

LA ORIENTACION DE LA POLITICA PRESUPUESTARIA EN ESPAÑA: EVOLUCION RECIENTE Y PERSPECTIVAS DE CONVERGENCIA

La evaluación de la evolución de las principales variables presupuestarias —gastos, ingresos y déficit público— ha sido objeto de controversia en los últimos años. Uno de los aspectos de la discusión se ha centrado en la orientación procíclica o anticíclica de la política fiscal. El análisis de esta orientación ha venido a complicarse por la sucesión de cambios en el contexto económico, que pasa de una etapa recesiva a principios de los ochenta a otra de rápida expansión iniciada a mediados de la década, y se cierra con la desaceleración de comienzos de los noventa. Los imperativos de convergencia asociados a los compromisos de Maastricht han dado un nuevo impulso al debate sobre el papel de la política fiscal. Este trabajo de **José Manuel González-Páramo** y **José María Roldán Alegre** pretende arrojar alguna luz sobre esta cuestión mediante el empleo del indicador de política fiscal propuesto por el Fondo Monetario Internacional (*).

I. EL SECTOR PUBLICO EN LOS AÑOS OCHENTA

COMO consecuencia tanto del cambio político y de las crecidas demandas de gasto social como del deseo de amortiguar los efectos de la crisis económica, el gasto público en España registra una tensión alcista acelerada y sin precedentes desde fines de los años setenta. En la década que termina en 1985, la *ratio* gasto público/PIB aumenta en 18 puntos porcentuales. A pesar de los efectos recaudatorios de la reforma fiscal de 1977-1978, que permitió que la presión

fiscal aumentara, como término medio, en casi 1,3 puntos porcentuales por año, la rápida expansión del gasto desbordó el crecimiento de los ingresos, generando un aumento sostenido de los déficit y del endeudamiento públicos. El subsiguiente aumento en los pagos por intereses de la deuda acentuó posteriormente la tendencia deficitaria de las cuentas públicas.

En vísperas de la entrada en la Comunidad Europea, se adoptaron medidas con importantes implicaciones para la orientación y los efectos a medio plazo de la política fiscal. La experiencia de los años setenta llevó a renunciar al activismo, en parte por los efectos negativos de las políticas expansivas sobre las expectativas de inflación y la competitividad internacional, y en parte por el impacto negativo de la financiación, cada vez más ortodoxa, del déficit sobre la inversión y la dinámica de endeudamiento. En un contexto de desaceleración gradual de los agregados monetarios y de altos tipos de interés, el cambio hacia una financiación ortodoxa del déficit hizo más difícil conseguir el objetivo de detener el avance del déficit de la Administración pública. El rápido aumento en el peso de los gastos por intereses (2,2 puntos del PIB en 1982-85) contrarrestó los esfuerzos realizados en otras partidas presupuestarias para refrenar el crecimiento del gasto público. Así, a pesar del aumento en la carga impositiva y de la reducción considerable en la tasa de crecimiento de los gastos sociales y de las transferencias a empresas, la necesidad de financiación de las administraciones públicas aumentó hasta un nivel, sin precedentes, del 6,9 por 100 del PIB en 1985. A finales de ese año, la *ratio* de endeudamiento público alcanzaba el 44,6 por 100 del PIB, cifra que triplicaba el nivel de 1979.

Desde la adhesión a la Comunidad Europea, se pueden identificar dos períodos en la evolución de la política fiscal: durante el primero, que comprende los años 1986 y 1987, el déficit de las administraciones públicas disminuyó en 3,7 puntos, mientras que en el segundo, desde 1988 a 1991, el déficit público, ajustado por el cambio en el calendario de devolución de impuestos, aumentó apreciablemente sobre el nivel de 1987. Como muestra el cuadro n.º 1, los ingresos crecieron fuertemente en el período 1986-1987, debido principalmente al aumento de los impuestos directos. Por otra parte, el peso de las transferencias corrientes en relación al PIB descendió por vez primera desde 1966, gracias a la acción de los estabilizadores automáticos (prestaciones por desempleo y subvenciones), así

como por los efectos de la reforma del sistema de pensiones en 1985. A consecuencia de estos procesos, la renta disponible de las administraciones públicas aumentó marcadamente. El moderado crecimiento del consumo público y de los pagos por intereses, junto con la ligera disminución de las transferencias y el mantenimiento de la dinámica al alza de los ingresos, permitió notables elevaciones del ahorro bruto y del saldo primario (4 puntos del PIB en 1985-87), los cuales pasaron de cifras negativas a positivas.

Tras el éxito de la política presupuestaria de 1986 y 1987, la consolidación fiscal se detuvo en 1988, y posteriormente se deterioró. En cuanto al gasto, las causas de su expansión fueron las prestaciones sociales y los gastos de inversión. Las primeras recuperaron vigor, en parte a consecuencia de las presiones sindicales que condujeron a la huelga general de diciembre de 1988; los últimos respondían al objetivo de avanzar en la realización de los principales proyectos de infraestructuras, tanto de aquellos que se habían retrasado en los años an-

CUADRO N.º 1
OPERACIONES DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS. 1985-1990
(Porcentajes del PIB)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
INGRESOS CORRIENTES.....	35,3	35,7	37,4	37,2	39,0	38,8
Impuestos ligados a prod. e import....	9,8	10,8	10,5	10,4	10,4	10,0
Impuestos ctes. s/renta y patrimonio.	8,2	7,9	10,1	10,3	11,9	11,7
Cotizaciones sociales	13,0	12,8	12,8	12,5	12,7	13,0
Otros	4,3	4,2	4,0	4,0	4,0	4,0
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	22,0	21,6	20,7	20,8	21,0	21,5
Prestaciones sociales	14,4	14,0	13,8	13,9	14,0	14,6
Intereses sobre la deuda pública	3,4	4,0	3,5	3,3	3,4	3,5
Subvenciones	2,5	2,0	1,8	2,1	1,9	1,9
Otros	1,7	1,7	1,6	1,5	1,7	1,5
RENTA NETA DISPONIBLE	13,3	14,1	16,7	16,4	18,0	17,3
CONSUMO PUBLICO	14,7	14,6	15,1	14,7	15,0	15,3
Salarios	10,6	10,3	10,4	10,5	10,5	10,9
Compras netas	3,1	3,3	3,7	3,3	3,5	3,3
Consumo de capital fijo	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,1
INGRESOS DE CAPITAL	0,4	0,5	0,4	0,6	0,6	0,5
Impuestos sobre el capital	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Otros	0,2	0,3	0,2	0,3	0,4	0,3
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	2,3	2,3	1,8	1,7	2,0	1,6
FORMACION BRUTA DE CAPITAL FIJO.	3,7	3,6	3,4	3,8	4,3	4,9
NECESIDAD DE FINANCIACION (Déficit: -)	-6,9	-6,0	-3,2	-3,2	-2,7 (-3,5)	-4,0 (-3,6)
<i>Pro memoria:</i>						
Ahorro bruto	-1,4	-0,5	1,6	1,7	2,2	2,4
Déficit primario	-3,5	-2,0	0,3	0,1	0,7	-0,5
Ingresos totales	35,7	36,1	37,8	37,8	39,7	39,3
Ingresos fiscales	30,1	30,9	33,0	33,2	34,9	34,8
Gastos totales	42,7	42,1	41,0	41,0	42,3	43,3

Fuente: Banco de España, *Boletín Económico*, marzo 1992. Las cifras entre paréntesis corresponden al déficit ajustado por el cambio en el calendario de devoluciones.

CUADRO N.º 2

ESPAÑA Y CE: COMPARACION DE OPERACIONES DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS. 1980-1990
(Porcentajes del PIB)

	E S P A Ñ A			C E		
	1980	1985	1990	1980	1985	1990
INGRESOS CORRIENTES	30,2	35,3	38,8	41,0	43,9	43,4
Impuestos directos	7,0	8,2	11,7	11,3	12,4	12,6
Impuestos indirectos	6,6	9,8	10,0	12,5	12,9	13,2
Cotizaciones sociales	13,1	13,0	13,0	13,1	13,2	12,9
GASTO CORRIENTE	29,7	36,7	36,8	40,8	45,0	43,1
Consumo público	12,7	14,7	15,3	18,2	18,6	17,8
Transf. a las economías domésticas.	12,7	14,4	14,6	15,9	17,7	17,1
Pagos por intereses	0,7	3,4	3,5	3,2	5,0	5,0
GASTO NETO DE CAPITAL	3,2	5,6	6,0	4,1	4,0	3,7
INVERSION BRUTA	1,9	3,7	4,9	3,1	2,9	2,9
NECESIDAD DE FINANCIACION (Déficit: -)	-2,6	-6,9	-4,0	-3,8	-5,2	-3,1
DEFICIT PRIMARIO (-)	-1,9	-3,5	-0,5	-0,6	-0,2	1,7
ENDEUDAMIENTO PUBLICO BRUTO.	18,3	38,9	43,1	45,2	56,7	57,4

Fuente: Banco de España, *Boletín Económico*, marzo 1992.

teriores, ante el elevado volumen del déficit público, y que urgía completar ante la próxima instauración de un mercado sin fronteras, como de los asociados de forma indirecta a otros acontecimientos (la Exposición Universal de Sevilla y los Juegos Olímpicos en Barcelona). En el área fiscal, pese a las reducciones de los tipos impositivos nominales, los impuestos directos se mantuvieron como una boyante fuente de ingresos, debido a los efectos combinados del fuerte crecimiento económico y de la rémora fiscal asociada a la progresividad impositiva. Sin embargo, estos recursos se usaron para financiar gastos adicionales. En suma, el resultado de la política fiscal en 1988-1990 ha sido un aumento no sólo de los gastos totales, sino también de la necesidad de financiación. Esto puede haber supuesto un fuerte estímulo a la demanda, desplazando, por tanto, hacia la política monetaria toda la carga de la estabilización, lograda principalmente a través de las limitaciones al crecimiento del crédito y de los controles de las entradas de capital.

Las comparaciones internacionales de las operaciones de las administraciones públicas —ver cuadro n.º 2— permiten destacar las siguientes di-

ferencias entre la *evolución* de este sector en España y en la Comunidad Europea. Primero, durante la última década, tanto los ingresos como los gastos corrientes han crecido mucho más deprisa en España que en la CE, por término medio. Segundo, entre 1985 y 1990, la reducción en los déficit total y primario de España ha sido sustancialmente mayor que la reducción media en la CE. Tercero, en este período, la mejora de la posición financiera en España ha sido resultado de los aumentos impositivos derivados del rápido crecimiento económico, más que de las reducciones en los gastos corrientes, como fue la norma general en la CE. Finalmente, el marcado déficit de infraestructuras de España explica el fuerte aumento en la inversión bruta, lo que contrasta con la estabilidad de la *ratio* media de inversión pública en la CE.

La disminución de tres puntos en el déficit presupuestario total, como porcentaje del PIB, entre 1985 y 1990 podría ser interpretada de modo simplista como una medida del éxito de la política presupuestaria durante este período. La aceptación de tal conclusión podría sugerir que la orientación contracíclica de la política fiscal ha contribuido a disminuir el exceso de demanda agregada de la

economía, facilitando la misión de la política monetaria y ayudando a estrechar el diferencial de inflación con otros miembros del Sistema Monetario Europeo (SME).

Esta visión optimista ha de ser tomada con cautela, cuando menos, ya que el déficit presupuestario total y su evolución dependen tanto de las decisiones discrecionales sobre ingresos y gastos públicos como de la sensibilidad del déficit al ciclo económico. Puesto que el déficit no es independiente respecto a la evolución cíclica de la economía, la evaluación de la orientación de la política fiscal debería basarse en la división en componentes cíclico y autónomo de la variación en los saldos presupuestarios. Sólo el último componente puede dar una medida del éxito de una política encaminada a la corrección del déficit y a la consolidación fiscal.

II. LA ORIENTACION DE LA POLITICA FISCAL EN LA DECADA DE LOS OCHENTA

Como se acaba de apuntar, cuando deseamos conocer y, en su caso, medir la orientación contractiva o expansiva de la política fiscal, un primer problema es que el saldo presupuestario corriente no es, en absoluto, un indicador fiable de la acción discrecional del gobierno. La razón de esto es la elevada elasticidad-renta de algunos componentes del Presupuesto (en particular, de los ingresos públicos), de forma que ante desaceleraciones de la economía observaremos la aparición de déficit, y viceversa. Es el conocido mecanismo de los «estabilizadores automáticos». Por esto, parece interesante disponer de un indicador de la política fiscal que corrija el efecto del ciclo sobre las variables fiscales de ingresos y gastos, de forma que podamos medir la orientación de la política fiscal. Este indicador permite conocer la reacción de las autoridades económicas ante cambios en el entorno económico y sirve como indicador adelantado de la política fiscal.

En general, y desde un punto de vista teórico, un indicador de la orientación de la política fiscal sería del tipo:

$$IPF = h (PF_2 - PF_1) \quad [1]$$

siendo h el multiplicador de la forma reducida de un modelo de la forma:

$$Y = a + b X + c Y_{-1} + h PF + d OP \quad [2]$$

donde, Y , X , Y_{-1} , PF y OP son las variables endógena (por ejemplo, PIB), exógena (por ejemplo, PIB del resto del mundo), endógena retardada, la variable de política fiscal y otras variables de política económica (por ejemplo, la política monetaria), y siendo PF_2 y PF_1 las dos políticas fiscales que deseamos comparar.

Sin embargo, una característica deseable de todo indicador es que no dependa de determinados modelos teóricos. Esto es algo común a los indicadores usualmente utilizados (en particular, los desarrollados por el FMI y la OCDE), que no tienen un modelo subyacente. Esto tiene la ventaja de hacer al indicador independiente de supuestos controvertidos sin que por ello sus resultados deban diferir significativamente de los que se obtendrían utilizando modelos teóricos (1).

1. El impulso fiscal del FMI

El FMI define el concepto del efecto cíclico del Presupuesto (ECP) como (2):

$$ECP_t = SCN_t - SPE_t \quad [3]$$

siendo SCN el saldo presupuestario cíclicamente neutral y SPE el saldo presupuestario efectivo de las operaciones del sector público (esto es, el déficit o superávit público). Asimismo, se define el saldo presupuestario cíclicamente neutral (*cyclically neutral balance*) como:

$$SCN_t = (IT_0/PIB_0) \cdot PIB_t - (G_0/PIB_0^p) \cdot PIB_t^p \quad [4]$$

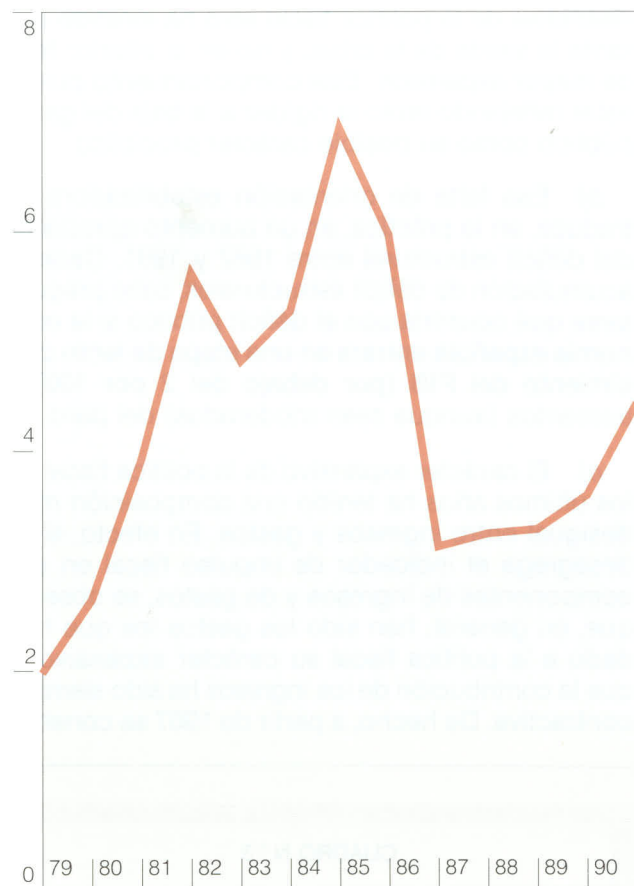
siendo IT los ingresos de las administraciones públicas, G los gastos de las mismas y PIB^p el PIB potencial real multiplicado por el deflactor del PIB a precios de mercado; el subíndice 0 indica el año base y el subíndice t el año analizado.

A fin de interpretar el indicador SCN , es conveniente reescribir la definición [4] de la forma:

$$SCN_t = \frac{PIB_t^p}{PIB_0^p} (IT_0 - G_0) + IT_0 \left[\frac{PIB_t}{PIB_0} - \frac{PIB_t^p}{PIB_0^p} \right] \quad [5]$$

El primer sumando es el saldo neutral potencial; es decir, aquel saldo que mantiene en el año t la misma presión sobre la producción potencial que la ejercida por la política presupuestaria del año base. El segundo sumando recoge el efecto cíclico de la evolución del PIB sobre la recaudación impositiva. Si la economía no crece a la tasa potencial, las recaudaciones serán inferiores a las potenciales. La definición SCN considera neutral un descenso

GRAFICO 1
DEFICIT DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS
1979-1991



Los datos de 1989 y 1990 están corregidos de los efectos del desfase en la devolución de la cuota diferencial en el IRPF.

de la recaudación igual al producto de la diferencia entre tasas de crecimiento real y potencial y los ingresos totales del año base. Cuando $PIB_0 = PIB_0^p$, la caída de la recaudación neutral es aquella que presenta elasticidad unitaria con respecto a la diferencia entre el PIB potencial y el efectivamente registrado.

Así, SCN es el saldo presupuestario que se habría obtenido si se hubiera mantenido la relación entre gasto público y PIB potencial al mismo nivel que en el año base, y si los ingresos públicos guardaran la misma proporción en relación al producto real que en el año base. Un ECP positivo denotará una expansión de la política fiscal con respecto al año base, y viceversa.

Para limitar la dependencia de este indicador (de su nivel en particular) del año tomado como base, se define el indicador de impulso fiscal como:

$$IF_t = \Delta ECP_t = ECP_t - ECP_{t-1} \quad [6]$$

Así, si $IF > 0$, entonces la política fiscal ha sido comparativamente más expansiva que la del año anterior; esto es, el impulso fiscal habrá sido expansivo.

Antes de revisar los principales resultados obtenidos con el indicador de impulso fiscal, hay que destacar un aspecto característico de éste que puede pasar desapercibido. Nos referimos al hecho de que todo el efecto que la progresividad tenga sobre los ingresos se achaca a la acción discrecional de la política fiscal. Puesto que los ingresos, en una fase de expansión cíclica, crecen más rápidamente que el PIB, debido a que el sistema fiscal es progresivo, cuando se toma como referencia la relación ingresos-producto (y no ingresos-producto potencial), el aumento de recaudación asociado a dicha progresividad se considera como un elemento discrecional, aunque en realidad sea un efecto que se produce automáticamente, una vez adoptada la decisión discrecional de aplicar impuestos progresivos. En cualquier caso, esto permite comparar la actuación fiscal de países con conjuntos distintos de estabilizadores automáticos.

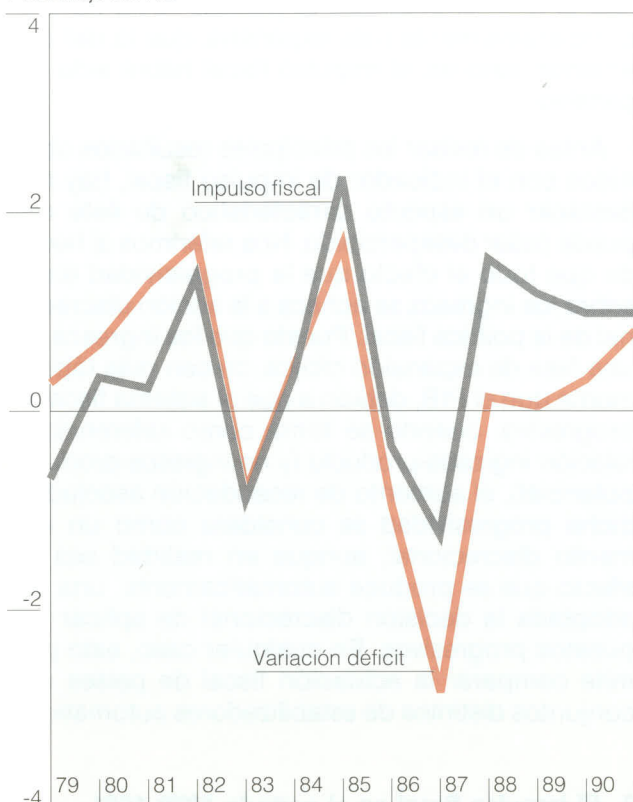
2. El impulso fiscal en el período 1979-1991

La década de los ochenta aparece como un período especialmente interesante a la hora de aplicar este tipo de indicadores, porque abarca una fase de lento crecimiento económico y otra de expansión acelerada. Sin embargo, el saldo público fue persistentemente deficitario durante toda la década, siendo por tanto difícil conocer qué parte de los déficit de cada año fueron debidos a la actuación de los estabilizadores automáticos y qué parte correspondía a una actuación discrecional de las autoridades económicas.

Si observamos la evolución del déficit público desde 1979 (ver gráfico 1), se constata su tendencia alcista hasta el año 1985, en que llegó a representar un 6,9 por 100 del PIB. A partir de ese momento, se inicia un rápido descenso que, en dos años, sitúa el déficit público ligeramente por encima del 3 por 100. Desde 1987, se observa una tendencia al alza del déficit, que queda confirmada con el fuerte repunte de 1991, año en el que asciende

GRAFICO 2
ORIENTACION DE LA POLITICA FISCAL
Indicador de impulso fiscal
1979-1991

Porcentaje del PIB



Los datos de 1989 y 1990 están corregidos de los efectos del desfase en la devolución de la cuota diferencial en el IRPF.

hasta un 4,4 por 100 del PIB. Hay que señalar que para 1989 y 1990 se han utilizado las cifras de déficit corregidas del retraso de las devoluciones del IRPF, por lo que se ha aumentado el déficit correspondiente a 1989 y se ha reducido en la misma cuantía nominal el de 1990 (3).

Para evaluar la acción discrecional de las administraciones públicas en el período en cuestión, se ha utilizado el indicador del FMI, tomándose como año base 1989 y estimándose un PIB tendencial con una tendencia truncada (4).

De acuerdo con el indicador de impulso fiscal del FMI, la política fiscal fue contractiva en 1983, expansiva en 1984 y 1985, contractiva los dos años siguientes y expansiva a partir de entonces (ver gráfico 2 y cuadro n.º 3). Esta evolución del indi-

gador nos permite apuntar las siguientes conclusiones:

a) La política fiscal no ha tenido un comportamiento estabilizador desde 1987. La orientación restrictiva de la política fiscal sólo ha existido durante la salida de la crisis, y no en la ulterior fase de mayor expansión. Este comportamiento puede estar reflejando tanto la rigidez a la baja del gasto público como su posible carácter procíclico.

b) Esa falta de orientación estabilizadora se traduce, en la práctica, en un aumento apreciable del déficit estructural entre 1987 y 1991. Dada la acumulación de déficit estructurales, cabe preguntarse qué ocurriría con el déficit público si la economía española entrara en una etapa de lento crecimiento del PIB (por debajo del 2 por 100) y aumentos (aunque sean moderados) del paro.

c) El carácter expansivo de la política fiscal en los últimos años ha tenido una composición muy desigual entre ingresos y gastos. En efecto, si se desagrega el indicador de impulso fiscal en sus componentes de ingresos y de gastos, se observa que, en general, han sido los gastos los que han dado a la política fiscal su carácter expansivo, y que la contribución de los ingresos ha sido siempre contractiva. De hecho, a partir de 1987 se constata

CUADRO N.º 3

INDICADORES DE ORIENTACION FISCAL
(1979-1991)

	Déficit	Variación déficit	Impulso fiscal	Efecto coyuntural
1979	2,0	0,3	-0,7	1,0
1980	2,7	0,7	0,3	0,3
1981	3,9	1,3	0,2	1,0
1982	5,6	1,7	1,4	0,3
1983	4,8	-0,8	-0,9	0,1
1984	5,3	0,5	0,4	0,1
1985	6,9	1,7	2,4	-0,7
1986	6,0	-1,0	-0,3	-0,6
1987	3,1	-2,8	-1,2	-1,6
1988	3,3	0,1	1,5	-1,4
1989	3,3	0,0	1,2	-1,1
1990	3,6	0,3	1,0	-0,7
1991	4,4	0,8	1,0	-0,1

Nota: Los datos de 1989 y 1990 están corregidos del retraso en la devolución de la cuota diferencial del IRPF. Esto es, a los ingresos de 1989 se le quitan 223.532 millones y se le suman a los ingresos de 1990.

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO N.º 4

ESCENARIO MACROECONOMICO DEL PROGRAMA DE CONVERGENCIA
(Porcentaje de variación anual, salvo indicación contraria)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
PIB (porcentaje crecimiento real)	2,4	3,0	3,3	3,6	3,6	3,5
PIB a precios corrientes	9,4	9,1	8,1	7,6	7,0	6,8
Deflactor PIB	6,9	6,0	4,7	3,8	3,3	3,1
Ingresos. Total AAPP	10,4	11,4	8,8	9,6	8,1	7,8
Gastos. Total AAPP	11,5	10,0	7,6	7,4	5,9	5,9
Necesidad financiación: m. m. pesetas.	2.432	2.372	2.253	1.845	1.320	793
Porcentaje PIB	4,4	4,0	3,5	2,7	1,8	1,0

Fuente: Ministerio de Economía.

que ha sido la expansión de los gastos la que ha contribuido a un aumento del déficit estructural (con la excepción de 1988, donde el descenso de los ingresos jugó un papel muy importante). Para 1992, serían los gastos los que deberían soportar todo el cambio de tendencia en el carácter de la política fiscal, pues este año los ingresos tendrán un carácter menos contractivo.

III. LA ORIENTACION DE LA POLITICA FISCAL EN EL PERIODO 1992-1996 A LA LUZ DEL PROGRAMA DE CONVERGENCIA

La cumbre de Maastricht supuso el establecimiento preciso de las condiciones de convergencia que han de cumplir los países que deseen acceder a la unión económica y monetaria (UEM) en 1997 (o en 1999, a más tardar). Para el déficit público, se establece que no exista un déficit público excesivo, entendiéndose por tal un déficit superior al 3 por 100 del PIB o una deuda pública superior al 60 por 100 del PIB. Se fijan también criterios de evaluación como que el déficit inicial sea excepcionalmente elevado, que la deuda pública converja a un ritmo adecuado y suficiente al valor de referencia, o que la inversión pública sea mayor que el déficit público.

El Programa de Convergencia, presentado recientemente, y que responde a un compromiso con la Comunidad que se deriva del tratado de la UEM, recoge la política económica con la que se pretende lograr el cumplimiento de esos criterios de convergencia, así como una cuantificación pormenorizada (si bien incompleta) del impacto previsible de esas políticas sobre las principales variables

macroeconómicas. A partir de los datos presentados, se puede intentar evaluar, utilizando el indicador del impulso fiscal, cuáles son las características del proceso de convergencia en lo que se refiere a la orientación de la política fiscal. Esta caracterización es, por supuesto, contingente al cumplimiento del programa, y puede no responder en absoluto a la evolución efectiva de la política fiscal. De hecho, las desviaciones presupuestarias de los últimos años señalan la laxitud de la restricción presupuestaria de las administraciones públicas.

Aunque España cumple en la actualidad con holgura el requisito sobre deuda pública, y el déficit público podría ser corregido con no excesivos esfuerzos, una vez recuperado el nivel de actividad, el Programa de Convergencia plantea unos objetivos más ambiciosos de ajuste presupuestario (véase cuadro n.º 4), que, de realizarse, reducirían

CUADRO N.º 5

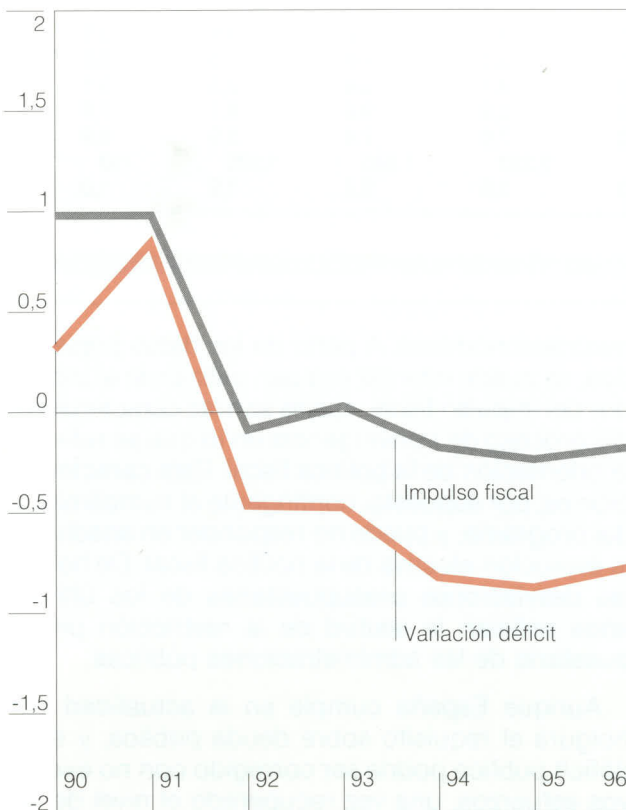
INDICADORES DE ORIENTACION FISCAL
(1990-1996)

	Déficit	Variación déficit	Impulso fiscal	Efecto coyuntural
1990	3,6	0,3	1,0	-0,7
1991	4,4	0,8	1,0	-0,1
1992	4,0	-0,5	-0,1	-0,4
1993	3,5	-0,5	0,0	-0,5
1994	2,7	-0,8	-0,2	-0,7
1995	1,8	-0,9	-0,2	-0,6
1996	1,0	-0,8	-0,2	-0,6

Fuente: Elaboración propia.

GRAFICO 3
ORIENTACION DE LA POLITICA FISCAL
Indicador de impulso fiscal
1990-1996

Porcentaje del PIB



el porcentaje de deuda pública sobre el PIB por debajo del nivel actual. Las razones para fijar estos objetivos son dos, una de índole práctica y otra con una justificación económica mayor. La primera razón que aconseja perseguir un déficit público para el total de las administraciones públicas de un 1 por 100 del PIB en 1996 es que, dado que es difícil coordinar al elevado número de agentes institucionales públicos afectados por el objetivo (nos referimos en particular a las haciendas locales y autonómicas), es conveniente disponer de un cierto margen de maniobra ante desviaciones presupuestarias imprevistas. La segunda razón es la necesidad de cambiar la combinación entre política monetaria y fiscal, concediendo a esta última un mayor papel estabilizador (contracíclico) y contractivo. Esta inversión del papel relativo jugado por ambas políticas es necesaria tanto por el cambio de régimen

de la política económica que ha supuesto la entrada en el SME y el proceso de liberalización paralelo (lo que supone una pérdida de autonomía en la política monetaria), como por el efecto desestabilizador, procíclico y avivador de las presiones inflacionistas jugado por el gasto público en los últimos años.

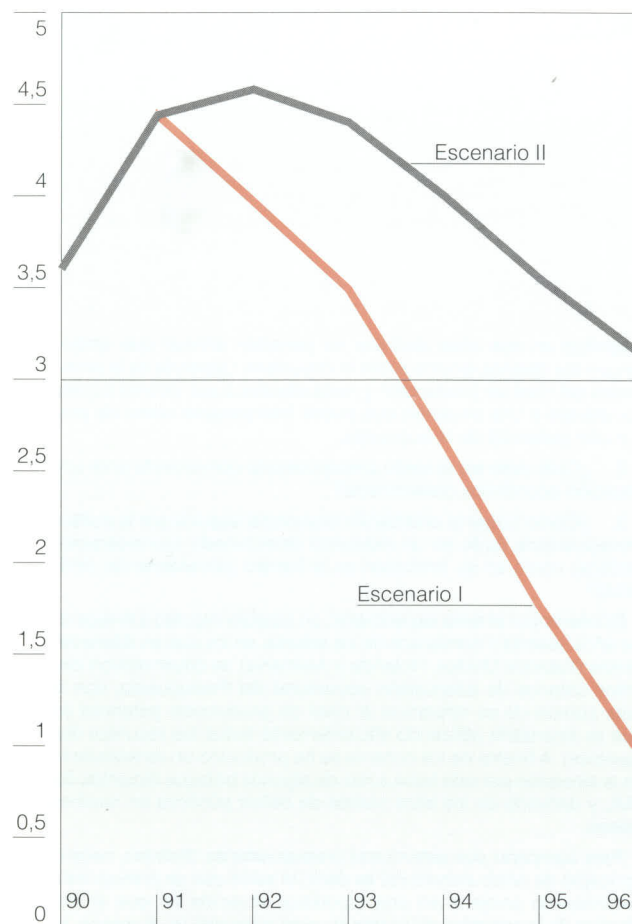
Una evaluación provisional del Plan de Convergencia, a través de los indicadores de impulso fiscal (véanse cuadro n.º 5 y gráfico 3), señala que el papel asignado a la política fiscal es tan sólo ligeramente contractivo durante todo el período considerado. Esta moderada orientación contractiva es consecuencia directa del alto crecimiento del PIB real que se considera alcanzable, y que está muy cerca del crecimiento potencial del producto real de nuestra economía (3,5 por 100 anual). Por otra parte, el mayor peso del ajuste recae en los años 1994 y 1995, tal y como señalan la variación del déficit efectivo y el indicador del impulso fiscal. Aunque la probable existencia de un proceso electoral en 1993 obliga a asumir con realismo el perfil temporal del ajuste, es criticable que no se lance una señal clara, efectuando un ajuste más firme en los años 1992 y 1993, lo que reforzaría la credibilidad del plan y favorecería la asimilación por parte de los agentes sociales de las nuevas «reglas del juego» que impone el proceso de la unión económica y monetaria.

A pesar de estos dos aspectos del Programa de Convergencia, el escenario de política fiscal que éste plantea supone un cambio radical de su orientación anterior. En este sentido, de cumplirse el programa, se abandonaría la evolución errática y, en los últimos años, procíclica de la política fiscal a favor de un papel más estabilizador y moderadamente contractivo. Esta redefinición de una política fiscal dirigida a la consolidación presupuestaria en el medio plazo es coherente tanto con las exigencias de convergencia establecidas en Maastricht como con la necesidad de redefinir la combinación de política económica.

Antes de abandonar esta valoración provisional del Programa de Convergencia, hay que destacar que el contenido informativo del análisis efectuado es muy limitado, ya que ha de tomar como dados los supuestos recogidos en ese programa. En este sentido, el indicador de orientación de la política fiscal confirma que el crecimiento económico contemplado en el programa es el motor de la mayor parte del ajuste previsto en la política fiscal. Es por ello importante que, en el caso de que los supuestos

GRAFICO 4
DEFICIT PUBLICO
Diferentes escenarios de crecimiento real
1990-1996

Porcentaje del PIB



Escenario I: Programa de Convergencia.

Escenario II: Crecimiento real del 2,5 por 100 anual con la orientación fiscal del Programa.

optimistas sobre el crecimiento económico no se confirmaran, los objetivos de reducción del déficit público se mantengan, con lo que la orientación de la política fiscal sería más contractiva. De no ser así, el objetivo de convergencia peligraría, y no sólo en la variable del déficit público. En definitiva, el *anclaje* del programa de convergencia ha de ser la reducción del déficit público, y el resto de variables han de ser, en cierto modo, obtenidas por residuo.

En este sentido, hay que recordar que los países que, en los últimos años, han obtenido los mayores éxitos en el logro de una mayor estabilidad macroeconómica han tenido que renunciar en muchos casos al efecto anticíclico de la política fiscal (vía estabilizadores automáticos) para evitar el efecto negativo de un mayor déficit público sobre otras variables, como la inflación. Este es el caso de Francia, país que, para lograr una estabilidad macroeconómica elevada (reflejada en un bajo déficit público, en una inflación moderada y en la estabilidad del tipo de cambio), ha tenido que renunciar al efecto compensador de los estabilizadores automáticos y llevar a cabo una política fiscal contractiva en un momento de débil crecimiento. A cambio, Francia ha logrado superar (al menos momentáneamente) a Alemania en el grado de estabilidad macroeconómica cuando ésta se mide a través del volumen del déficit, de la inflación y de la estabilidad cambiaria.

Con el objeto de valorar qué ocurriría si el anclaje del Programa de Convergencia no fuera la reducción del déficit público, se ha realizado un ejercicio tentativo de simulación del volumen del déficit público. Para ello, se ha supuesto que se mantiene el diferencial de crecimiento con respecto a la CE en un punto, pero el crecimiento medio real de la economía comunitaria se sitúa en el 1,5 por 100 del PIB (en lugar del 2,5 por 100 del PIB que estima

CUADRO N.º 6

DEFICIT PUBLICO BAJO DIFERENTES ESCENARIOS DE CRECIMIENTO REAL
(1992-1996)

	1992	1993	1994	1995	1996
Escenario del Programa de Convergencia	4,0	3,5	2,7	1,8	1,0
Crecimiento real del 2,5 por 100 anual	4,6	4,4	4,0	3,6	3,2

Porcentaje PIB.

Nota: En el escenario alternativo al del Programa de Convergencia, se mantiene la orientación fiscal de éste.

LA ADECUACION COYUNTURAL DEL PRESUPUESTO

Victorio VALLE

El análisis presupuestario ha tenido un interés permanente por calibrar los efectos globales de los ingresos y gastos públicos sobre la situación de la coyuntura económica. La forma clásica de acercarse a esta apreciación de los efectos coyunturales del Presupuesto ha sido la directa consideración del saldo presupuestario (entendido como la diferencia entre el total de gastos e ingresos no financieros). Así, un *déficit* presupuestario se ha juzgado tradicionalmente como un indicador de un comportamiento presupuestario expansivo y, alternativamente, un *superávit* del Presupuesto se ha valorado como expresivo de una acción contractiva del Presupuesto sobre la demanda global.

En un mundo clásico, esa visión era posiblemente correcta. Sin embargo, el avance y reestructuración de la actividad financiera pública experimentado por las economías modernas ha desprovisto, en buena medida, de contenido a esta visión tradicional. La elevada flexibilidad de los ingresos públicos respecto a la situación económica (como fruto del avance experimentado por el impuesto sobre la renta progresivo) y la asunción creciente de funciones compensadoras (como el subsidio de paro) por parte del Presupuesto aportan la visión de que el saldo presupuestario, inevitablemente, mezcla dos cosas distintas. De una parte, expresa ciertamente el sentido de la acción del presupuesto público sobre la situación coyuntural. Pero, de otra, ese saldo está influido por la coyuntura, toda vez que algunos ingresos y gastos varían, con mayor o menor intensidad, en función de la situación cíclica de la economía. Esta mezcla de efectos en el saldo presupuestario impide calificar a partir de su simple dimensión el sentido de la política presupuestaria.

Seguramente, la única forma correcta de valorar los efectos coyunturales de Presupuesto es a través de un modelo completo de la economía que incluya las variables relevantes de la actividad financiera pública. Sin embargo, el interés de disponer de un indicador sencillo y expresivo de la dirección expansiva o contractiva del Presupuesto ha llevado a un cierto esfuerzo de definición de saldos presupuestarios, alternativos al clásico *déficit* o *superávit*, de forma que permita al menos disponer de un indicador de la acción presupuestaria separando los aspectos *automáticos* que, como reflejo de la situación coyuntural, recoge el *déficit* o *superávit* tradicional de aquellos otros de naturaleza *discrecional* que implican una acción deliberadamente expansiva o contractiva de la actividad pública.

Tres problemas básicos ha tenido que afrontar la definición de un saldo presupuestario más expresivo que el tradicional respecto a la adecuación coyuntural del Presupuesto.

1. ¿Cómo comparar dos estructuras presupuestarias distintas para calibrar el carácter más o menos expansivo o contractivo de cada una de ellas?

El problema es importante, porque dos *déficit* o *superávit* de igual

magnitud en dos años distintos no permiten afirmar que ambos tengan los mismos efectos sobre la coyuntura. Depende de la proximidad del nivel de producción y renta efectiva a sus valores correspondientes a una situación que pueda interpretarse como de producción potencial de la economía.

2. ¿Cuál debe ser el saldo presupuestario conveniente ante una situación económica determinada?

3. ¿Cómo juzgar la *orientación* coyuntural seguida por la política presupuestaria tanto en un momento determinado (consideración estática) como en su evolución en el tiempo (consideración dinámica)?

El interés por el tema experimentó un notable impulso a finales de los años sesenta y comienzos de los setenta, en los que en diferentes países (Estados Unidos, Holanda y Alemania) se desarrollaron distintos criterios de adecuación coyuntural del Presupuesto, con la nota común de su referencia al nivel de producción potencial (el que se alcanzaría utilizando eficientemente todos los recursos disponibles). A finales de los ochenta se ha producido un renacimiento de la atracción por este tema a raíz de algunos trabajos recientes del FMI, y derivado de los altos niveles de *déficit* públicos en muchos países.

Para comparar dos estructuras presupuestarias distintas, nace el concepto de *saldo estructural*; es decir, el saldo que un presupuesto determinado arrojaría en una hipotética situación en que el PIB efectivo de la sociedad alcanzara su nivel potencial (o, al menos, se aproximara mucho a él). Este saldo elimina, en definitiva, el contenido del *déficit* o *superávit* presupuestario efectivo que deriva de los efectos de una situación coyuntural que está por debajo del nivel potencial de la economía.

Si el *déficit* estructural del Presupuesto en un año determinado es mayor que en otro tomado como base de comparación, es obvio que cualquiera que sea el saldo efectivo, el Presupuesto tiene una orientación coyuntural más expansiva que en el año base, y viceversa.

La segunda cuestión planteada —la del saldo adecuado de la acción presupuestaria— se resuelve, en la práctica, por referencia al saldo presupuestario efectivo obtenido en un año en que el ajuste económico global —en términos de cercanía al PIB potencial, moderación de la inflación y equilibrio exterior— se considere conveniente, y que se toma como base de comparación. El saldo presupuestario estructural óptimo se cuantifica así por la vía de identificarlo prácticamente con el saldo presupuestario efectivo que ha contribuido al logro de una situación macroeconómica de equilibrio próxima al PIB potencial de la economía.

La tercera cuestión planteada es más compleja, ya que requiere separar, en el saldo presupuestario efectivo de un año determinado, un componente que cabría denominar *neutral* (es decir, el que ejerce

sobre el PIB efectivo de ese año la misma presión fiscal y absorbe la misma proporción de recursos, por la vía del gasto público, que el saldo presupuestario adecuado a la coyuntura ejerce en el año «modelo» que se toma como base) de otro componente *cíclico* o *coyuntural* que exprese la orientación del Presupuesto respecto a la coyuntura.

Este ejercicio de descomposición ha tenido, en la práctica respuestas distintas.

Para expresarlo con propiedad, utilicemos la siguiente nomenclatura:

- G = volumen de gasto público.
- I = volumen de ingresos públicos.
- Y = nivel de PIB efectivo.
- P = nivel de PIB potencial.
- S = saldo presupuestario efectivo.
- Sn = saldo presupuestario neutral.
- Ec = efecto cíclico del presupuesto.
- t = cociente de ingresos públicos y PIB potencial en el año base.
- g = cociente de gastos públicos y PIB potencial en el año base.

Los subíndices *o* y *a* se refieren, respectivamente, al año base y al año en el que se pretenden medir los efectos presupuestarios.

Los efectos cíclicos del Presupuesto en un año se medirían por la diferencia entre el saldo efectivo y aquel que se puede considerar como neutral.

$$Ec, a = Sa - Sna$$

El problema es obviamente definir Sn, a.

Un primer camino sería considerar como neutral el saldo que se obtendría si se aplicaran las proporciones de gasto e ingresos públicos, sobre la producción potencial del año base, al PIB del ejercicio cuyos efectos presupuestarios tratamos de medir:

$$Sn, a = gYa - tYa = Ya(g - t)$$

La diferencia entre este saldo y el efectivo nos daría una medición de los efectos coyunturales del Presupuesto.

El Fondo Monetario Internacional, con una clara inspiración en el criterio alumbrado por el Consejo de Asesores Económicos de Alemania en 1967, utiliza el concepto de «saldo cíclicamente neutral» (SCN), al que se refiere el trabajo de José Manuel González-Páramo y José M. Roldán, y que se define en los siguientes términos.

$$SCNa = gPa - tYa$$

Dos características de este saldo, merecen la pena destacarse:

- 1.^a Considera cíclicamente *neutral* un nivel de gasto público que

mantenga en el año que se analiza una relación con el PIB potencial igual a la del año base.

Esto entraña un criterio de neutralidad presupuestaria que puede enunciarse así: un presupuesto se considera cíclicamente neutral cuando no altera con sus efectos el grado de utilización de la capacidad productiva del sistema económico, respecto a un año de equilibrio que se toma como base, en el supuesto de que el sector privado de la economía se ajuste en la forma adecuada, no alterando el grado en que utiliza el potencial productivo.

Es obvio que un sector público cuyo gasto se diseñara manteniendo, respecto al PIB potencial de cada año, la misma proporción del año base de equilibrio obtendría, cuando alcanzara su nivel de producción potencial, un saldo presupuestario en términos de PIB análogo al que colaboró al equilibrio económico en el año base.

Esta forma de actuación tiene adicionalmente la ventaja de permitir una gestión de los servicios públicos, que constituyen la finalidad de los gastos, de acuerdo con criterios más estables a medio plazo —como es su referencia al PIB potencial—, independientemente de la situación cíclica por la que atraviesa la economía.

2.^a El saldo presupuestario cíclicamente neutral comporta, pese a su nombre, unos ciertos efectos estimulantes sobre la coyuntura. En tanto que el PIB efectivo sea menor que el PIB potencial, el saldo cíclicamente neutral definido por el FMI arrojará un déficit mayor (o un menor superávit) que en el año base, lo que tiene efectos expansivos sobre la economía.

A partir del concepto de saldo cíclicamente neutral, cabe definir:

$$Sn, t = \frac{Go}{Po} Pt - \frac{Io}{Po} Yt = g Pt - tY, \text{ saldo cíclicamente neutral} \quad [1]$$

$$St = Gt - It \quad \text{saldo efectivo} \quad [2]$$

$$Ec = St - Sn, t \quad \text{efecto cíclico} \quad [3]$$

$$\Delta Ec = Ect - Ec, t - 1 = \Delta St - \Delta Sn, t \quad \text{impulso fiscal} \quad [4]$$

Estas definiciones permiten apreciar que, pese a la escasa diferencia relativa entre los déficit efectivos de 1987 y 1988 en España, el impulso fiscal fue negativo en 1987 (mayor efecto restrictivo sobre la coyuntura que en el año anterior) y positivo en 1988.

La utilidad práctica de este tipo de análisis no debe hacer olvidar sus claras limitaciones. La más importante es que se concentra en el *saldo* presupuestario, olvidando el *nivel*, mayor o menor, de la actividad financiera. Desde el punto de vista de su cálculo práctico, todos los criterios presupuestarios basados en la producción potencial entrañan la dificultad adicional de la determinación de esta magnitud no observable directamente, lo que obliga a utilizar hipótesis simplificadoras siempre discutibles.

la Comisión), lo que dejaría el crecimiento medio real español durante todo el período en el 2,5 por 100 del PIB. En el cuadro n.º 6 y el gráfico 4 se muestra qué ocurriría con el déficit si se mantiene la orientación ligeramente contractiva que se desprende del Programa de Convergencia; esto es, si ante un menor crecimiento se dejara entrar en funcionamiento a los estabilizadores automáticos. Como se observa, el objetivo de déficit público del 3 por 100 del PIB no se alcanzaría en 1996 (si bien, por escaso margen), y el ajuste a la baja del déficit se pospondría hasta el año 1994 (en ese año, el déficit público, del 4 por 100 del PIB, sería inferior por primera vez al de 1991). Pero es de esperar que ese mayor déficit público en 1996 tenga efectos sobre otras variables macroeconómicas, como la inflación y los tipos de interés, con lo que el peligro de no cumplir los requisitos de convergencia de Maastricht sería aún mayor de lo reflejado por el leve incumplimiento del objetivo del déficit público. En definitiva, la simulación realizada confirma la necesidad de que el anclaje del Programa de Convergencia sea el esfuerzo de reducción del déficit público, incluso si esto implica no dejar actuar plenamente a los estabilizadores automáticos en el caso de un crecimiento más débil del esperado. Antes de concluir, hay que destacar que, aunque la simulación realizada es meramente tentativa, no se puede decir que tenga un sesgo pesimista, ya que la sensibilidad de los ingresos públicos respecto al PIB es probablemente mayor que la que se considera en la construcción del impulso fiscal (una elasticidad unitaria de los ingresos al PIB). Si se simulara con una sensibilidad mayor (esto es, considerando una elasticidad superior a la unidad) de los ingresos públicos respecto al PIB, el nivel del déficit público en 1996 sería muy superior al que aparece en el cuadro n.º 6 y el gráfico 4.

IV. CONCLUSIONES

En este artículo, se ha repasado con brevedad el papel jugado por la política fiscal en la última década. Para la evaluación concreta de la orientación contractiva o expansiva de la política fiscal, se ha utilizado el indicador de impulso fiscal desarrollado por el FMI, indicador que corrige el efecto del ciclo económico sobre los ingresos y gastos públicos.

Un aspecto muy criticado de los indicadores de este tipo es la ausencia de un modelo teórico subyacente. Sin embargo, esta ausencia es, en cierto modo, algo intencionado que dota a los indicadores

de una mayor simplicidad y los hace menos dependientes de hipótesis controvertidas. Un problema de mayor relevancia práctica es el uso incorrecto que se puede hacer de estos indicadores. Así, en ocasiones, se utilizan como indicadores de la sostenibilidad de las políticas fiscales. Intuitivamente, parece que es insostenible una situación en la que el déficit estructural se sitúe indefinidamente por encima del déficit asociado a la renta potencial. Sin embargo, ni la renta sigue un ciclo alrededor de una tendencia ni se puede utilizar una medida dependiente de condiciones actuales y pasadas para medir un elemento de naturaleza tan dinámica como la restricción presupuestaria del gobierno. Es, por tanto, incorrecto utilizar estos indicadores como elementos para juzgar la sostenibilidad de la política fiscal.

Otro uso incorrecto, no menos frecuente, es su utilización como un indicador del impacto económico de la política fiscal. Pero este indicador no mide el efecto sobre la demanda agregada real ni tiene en cuenta los efectos vía oferta agregada. Además, para este tipo de indicadores de impacto, sí que es imprescindible un modelo teórico subyacente con el que estimar ese efecto económico de la política fiscal.

Este tipo de problemas interpretativos se une a inevitables dificultades empíricas (elección del año base, construcción del PIB potencial, etcétera) para aconsejar cierta cautela en la interpretación de los resultados.

Para finalizar, recapitularemos las principales conclusiones del análisis. En primer lugar, destaca el papel procíclico y, por esta causa, desestabilizador jugado por la política fiscal en el período 1988-1991, que coincide con la época de mayor crecimiento real experimentada por la economía española desde los años sesenta. Este papel procíclico ha reforzado las presiones de demanda interna ejercidas por la propia evolución del ciclo económico, colaborando así a la agudización de los principales desequilibrios que hoy sufre la economía española: la inflación y el déficit exterior.

El Programa de Convergencia presentado por el gobierno, a pesar de no plantear una orientación marcadamente contractiva de la política fiscal, supone un cambio a favor de una orientación más restrictiva y estabilizadora en un contexto de medio plazo. Sin embargo, el hecho de que esta conclusión se base, inevitablemente, en proyecciones, unido al ya tradicional incumplimiento de cualquier objetivo de política fiscal en el pasado (a este res-

pecto, cabe recordar que el objetivo anunciado de déficit público en el Presupuesto para 1992 ha sido abandonado en los primeros meses del año), le restan cierta credibilidad al contenido presupuestario del Programa.

En este sentido, parece criticable que gran parte del ajuste se posponga hasta los años 1994 y 1995, pues una actuación más firme en 1992 hubiera proporcionado al plan una credibilidad mucho mayor. En esta misma línea, el crecimiento real previsto, muy elevado, actuará como auténtico motor del ajuste, limitando el esfuerzo real que representa la reducción del déficit público. Pero sería importante que, en caso de no verificarse ese crecimiento elevado, se mantuvieran los objetivos de reducción nominal del déficit, aun cuando supusieran un efecto restrictivo mayor. De no ser así, se pondría en peligro no sólo el cumplimiento del plan, sino también la consecución del objetivo de convergencia.

NOTAS

(*) Los autores agradecen la colaboración y los comentarios de Angel Luis Gómez Jiménez, así como los comentarios de J. M. Bonilla, J. Marín y J. Pérez. Los errores y las opiniones son responsabilidad exclusiva de los autores.

(1) Véase, por ejemplo, MacKENZIE (1988), «Are all summary indicators of the stance of fiscal policy misleading?», *WP/FMI*, 88/112, Fondo Monetario Internacional.

(2) Véase HELLER, P. S.; HAAS, R. D., y MANSUR, A. H. (1986), «A review of the fiscal impulse measure», *Occasional Papers*, 44, Washington, Fondo Monetario Internacional.

(3) Véase Intervención General de la Administración del Estado, *Actuación económica y financiera de las Administraciones Públicas en 1990*, Ministerio de Economía y Hacienda, 1991.

(4) Esa estimación consiste en regresar el PIB real sobre una constante y dos tendencias, una para el período completo y otra para los años 1975 en adelante. Esto permite obtener dos crecimientos tendenciales distintos, de un 6 por 100 entre 1960 y 1975 y de un 2 por 100 de 1975 en adelante.