déficit estructural ha estado habitualmente entre 2 y 2,5 puntos del PIB, la novedad que aportan los años 2007 y 2008 en su desmesurado crecimiento.

En 2007, el déficit estructural se acentúa por una ligera caída de los ingresos asociada a la última reforma del IRPF y por el aumento del gasto, especialmente el consumo público y las prestaciones sociales.

En 2008 el déficit estructural se dispara hasta el 6,51 por cien del PIB, especialmente por las reducciones impositivas asociadas a los cambios en el IVA y en el Impuesto de Sociedades y, sobre todo, a la reducción de 400 euros en el IRPF establecida por el Gobierno.

La tercera transmisión es que las actuaciones de naturaleza ocasional, que son discrecionales sin ánimo de permanencia, han actuado en sentido contractivo incluso en los periodos de evolución económica menos positiva. Ello ha permitido, en alguna medida – y en los primeros años de la entrada en la UEM, en gran medida – atenuar el fuerte déficit estructural. La moderación de las inversiones públicas efectivas y de las transferencias corrientes son los factores clave de ese positivo resultado de la actuación ocasional.

La cuarta y última consideración que queremos hacer comporta la detección de un fenómeno financiero aparecido en 2008. En definitiva, el tema es el siguiente: la suma algebraica de los saldos estructural y ocasional debe coincidir con el saldo discrecional, cuando se estiman sus valores de forma independiente. Así ocurre sin discrepancias significativas en todos los años, salvo en 2008 en que los cambios fiscales conocidos no justifican la gran contracción de los ingresos estructurales. Aparece una divergencia de 1,83 puntos de PIB. Seguramente, esa discrepancia estadística será el resultado de múltiples factores, pero nuestra interpretación intuitiva, que habría que confirmar en otros estudios, es que en su mayor parte refleja impagos impositivos, que pueden ser retrasos aceptados por las autoridades, dada la situación económica difícil de algunos contribuyentes, sobre todo empresas, o simplemente un aumento mayor del habitual en la evasión y el fraude. Sería curioso contrastar si algunos sujetos pasivos se han tomado por su mano la reducción impositiva reiteradamente solicitada por algunos para co-

laborar a la salida de la crisis. La discrepancia estadística surge al aplicar la presión tributaria estructural media de 2007 (34,49) al PIB de 2008. Si de esos ingresos tributarios potenciales se restan las minoraciones impositivas conocidas (400 euros en IRPF y reducciones en Sociedades e IVA, que venían condicionadas por reformas anteriores) que pueden suponer, según las estimaciones más solventes 1,15 puntos de PIB, quedan hasta la presión tributaria estructural media de 2008 (31,51), 1,83 puntos de PIB, que es la discrepancia recaudatoria a que nos referimos.

3. Mirando al futuro

Cabe poca duda de que el cambio de dimensión y signo del saldo presupuestario, que acabamos de describir, constituye un condicionante serio de cualquier propósito futuro de utilización de la política presupuestaria como instrumento para luchar contra la crisis. En tres principales líneas vemos ese condicionamiento:

1. No es posible practicar una política presupuestaria de estabilidad con el elevado déficit estructural que las cuentas públicas españolas presentan. Hay, por tanto que hacer esfuerzos urgentes para reajustar el saldo estructural, al menos, en un nivel de equilibrio. En este contexto, es imprescindible, para cualquier política presupuestaria expansiva, evitar el deterioro del ahorro público que complicaría aún más la situación crítica de la economía.

2. ¿Qué exigencias concretas implican las anteriores consideraciones? Son, en nuestra opinión tres:

- a) Reducir el nivel de gastos corrientes mejorando la eficiencia en la provisión de servicios públicos y reduciendo el gasto en prestaciones sociales.
- b) Renunciar a reducciones y bonificaciones fiscales o a incrementos del gasto simbólicos con escasa repercusión sobre la actividad económica de los agentes beneficiados (reducción de 400 euros en el IRPF, cheque *baby* etc.) y que, sin embargo, implican efectos negativos sobre el equilibrio presupuestario.
- c) Reequilibrar la composición estructural del sistema tributario, elevando los impuestos que contribuyan a aumentar el ahorro privado (y moderar el consumo) como el IVA -cuya diferencia de tipos con Europa es notable en nuestro país- y reduciendo la presión tributaria sobre las empresas: moderando el Impuesto de Sociedades y el reparto de las cuotas

de la Seguridad Social que, en la actualidad, pesan excesivamente sobre los empresarios.

Recordar, en este punto, la necesidad de mejorar la gestión de ingresos y gastos públicos. Es algo más que una cláusula de estilo, constituye el punto de partida de cualquiera reforma estructural con sentido de nuestra hacienda, tanto a nivel central, como autonómico y local.

3. Dentro del marco de las anteriores cautelas, y dada la renuencia de los componentes de la demanda privada a tomar el timón de la recuperación, podría pensarse en una utilización moderada del gasto público como elemento impulsor de la demanda nacional y del crecimiento.

Un gasto que, como la experiencia viene mostrando, es preferible que se interprete de forma centralizada en proyectos generales, con impacto sobre el empleo, que en forma dispersa a través del gasto local, cuya efectividad se está mostrando escasa.

En definitiva, pensamos que la política fiscal tiene un papel que jugar en la actual recesión económica, pero que su actuación está enmarcada por un conjunto de condicionantes que, de no respetarse, podrían conducir a un abultado déficit permanente que nos situará de nuevo ante la necesidad urgente de reconducirlo en un plazo breve, aunque la generalidad del problema presupuestario en los países de la UEM hace poco creíble el objetivo de reequilibrar los cada vez mayores déficit efectivos en el año 2010.