

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.