

LA ADECUACION COYUNTURAL DEL PRESUPUESTO EN ESPAÑA

Victorio VALLE SANCHEZ

1. Los intentos de encontrar técnicas cuantitativas que permitieran, con cierto grado de aproximación, obtener un juicio global sobre la adecuación del Presupuesto Público a la situación de la coyuntura económica, son tan antiguos como la propia preocupación por el servicio de los instrumentos financieros públicos al objetivo de la estabilización de la actividad económica.

2. Tanto desde el punto de vista del control parlamentario como desde la propia fijación de criterios administrativos de la política presupuestaria, ha existido un marcado interés hacia criterios sencillos y globales, aun conscientes de que este tipo de enfoque implica una pérdida de precisión. De ahí el gran atractivo que han tenido tradicionalmente los análisis del saldo (superávit o déficit) presupuestario.

3. En la década de los 50 tuvo un singular auge la utilización de una serie

de técnicas, similares en lo fundamental, que se desarrollaron en Estados Unidos, Alemania y Holanda, y que, partiendo de un concepto de saldo presupuestario que se califica de «neutral», permiten una aproximación a la fijación de criterios de políticas presupuestarias al menos en dos aspectos distintos aunque íntimamente relacionados.

a) Permiten comparar las diferentes estructuras presupuestarias de años distintos, facilitando la obtención de una primera idea del carácter más o menos contractivo o restrictivo de los diferentes presupuestos, sobre base homogénea.

b) Ofrecen un criterio de separación, aunque sea convencional, entre la acción automática del Presupuesto y el comportamiento discrecional conscientemente delineado para influir sobre la coyuntura.

4. Los diferentes sistemas a que se

ha hecho referencia, y de los que no ocuparé aquí en detalle puesto que a sus principios y normas de actuación ya he dedicado otros trabajos hace algunos años (1), tienen como elemento tópico de referencia alguna forma previamente delimitada de saldo presupuestario en una situación hipotética de pleno empleo.

5. Esta común referencia a la situación de pleno empleo no está exenta de dificultades, tanto estadísticas como conceptuales. Por otra parte, reflejan una preocupación prioritaria por unas situaciones de inestabilidad con origen en el lado de la demanda, y una ideología poco propensa a la acción compensadora de la política fiscal.

6. Pese a todas estas limitaciones, o, en otros términos, conscientes de ellas, pensamos que el análisis de un saldo global con base homogénea puede ser un instrumento de alguna utilidad

CUADRO N.º 1

COMPARACION DE LAS ESTRUCTURAS PRESUPUESTARIAS GLOBALES

(En miles de millones de pesetas)

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
1. PNB a precios corrientes ...	7.194,0	9.116,3	11.143,2	13.052,3	15.072,0	17.102,8	19.614,8	22.440,1
2. Necesidades de financiación de las Administraciones Públicas ...	22,1	56,6	186,7	217,6	305,0	523,4	1.114,3	1.340,6
3. Ingresos públicos estimados con igual proporción del PNB que en 1976 ...	1.871,8	2.370,2	2.897,2	3.393,6	3.918,7	4.446,7	5.099,8	5.834,4
4. Gastos públicos estimados con igual proporción del PNB que en 1976 ...	1.893,9	2.400,0	2.933,6	3.436,1	3.967,9	4.502,5	5.163,8	5.907,6
5. Déficit automático estimado (4-3) ...	22,1	29,8	36,4	42,5	49,2	55,8	64,0	73,2
6. Acción discrecional del ajuste a la coyuntura en comparación con 1976 (2-5) ...	—	26,8	160,3	175,1	255,8	467,6	1.050,3	1.267,4
7. Acción discrecional como % del PIB (6/1 × 100) ...	—	0,3	1,4	1,3	1,7	2,7	5,4	5,7
8. Acción discrecional por unidad de déficit (6 : 2) ...	—	0,5	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9	1,0

Fuentes: Banco de España, Informe anual, 1983, y elaboración propia.

CUADRO N.º 2

ADAPTACION COYUNTURAL DEL PRESUPUESTO CORRIENTE
(En miles de millones de pesetas)

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
1. Ingresos públicos por cuenta de renta	1.856,4	2.461,9	3.087,4	3.780,9	4.609,0	5.381,3	6.080,1	7.282,4
2. Ingresos por cuenta de renta estimados con igual proporción del PNB que en 1976 ...	1.856,4	2.355,7	2.879,4	3.372,7	3.894,6	4.419,4	5.068,5	5.798,5
3. Acción discrecional contractiva de los ingresos por cuenta de renta (2-1)	—	+ 106,2	+ 208,0	+ 408,2	+ 714,4	+ 961,9	+1.011,6	+1.483,9
4. Acción discrecional de los ingresos corrientes como % del PNB	—	1,2	1,9	3,1	4,7	5,6	5,2	6,6
5. Gastos públicos corrientes estimados con igual proporción del PNB que en 1976 ...	1.651,0	2.092,2	2.557,4	2.995,5	3.459,0	3.925,1	4.501,6	5.150,0
6. Gasto público corriente de cada año	1.651,0	2.176,9	2.935,6	3.631,6	4.429,5	5.247,8	6.259,8	7.440,7
7. Acción discrecional expansiva de los gastos corrientes (6-5)	—	84,7	378,2	636,1	970,5	1.322,7	1.758,2	2.290,7
8. Acción discrecional del gasto corriente como % del PNB	—	0,9	3,4	4,9	6,4	7,7	9,0	10,2
9. Acción discrecional del presupuesto por cuenta de renta (% PNB)	—	- 0,3	1,5	1,8	1,7	2,1	3,8	3,6

para obtener una visión general del comportamiento coyuntural del Presupuesto Público.

7. El presente trabajo ensaya esta vía de análisis para las Administraciones Públicas en el periodo 1976-1983, a partir de los datos ofrecidos en el Informe Anual del Banco de España. Existe, entre el procedimiento utilizado en esta nota y los sistemas habituales en otros países, una diferencia importante, consistente en que la comparación entre estructuras presupuestarias o el criterio de separación entre la acción automática y discrecional no se realiza sobre la base del Producto Nacional Bruto Potencial, sino sobre la base del primer año (1976) de la serie considerada. Se obvian así los problemas de cuantificar la producción potencial, si bien, a cambio, las comparaciones de las estructuras presupuestarias de cada año o el criterio de separación entre las variaciones automáticas y discrecionales dejan de tener un valor *normativo* al no estar comparadas con un patrón deseable (el correspondiente a la plena ocupación de los recursos productivos) sino simplemente convencio-

nal (un año cualquiera, en nuestro caso el que inicia la serie). Sin embargo, el procedimiento si establece una norma de homogeneidad al tomar una misma situación como término de referencia.

8. Los seis cuadros adjuntos ofrecen la información estadística disponible, convenientemente elaborada, y permiten obtener algunas conclusiones de cierto interés sobre la política presupuestaria en el periodo 1976-1983. Estas son las más importantes a nuestro juicio:

1.^a) La acción discrecional expansiva y creciente en todos los años considerados, en comparación a 1976. La menor intensidad fue la de 1977, seguido de un trienio (78, 79, 80) de cierta estabilidad al alza en términos de PNB, un año bisagra (1981) y un bienio (1982 y 1983) de mayor acción discrecional expansiva.

2.^a) La mayor aportación al efecto expansivo ha sido debida, en todos los años (salvo 1977), a la acción discrecional del presupuesto por cuenta de renta, respecto a las operaciones por cuenta de capital.

3.^a) Dentro de las operaciones corrientes, el protagonismo de la acción discrecional expansiva corresponde al gasto público, cuyo creciente efecto expansivo consigue superar (salvo en 1977) al igualmente creciente efecto contractivo de los ingresos corrientes.

4.^a) Destaca en esa acción discrecional del gasto público corriente el correspondiente a los gastos de transferencia, cuya participación en el PIB duplica, e incluso más que triplica (1977 y 1978), a la de gastos reales. Entre estos últimos destaca la importancia del componente de sueldos y salarios.

5.^a) El presupuesto por cuenta de capital tiene en el periodo una menor incidencia discrecional expansiva que el de operaciones corrientes, e incluso adopta valores negativos en algunos años (1978 y 1979). El efecto es exclusivamente debido al gasto de capital, dado el escaso peso de los ingresos por cuenta de capital en las Administraciones Públicas.

Tan sólo en los años 1982 y 1983 llega a alcanzar un valor en términos relativos

CUADRO N.º 3

DETALLE DEL EFECTO COYUNTURAL DEL GASTO CORRIENTE

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Acción discrecional expansiva del gasto corriente como % del PNB	0,9	3,4	4,9	6,4	7,7	9,0	10,2
a) Sueldos y salarios	0,3	0,6	0,9	1,3	1,6	1,7	1,7
b) Otros gastos reales	—	0,1	0,3	0,7	1,1	1,2	1,8
c) Transferencias corrientes	0,6	2,7	3,7	4,4	5,0	6,1	6,7

CUADRO N.º 4

ADAPTACION COYUNTURAL DEL PRESUPUESTO DE CAPITAL

(En miles de millones de pesetas)

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
1. Ingresos públicos por cuenta de capital	15,4	18,7	21,5	24,5	32,6	41,6	44,3	50,6
2. Ingresos de capital estimados con igual proporción del PNB que en 1976	15,4	19,5	23,9	27,9	32,3	36,6	42,0	48,0
3. Acción discrecional contractiva de los ingresos por cuenta de capital (2-1)	—	- 0,8	- 2,4	- 3,4	+ 0,3	+ 5,0	+ 2,3	+ 2,6
4. Acción discrecional de los ingresos de capital como % del PNB	—	- 0,01	- 0,02	- 0,03	—	+ 0,03	+ 0,01	+ 0,01
5. Gastos públicos de capital estimados con igual proporción del PNB que en 1976	242,9	307,8	376,2	440,7	508,9	577,5	662,3	757,7
6. Gasto público efectivo de capital	242,9	360,3	370,0	391,4	517,1	698,5	978,9	1.232,9
7. Acción discrecional expansiva de los gastos de capital (6-5)	—	+ 52,5	- 6,2	- 48,3	+ 8,2	+ 121,0	+ 316,6	+ 475,2
8. Acción discrecional del gasto de capital como % del PNB	—	+ 0,6	- 0,06	- 0,4	+ 0,05	+ 0,7	+ 1,6	+ 2,1
9. Acción discrecional del presupuesto de capital en % del PNB (8+4)	—	+ 0,6	- 0,04	- 0,4	+ 0,05	+ 0,7	+ 1,6	+ 2,1

al PNB de la mitad aproximadamente del efecto expansivo discrecional de las operaciones corrientes.

6.ª) El limitado efecto expansivo discrecional de las operaciones de capital tiene su componente positivo más intenso en las transferencias de capital que generan acción discrecional expansiva en todos los años considerados en proporción creciente del PNB, lo que per-

mite compensar el efecto discrecional contractivo (entre 1978 y 1981) de la formación bruta de capital fijo.

7.a) En conjunto, contemplando tanto las operaciones de renta como de capital, el efecto discrecional expansivo del gasto público es mucho más intenso en los gastos de transferencia que en los gastos reales, especialmente en los años 1978 y 1979.

NOTA

(1) «La medición de los efectos económicos del Presupuesto», *Hacienda Pública Española*, n.º 14, 1972; *Presupuesto: Efectos Económicos*, Selección de Lecturas, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1972.

CUADRO N.º 5

DETALLE DEL EFECTO COYUNTURAL DEL GASTO DE CAPITAL

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Acción discrecional expansiva (+) o contractiva (-) de los gastos de capital como % del PNB	+ 0,6	- 0,06	- 0,37	+ 0,05	+ 0,7	+ 1,6	+ 2,1
a) Formación bruta de capital fijo	+ 0,3	- 0,18	- 0,54	- 0,45	- 0,2	+ 0,4	+ 0,6
b) Transferencia de capital	+ 0,3	+ 0,12	+ 0,17	+ 0,50	+ 0,9	+ 1,2	+ 1,5

CUADRO N.º 6

DESGLOSE DE EFECTO COYUNTURAL EN OPERACIONES REALES Y DE TRANSFERENCIA

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Acción discrecional expansiva del gasto público total como % del PNB	+ 1,5	+ 3,3	+ 4,5	+ 6,5	+ 8,4	+ 10,6	+ 12,3
a) Del gasto real	+ 0,6	+ 0,5	+ 0,6	+ 1,5	+ 2,5	+ 3,3	+ 4,1
b) Del gasto de transferencia... ..	+ 0,9	+ 2,8	+ 3,9	+ 5,0	+ 5,9	+ 7,3	+ 8,2