

EL SALDO DEL PRESUPUESTO COYUNTURAL Y ESTRUCTURAL EN ESPAÑA

José Luis RAYMOND BARA

I. CONSIDERACIONES PREVIAS

A lo largo de la década de los sesenta, el desarrollo e implantación progresiva del modelo keynesiano dio lugar a una visión distinta de la tradicional con relación al déficit del Presupuesto. El saldo de Presupuesto dejó de ser considerado como un indicador del grado de sanidad financiera del sector público y progresivamente se convirtió en un instrumento regulador de la coyuntura. En tal contexto, se introdujo la noción de saldo presupuestario de pleno empleo, de forma que en situaciones de atonía económica quedase justificado un déficit del sector público, sobre la base de que tal desequilibrio tendía a compensar una insuficiencia de la demanda agregada del sector privado. Sólo en situaciones de pleno empleo, o próximas al pleno empleo, el Presupuesto debía estar equilibrado.

Las políticas de control de la demanda para regular la actividad económica se mantuvieron hasta finales de los sesenta. No obstante, a partir de la crisis del petróleo, la coexistencia de elevadas tasas de desempleo, rápidas tasas de inflación y estancamiento económico, dio pie a críticas cada vez más acentuadas de la política de control de la demanda para regular la economía. Se comprobó que el problema fundamental con el que las distintas economías occidentales se enfrentaban no era de

insuficiencia de la demanda global, sino de rigideces en la asignación de los recursos productivos. Adicionalmente, el déficit del sector público podía contribuir a acentuar la inflación, al tiempo que tendía a perpetuar una asignación no eficiente de los recursos productivos, en la medida en que tal déficit fuese el resultado de la subvención a empresas no rentables o no competitivas. Los partidarios de la economía de la oferta fueron pues especialmente críticos desde esta óptica, al tiempo que se destacaba el hecho de que los déficits del sector público, a través de su incidencia sobre los tipos de interés, podían tener un efecto expulsión de la inversión privada.

Hoy día parece existir un elevado grado de consenso con relación a que el déficit del sector público es perjudicial a medio y largo plazo. El déficit del sector público es algo que hay que evitar porque generalmente perpetúa una mala asignación de los recursos productivos y porque ejerce efectos desplazamiento sobre la inversión privada vía el encarecimiento del precio del dinero.

En tal contexto, consideramos que estudios recientes de la OCDE (1) o del FMI (2), analizando componentes estructurales y coyunturales del déficit del sector público de distintos países, deben ser entendidos, fundamentalmente, como criterios para adscribir o exonerar de responsabilidades al sector público.

En otros términos, el déficit debe tender a desaparecer, y a largo plazo no es aconsejable conceptualarlo de forma simplista como un mero elemento compensador de la insuficiencia de la demanda, pero si éste existe, se trata de determinar en qué parte es responsable la Administración (déficit estructural), y en qué medida la aparición de dicho déficit puede ser considerada como una consecuencia de la evolución desfavorable del nivel de actividad económica (déficit coyuntural).

El déficit estructural se identifica como aquel que se produciría en el supuesto de que la evolución del PIB coincidiese con la producción potencial de la economía. No obstante, el PIB potencial no se define como aquel que se alcanzaría si el porcentaje de desempleo fuese prácticamente nulo, que es la medida propuesta por Okun en la década de los sesenta, sino como el que resulta compatible con el mantenimiento de los equilibrios básicos de la economía. Es a todas luces evidente que la definición de esta producción potencial entraña una notable dosis de subjetivismo, dado que su nivel no puede delimitarse sin disponer de una explicación completa y coherente de la totalidad de interdependencias económicas, y tal esquema conceptual es en la actualidad inexistente.

El propósito de esta nota es, no obstante, y siendo conscientes de los riesgos que ello comporta, analizar la evolución del saldo presupuestario estructural en el caso de la economía española a partir de 1978. Al separar entre los déficits coyuntural y estructural, no se pretende juzgar con ello el grado de adecuación de la política presupuestaria a la evolución de la econo-

GRAFICO 1

PIB p.m. (pesetas 1970) – LOGARITMO NEPERIANO



mía, sino únicamente delimitar aquella parte del déficit que debe ser corregida mediante acciones discrecionales, dado que no cabe esperar su corrección automática al recuperarse la senda potencial de crecimiento. Empero, el grado de subjetivismo que tal cuantificación conlleva es muy considerable. Por ello, los resultados que se ofrecen deben ser entendidos sólo como una mera aproximación a un complejo problema que admite múltiples respuestas, como lo prueban las distintas valoraciones que del mismo se han dado en ciertos países proclives a este tipo de cuantificaciones. A este respecto, y para confirmar tal

extremo, cabe comparar los resultados que para un mismo país obtienen los dos estudios ya citados de la OCDE y del FMI.

II. RESULTADOS OBTENIDOS PARA LA ECONOMÍA ESPAÑOLA

El punto de partida para establecer la separación de los saldos estructural y coyuntural del presupuesto es definir el PIB potencial. En la exposición que sigue, en primer lugar, se discute la determinación de la senda de crecimiento de la producción po-

tencial de la economía española. A continuación, se ligan gastos e ingresos públicos a la evolución de este PIB potencial. Ello permite el cálculo de un saldo presupuestario estructural, que es el que se obtendría bajo el supuesto de que la evolución de la producción coincidiese con su valor potencial.

a) Medición del PIB potencial

El PIB potencial no se define ya como en la década de los sesenta, y según la conocida «Ley de Okun», como el que se

obtendría cuando el porcentaje de paro se situase al nivel friccional, que puede ser del orden del 3 ó 4 por 100, sino que por PIB potencial se entiende aquel compatible con el mantenimiento de los equilibrios básicos de la economía. A nivel conceptual la definición está relativamente clara. Empero, la cuantificación precisa resulta una casi imposible tarea.

Una forma alternativa de aproximarse al concepto de PIB potencial, útil a efectos de definir los conceptos de déficit estructural y coyuntural, es considerar que su magnitud viene dada por aquel valor de la producción que cabe esperar que la economía pueda alcanzar en un futuro, después de superada una coyuntura anormalmente desfavorable. Aceptando tal alternativa para el caso de la economía española, el gráfico 1 recoge en escala semilogarítmica la evolución del PIB desde 1970. El año 1974 marca el inicio de la primera crisis del petróleo, y 1979 refleja los efectos de la segunda crisis. Así, el crecimiento del PIB para el período 1970-1974 fue de un 6,7 por 100, para los años 1974 a 1978 la tasa de crecimiento se redujo al 2,3 por 100, y finalmente, desde 1978 hasta la actualidad este crecimiento se ha situado en el 1,2 por 100. En este último período de tiempo, es decir, a partir de la última crisis del petróleo, la tasa más elevada de crecimiento ha sido la registrada en 1984, que puede hallarse situada en el entorno del 2,2 por 100. Fijando como objetivo crecer desde 1984 hasta 1990 a una tasa media acumulativa del 2,4 por 100, el PIB potencial viene representado por la correspondiente línea de trazo discontinuo, que constituye una prolongación de la tasa de

crecimiento registrado en 1978, año que precedió a la segunda crisis del petróleo.

Así, para 1978 se daría coincidencia entre el PIB observado y el potencial y en 1974 la diferencia entre ambas magnitudes sería del 3,6 por 100. Como antes ya se ha señalado, cerrar este *gap* en un plazo de seis años exigiría crecer a una tasa media del 2,4 por 100. El objetivo resulta modesto. No obstante, no parece probable que en el próximo futuro la economía española vaya a registrar tasas más elevadas de crecimiento. Por otro lado, esta no es más que una hipótesis de trabajo de las muchas que exige el cálculo del déficit estructural.

b) Gastos e ingresos públicos y PIB potencial

El paso siguiente en la estimación del saldo estructural es ligar la evolución de gastos e ingresos públicos al PIB, con objeto de obtener la correspondientes elasticidades que permitan evaluar tales partidas a un valor de la producción igual al potencial.

La decisión de separar entre aquellas partidas del gasto ligadas a la evolución coyuntural de las consideradas como exógenas o estructurales, incorpora una cierta dosis de discrecionalidad.

En este estudio se ha supuesto que la totalidad de ingresos públicos están relacionados con la evolución de la economía.

Con respecto a las partidas de gastos, se han ligado a la evolución coyuntural el consumo público —el grado de asociación entre el comportamiento del consumo público y la evo-

lución del PIB es muy acusado—, la inversión pública —sobre la base de que un crecimiento de la economía por la senda del potencial exigiría mayores inversiones públicas—, y las prestaciones de desempleo —un mayor crecimiento del PIB comportaría menores tasas de desempleo, y por tanto, menores prestaciones por tal concepto—. Se han considerado como gastos «exógenos» o «estructurales» las transferencias a empresas, las pensiones, las prestaciones sanitarias y el resto de prestaciones. A título ilustrativo, la evolución de las pensiones de jubilación incorpora, sin lugar a dudas, una buena dosis de componentes coyunturales. No obstante, es difícil evaluar el impacto preciso de la crisis sobre su cuantía. Las jubilaciones anticipadas pueden ser en parte consecuencia de la debilidad de la demanda de trabajo, si bien la cuantificación de este fenómeno resulta prácticamente imposible.

Dos tipos de gastos precisan una consideración especial. El primero de ellos son las transferencias a empresas. En este caso, la hipótesis de partida ha sido suponer que tales transferencias son un reflejo de graves defectos en el funcionamiento de las mismas, y que, como tales, representan un componente estructural del gasto público no absorbible por limitadas alteraciones en la tasa de crecimiento del PIB.

El segundo está constituido por el pago de intereses. En este caso, la idea que subyace al ajuste es que unos menores déficits hubiese permitido un grado menor de endeudamiento y unos menores pagos de intereses en concepto de servicios de la deuda pública.

CUADRO N.º 1

ECUACIONES AJUSTADAS POR MINIMOS CUADRADOS

$$\Delta \ln N_t = -1,895 - 0,339 \ln N_{t-1} + 0,420 \ln \text{PIB}_t - 0,303 \Delta \ln \text{WR}_t - 0,204 \ln \text{WR}_{t-1} - 0,00914 t$$

(4,38) (6,47) (8,92) (4,11) (4,28) (5,12)

t = 1954-1984; $\bar{R}^2 = 0,856$; SE = 0,0064; DW = 1,79; h = 0,63

$$\Delta \ln T_t = 1,640 + 0,708 \ln \text{PIB M}_t - 0,609 \ln T_{t-1}$$

(7,09) (7,77) (7,69)

t = 1964-1984; $\bar{R}^2 = 0,759$; SE = 0,0210; DW = 2,65; h = -1,55

$$\Delta \ln \text{CP}_t = -2,347 + 0,738 \ln \text{PIB M}_t - 0,630 \ln \text{CP}_{t-1}$$

(8,08) (8,64) (8,56)

t = 1964-1984; $\bar{R}^2 = 0,795$; SE = 0,00208; DW = 1,74; h = 0,61

$$\Delta \ln \text{IP}_t = -1,896 + 0,595 \ln \text{PIB M}_t - 0,650 \ln \text{IP}_{t-1}$$

(2,47) (2,84) (2,90)

t = 1964-1984; $\bar{R}^2 = 0,253$; SE = 0,132; DW = 1,67

El significado de los símbolos que aparecen en estas ecuaciones es el siguiente:

N: Población ocupada.

PIB: Producto Interior Bruto a pesetas de 1970.

WR: Salario monetario por persona ocupada deflactado por el índice de precios del PIB.

t: Transcurso del tiempo (1 en 1954 y 31 en 1984).

T: Ingresos públicos.

PIB M: Producto Interior Bruto a pesetas corrientes.

CP: Consumo público a pesetas corrientes.

IP: Inversión pública a pesetas corrientes.

Los valores entre paréntesis debajo de los coeficientes reflejan los estadísticos «t», « \bar{R}^2 » es el coeficiente de determinación corregido, «SE» es el error *standard*, «DW» es el estadístico de Durbin-Watson y «h» es el estadístico de Durbin. El periodo de estimación comprende en todos los casos los años 1964 a 1984, salvo por la ecuación de demanda del empleo, en que la muestra utilizada abarca el periodo 1954-1984.

Entrando en los distintos componentes del Presupuesto, el resultado que se obtiene es el siguiente:

1) *Ingresos públicos*: El cuadro n.º 1 detalla la ecuación ajustada. Se trata de un modelo de regresión dinámico que relaciona los ingresos públicos con el PIB. Tal como el cuadro número 2 refleja, la elasticidad a largo plazo de los ingresos con respecto al PIB se sitúa en 1,16, y el retardo medio es de 0,64 periodos. La introducción de desfases queda justificada por el hecho de que muchos impuestos se recaudan sobre bases generadas en periodos precedentes. Por otro lado, los compo-

nentes de inercia pueden jugar un cierto papel en el caso de la economía española. Por último, el cuadro n.º 3 permite comparar la relación PIB potencial/PIB con la relación entre ingresos públicos potenciales (es decir, ingresos que se obtendrían si la economía hubiese crecido al potencial) e ingresos públicos. En 1984, un 3,55 por 100 adicional de PIB hubiese permitido obtener un 4,20 por 100 adicional de ingresos públicos, resultado que aproximadamente corresponde a la elasticidad a largo plazo estimada.

En cuanto a la capacidad de ajuste del modelo resulta aceptable, aun a pesar de la gran

simplicidad que la ecuación descrita supone.

2) *Consumo público e inversión pública*: En estos dos casos el tipo de ecuación estimada coincide con la precedente. Quizás quepa destacar la elevada capacidad de ajuste de la ecuación explicativa del consumo público, con una elasticidad a largo plazo de 1,17, y los pobres resultados obtenidos por la inversión pública, cuya elasticidad a largo plazo se estima situada en 0,92. De hecho, la inversión pública constituye una partida del gasto sometida a una apreciable dosis de discrecionalidad, por lo que su consideración «exógena» podría ser ade-

CUADRO N.º 2

ELASTICIDADES DINAMICAS CON RESPECTO AL PIB

Periodos	Población ocupada (1)	Ingresos públicos (2)	Consumo público (2)	Inversión pública (2)
1	0,42	0,71	0,74	0,60
2	0,70	0,99	1,01	0,81
3	0,88	1,09	1,11	0,88
4	1,00	1,14	1,15	0,91
∞	1,23	1,16	1,17	0,92
Retardo medio	1,95	0,64	0,59	0,54

(1) Calculada con respecto al PIB a pesetas constantes.

(2) Calculada con respecto al PIB a pesetas corrientes.

cuada desde esta óptica. Empero, por otro lado, resulta bastante razonable suponer que una aproximación a la senda de crecimiento del PIB potencial actuaría como motor de la inversión pública, al menos a largo plazo. En consecuencia, se ha optado por ligar esta variable a la evolución del PIB.

3) *Pagos en concepto de Seguro de Desempleo*: Una evolución de la economía por la senda de la producción potencial hubiese originado una menor pérdida de puestos de trabajo. La cuantificación de este efecto se lleva a cabo por medio de la correspondiente ecuación del cuadro n.º 1. La elasticidad a largo plazo estimada de la población ocupada con relación al PIB se sitúa en 1,2. No obstante, tal como el cuadro n.º 2 refleja, esta ecuación comporta apreciables desfases, de forma que en 1984 un 3,55 por 100 de PIB adicional supondría, aproximadamente, un 3,94 por 100 en términos de población ocupada. Suponiendo exógeno el comportamiento de la población activa, ello se traduciría en 1984 en una disminución del paro del 15 por 100. Aproximadamente, pues,

un volumen de población desocupada de 2.840.000 personas quedaría reducido a 2.415.000 si la economía hubiese crecido por la senda del potencial. A partir del conocimiento de las prestaciones de desempleo por persona desocupada, es factible como aproximación calcular los pagos por tal concepto que son atribuibles a la diferencia entre la evolución observada de la producción y la evolución de la producción potencial.

4) *Ajuste por pago de intereses de la deuda pública*: Una característica del déficit es que obliga a emitir deuda pública para su financiación. Ello tiene unos efectos sobre los tipos de interés, lo que tiende a elevar el coste de financiación del déficit. No obstante, el coste adicional que en términos de servicio de la deuda pública ha supuesto el hecho de que la economía no haya evolucionado de acuerdo con la senda potencial, se ha obtenido a partir de la siguiente formulación:

$$\left[\begin{array}{l} \text{Coste adicional de servicio de la deuda pública} \\ \text{debido al déficit} \end{array} \right]_t = \sum_{i=1978}^t \left[\begin{array}{l} \text{(Saldo presupuestario potencial)} \\ \text{—} \\ \text{(Saldo presupuestario efectivo)} \end{array} \right]_{i-1} \cdot r_i$$

en donde r_i es el tipo de interés de las nuevas emisiones en el período i , y la expresión de dentro del corchete refleja la diferencia de saldos presupuestarios en el período precedente.

En efecto, la idea que subyace a este planteamiento es que la diferencia entre el saldo presupuestario potencial y el efectivo del período $i-1$, se traduce en un endeudamiento adicional por parte del sector público en el período i que debe ser financiado al tipo de interés de las nuevas emisiones. Esta formulación no tiene en cuenta el hecho de que el propio déficit tiende a elevar los tipos de interés, circunstancia que todavía encarece más los costes de servicio de la deuda. En consecuencia, la formulación precedente puede ser interpretada como un límite inferior de la tendencia del déficit público a autoalimentarse vía los costes financieros que el endeudamiento comporta.

c) Saldo presupuestario coyuntural y estructural

El cuadro n.º 4 y el gráfico 2 recogen el resultado de aplicar los ajustes descritos al saldo del Presupuesto. Puede observarse que el déficit presupuestario de la economía española, que se acrecienta a partir de 1979, incorpora cada vez con mayor intensidad un componente coyuntural, reflejo del distanciamiento del PIB efectivo de la senda potencial de crecimiento estimada. A este respecto conviene resaltar que 1984 evidencia una re-

CUADRO N.º 3

PRINCIPALES RATIOS

AÑOS	PIB potencial	Ingresos públicos potenciales	Población ocupada potencial	Desempleo potencial	Inversión pública potencial	Consumo público potencial
	PIB	Ingresos públicos	Población ocupada	Desempleo	Inversión pública	Consumo público
1978	1,0000	1,0000	1,0000	1,00	1,0000	1,0000
1979	1,0160	1,0113	1,0067	0,93	1,0095	1,0118
1980	1,0186	1,0176	1,0122	0,91	1,0144	1,0181
1981	1,0323	1,0297	1,0216	0,87	1,0243	1,0305
1982	1,0417	1,0411	1,0318	0,84	1,0334	1,0421
1983	1,0385	1,0433	1,0372	0,83	1,0345	1,0440
1984	1,0355	1,0420	1,0394	0,85	1,0331	1,0424

ducción de «0,6» puntos en el componente estructural del déficit, lo que representa la única disminución sustancial registrada en este componente del déficit para la serie de años analizada.

III. CONCLUSIONES

Existe cierto consenso acerca de que el déficit del sector público ejerce efectos negativos a largo plazo sobre la economía

en la medida en que, al incidir sobre los tipos de interés, tiende a desplazar a la inversión privada y a limitar las posibilidades de crecimiento. Adicionalmente, su financiación genera efectos inflacionistas.

CUADRO N.º 4

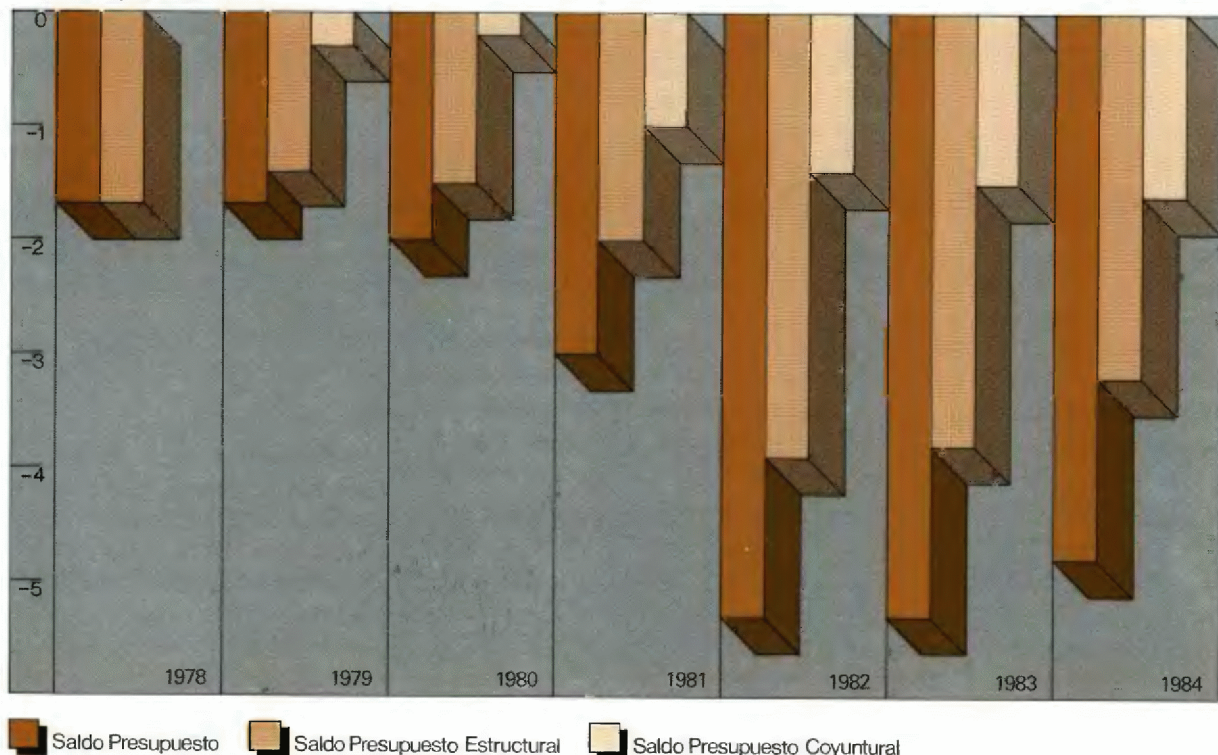
SALDO DEL PRESUPUESTO COYUNTURAL Y ESTRUCTURAL

AÑOS	SALDO DEL PRESUPUESTO	Saldo del Presupuesto en miles de millones	CORRECCIONES POR (MILES DE MILLONES):				
	PIB (En porcentaje)		Ingresos públicos	Seguro de desempleo	Costes financieros	Consumo público	Inversión pública
1978	- 1,7	- 196,6	0	0	0	0	0
1979	- 1,7	- 217,7	+ 41,3	+ 15,1	0	- 16,1	- 2,2
1980	- 2,0	- 305,1	+ 78,8	+ 30,5	+ 3,6	- 31,7	- 4,0
1981	- 3,0	- 523,3	+ 155,4	+ 60,9	+ 15,7	- 61,4	- 8,6
1982	- 5,3	- 1.059,5	+ 248,9	+ 81,6	+ 38,3	- 100,6	- 18,6
1983	- 5,3	- 1.212,9	+ 313,9	+ 86,3	+ 70,8	- 123,5	- 22,3
1984	- 4,8	- 1.238,3	+ 346,2	+ 80,5	+ 107,4	- 134,2	- 17,3

AÑOS	Saldo del Presupuesto estructural (Miles de millones)	PIB potencial (Miles de millones)	SALDO DEL PRESUPUESTO EN PORCENTAJE PIB POTENCIAL	
			Estructural	Coyuntural
1978	- 196,6	11.230,6	- 1,7	0
1979	- 180,3	13.340,5	- 1,4	- 0,3
1980	- 227,9	15.467,5	- 1,5	- 0,2
1981	- 361,3	17.887,1	- 2,0	- 1,0
1982	- 809,9	20.698,9	- 3,9	- 1,4
1983	- 887,7	23.655,1	- 3,8	- 1,5
1984	- 855,7	26.855,4	- 3,2	- 1,6

GRAFICO 2 SALDO DEL PRESUPUESTO COYUNTURAL Y ESTRUCTURAL

Saldo Presupuesto
en porcentaje del P.I.B.



En esta nota se ha tratado de hacer operativo un concepto que recientemente se ha utilizado con relativa frecuencia y que hace referencia a la separación entre el déficit coyuntural y estructural.

En definitiva, el concepto de déficit estructural constituye una adaptación de la idea de «saldo presupuestario de pleno empleo» a las condiciones de estancamiento económico que, en general, han caracterizado a las economías occidentales a partir de la crisis del petróleo. Con respecto a la economía española, 1975 y 1979 reflejan dos puntos de cambio, y la idea en este

caso es separar la parte del déficit atribuible a la evolución anormalmente desfavorable de la economía (déficit coyuntural), de aquella otra que no cabe esperar que se elimine aun en el supuesto de que la economía se desplazase por la senda de crecimiento potencial (déficit estructural), y que, por consiguiente, requiere de la acción discrecional del sector público.

La definición de senda potencial de crecimiento, entendida como una senda de evolución del PIB alcanzable en el supuesto de que se diesen unas condiciones favorables, adolece de una fuerte dosis de subjetivis-

mo. En este caso, la hipótesis que subyace a estas estimaciones es una tasa de crecimiento del PIB del 2,4 por 100 a partir de 1984, de forma que en 1990 se cierra el *gap* entre PIB efectivo y potencial.

Utilizando esta hipótesis de trabajo, y considerando las transferencias a empresas así como las pensiones como componentes estructurales del gasto público, el resultado a que se llega es que en 1984, un déficit presupuestario efectivo del 4,8 por 100 del PIB incorpora un componente estructural del 3,2 por 100. Eliminar este déficit exige un considerable esfuerzo por par-

te de la política presupuestaria, pues no cabe esperar que, aun en el supuesto de que en el próximo futuro las condiciones económicas mejorasen, tal componente estructural mostrase tendencia a desaparecer. En consecuencia, si bien el sector público no es responsable de la totalidad del déficit, una importante porción del mismo constituye el reflejo de factores permanentes cuya solución hace precisa la adopción de medidas discrecionales. Finalmente, cabe resaltar que, por los datos de que se dispone, 1984 evidencia un esfuerzo en tal sentido.

NOTAS

(1) OCDE, «Déficits Presupuestarios Estructurales y Orientación de la Política Presupuestaria», Documento de trabajo n.º 15, elaborado por P. Muller y R. W. C. Price, julio de 1984.

(2) FMI, «A Review of the Fiscal Impulse Measure, with Estimates of the Structural Budget Balance», D.M./85/18, trabajo elaborado por P. S. Heller, R. Haas y A. Mansur, mayo de 1985.