

# PRESUPUESTO Y COYUNTURA

Reyes NAVARRO

UNED

Nuria RUEDA

USP-CEU

Victorio VALLE

FUNCAS

## Resumen

El objeto de este trabajo es ofrecer instrumentos para analizar la adecuación del presupuesto a la coyuntura. El artículo destaca que la contribución pública a la estabilidad está bien orientada, pero es insuficiente dada la intensidad de la demanda privada, lo que obliga a las administraciones públicas a compensar la actuación económica privada (saldo compensador proporcional) para evitar serias divergencias entre la producción efectiva de cada año y su nivel potencial. Al mismo tiempo, las administraciones públicas deberían hacer esfuerzos adicionales para reducir el déficit estructural, pues ante su persistencia, la tarea pendiente reclama para su reducción o desaparición una mejora sustancial en la utilización de los recursos

*Palabras clave:* administraciones públicas, saldo efectivo, saldo automático, saldo discrecional, saldo beligerante, saldo estructural, saldo ocasional, saldo neutral, saldo compensador total, saldo compensador proporcional, saldo de sostenibilidad de la tasa de endeudamiento, índice sintético de producción.

## Abstract

The purpose of this study is to offer instruments for analysing the alignment of the budget with current economic circumstances. The article emphasizes that the public contribution to stability is on the right lines but that it is inadequate in view of the strength of private demand, which forces the public administrations to compensate private economic action (proportional compensating balance) in order to prevent serious divergences between each year's effective production and its potential level. At the same time, the public administrations should make additional efforts to reduce the structural deficit, as the task pending calls for a substantial improvement in the use of resources for this to be reduced or eliminated in view of its persistence.

*Key words:* public administrations, effective balance, automatic balance, discretionary balance, belligerent balance, structural balance, occasional balance, neutral balance, total compensating balance, proportional compensating balance, rate of borrowing sustainability balance, synthetic production index.

*JEL classification:* E60, H11, H61, H62.

## I. INTRODUCCIÓN

**E**XISTE una amplia tradición, tanto en la teoría como en la práctica, de aplicación de instrumentos presupuestarios para colaborar a la estabilidad económica.

Sin remontarnos a experiencias muy iniciales, algunas de las cuales son sumamente interesantes (*vid.*, en este sentido, Fuentes Quintana, 1990), desde la Gran Depresión y la decidida apuesta de Keynes por la política fiscal activa los gestores de la política económica han venido utilizando con profusión los ingresos y gastos públicos como forma de estimular la actividad económica en las etapas bajas del ciclo, y de frenar la demanda agregada en momentos en que su excesivo pulso hacía peligrar la estabilidad de precios. Siempre ha habido defensores y detractores de la política presupuestaria, especialmente como alternativa a la política monetaria; un debate clásico que ha ocupado brillantes páginas de la política económica. Hoy nadie niega la utilidad de los instrumentos presupuestarios, junto a los

monetarios, para acercar, a través de la demanda, la evolución del PIB efectivo a los niveles de sus valores potenciales. La actitud es, en general, más de complementariedad que de conflicto.

Actualmente, la política presupuestaria para contribuir a establecer una senda estable de crecimiento parece haber adquirido una gran relevancia en el marco de la UEM, al constituir el único instrumento de estabilización que pueden utilizar las autoridades nacionales una vez que la política monetaria común es competencia del Banco Central Europeo y que la política cambiaria ha perdido su sentido en el marco de la unión monetaria (*vid.* estos aspectos en Albi, González Páramo y Zubiri, 2006). El objeto de este artículo se limita, *ab initio*, al estudio de algunos instrumentos útiles para enjuiciar en qué sentido una realidad presupuestaria está contribuyendo al deseable marco de estabilidad. Nuestra preocupación es más conceptual que de concreciones prácticas, pero, obviamente, utilizaremos nuestro esquema analítico para concluir con algunas reflexiones sobre la actual situación española. Algunos trabajos se han *preocu-*

*pado* de forma muy sólida tanto de las exigencias cuantitativas para evaluar la política fiscal como del diseño de la política presupuestaria en el marco de los compromisos de la UEM (González Páramo, 2005; Hernández de Cos y Ortega, 2005), por lo que nosotros no entraremos en ese terreno.

Queremos comenzar nuestro trabajo con seis observaciones o comentarios de partida.

1) El puro saldo es un indicador incompleto del carácter expansivo o contractivo de un presupuesto. Al menos, los cambios en el propio volumen presupuestario, o la constatación de que éste no ha variado sustancialmente, deben tenerse en cuenta.

2) El saldo convencional no refleja la dirección que los gestores de la política presupuestaria desean dar a ésta, porque ese saldo es en parte causa de la situación económica, pero también, a través de los estabilizadores automáticos, es consecuencia de la propia situación coyuntural.

3) Los enfoques de demanda, como el que se sigue en este artículo, son indispensables en el análisis coyuntural, pero son incompletos, ya que las variables fiscales pueden alterar, y de hecho alteran, la oferta de factores productivos en función de la estructura del gasto público y, sobre todo, de la imposición.

4) La consolidación del déficit público, preocupación inicial de la UEM, ni al nivel del 3 por 100 del PIB ni al nivel de equilibrio estricto tiene en sí misma una especial significación desde la óptica de la estabilidad. Es obvio que la consolidación del déficit en valores bajos o su desaparición, en una economía con un fuerte pulso de la demanda privada, es mejor que los déficit elevados que la economía española, por ejemplo, debió soportar en las décadas de los setenta, de los ochenta y comienzo de los noventa del pasado siglo. Pero, de suyo, la consolidación del déficit y el equilibrio presupuestario tienen una carga intencional relacionada con el buen gobierno del sector público y la prevención de que las administraciones públicas pudieran alcanzar una excesiva participación en el quehacer económico de una sociedad que institucionalmente se define como economía de mercado.

Desde la óptica de la estabilidad, lo importante no es la consolidación presupuestaria, aunque esta haya podido ser, y aún sea en algunos países, el camino necesario; lo importante es la adecuación coyuntural del Presupuesto que en cada momento puede reclamar saldos presupuestarios distintos.

5) Los efectos de la variación de un saldo presupuestario no son independientes de si se logran por la vía de los ingresos o de los gastos. En la línea de reducir un desequilibrio, conviene tener en cuenta que la experiencia acumulada señala que los incrementos de gasto son más expansivos que las reducciones impositivas; y que las reducciones de gasto generan reducciones más permanentes de los déficit públicos que las logradas aumentando los ingresos.

6) Seguramente, el análisis preciso de la relación entre el Presupuesto y la coyuntura requiere de la existencia de un modelo macroeconómico en el que las variables presupuestarias estén convenientemente integradas.

Sin embargo, la trascendencia pública de las acciones presupuestarias y la necesidad de disponer de instrumentos sencillos que permitan la valoración política y social de la conexión entre presupuesto y estabilidad aconsejan continuar utilizando conceptos de saldos presupuestarios, ajustados y depurados, que permitan apreciar el sentido, al menos, de la adecuación del presupuesto a la coyuntura.

El contenido de este artículo se orienta de la siguiente forma: el apartado II ofrece los datos de los saldos presupuestarios en España y en los países de nuestro entorno y algunas reflexiones generales sobre su validez; el III se ocupa de la descomposición entre el componente automático y el discrecional del saldo presupuestario; el IV repasa los diferentes criterios normativos de adecuación coyuntural del Presupuesto, y el V, y último, ofrece unas reflexiones sobre la aplicación de los criterios alumbrados en los apartados anteriores a la realidad española.

## II. EL SALDO PRESUPUESTARIO: UNA PRIMERA APROXIMACIÓN

En sentido estricto, el superávit o déficit de una Administración pública es, conforme a los criterios de la Contabilidad Nacional, el saldo de la cuenta de adquisición de activos no financieros. En definitiva, la diferencia entre los ingresos y los gastos no financieros, es decir la capacidad o necesidad de financiación de las administraciones públicas.

En su expresión contable más estricta, pese a su carácter burdo, el saldo presupuestario sigue utilizándose por muchos como una primera aproximación a la medida en que el Presupuesto actúa sobre la situación coyuntural. Así, un déficit se toma como expresión de un comportamiento expansivo y un superávit es la

manifestación de una actuación contractiva. Pese a las limitaciones que el saldo tiene como aproximación al papel estabilizador o desestabilizador de la economía, comencemos con una visión inicial de los datos.

Según las cifras de la Comisión Europea (2006) publicadas en *European Economy*, y recogidas en el cuadro n.º 1, se observa que el saldo presupuestario, como promedio, ha ido en la línea reductora del déficit público. Sin embargo, esa evolución global positiva tiene tras de sí comportamientos muy dispares. Finlandia, España e Irlanda son los que presentan unos mejores logros entre los miembros de la UEM. Si ampliamos a los 25 países de la UE, Dinamarca, Suecia y Estonia presentan comportamientos superavitarios.

No deja de ser curioso que los países de la UEM con déficit más abultados sean precisamente sus principales impulsores: Italia, Francia y Alemania.

CUADRO N.º 1

**SALDOS PRESUPUESTARIOS DE LOS ESTADOS  
MIEMBROS DE LA UE  
(Porcentaje del PIB)**

	SALDOS PRESUPUESTARIOS			
	2004	2005	2006	2007
Bélgica.....	0,0	0,1	-0,3	-0,9
Alemania.....	-3,7	-3,3	-3,1	-2,5
Grecia.....	-6,9	-4,5	-3,0	-3,6
España.....	-0,1	1,1	0,9	0,4
Francia.....	-3,7	-2,9	-3,0	-3,1
Irlanda.....	1,5	1,0	0,1	-0,4
Italia.....	-3,4	-4,1	-4,1	-4,5
Luxemburgo.....	-1,1	-1,9	-1,8	-1,5
Holanda.....	-1,9	-0,3	-1,2	-0,7
Austria.....	-1,1	-1,5	-1,9	-1,4
Portugal.....	-3,2	-6,0	-5,0	-4,9
Finlandia.....	2,3	2,6	2,8	2,5
EUR-12.....	-2,8	-2,4	-2,4	-2,3
República Checa.....	-2,9	-2,6	-3,2	-3,4
Dinamarca.....	2,7	4,9	3,9	4,0
Estonia.....	1,5	1,6	1,4	0,8
Chipre.....	-4,1	-2,4	-2,1	-2,0
Letonia.....	-0,9	0,2	-1,0	-1,0
Lituania.....	-1,5	-0,5	-0,6	-0,9
Hungría.....	-5,4	-6,1	-6,7	-7,0
Malta.....	-5,1	-3,3	-2,9	-3,2
Polonia.....	-3,9	-2,5	-3,0	-3,0
Eslovenia.....	-2,3	-1,8	-1,9	-1,6
Eslovaquia.....	-3,0	-2,9	-2,7	-2,1
Suecia.....	1,8	2,9	2,2	2,3
Reino Unido.....	-3,3	-3,5	-3,0	-2,8
EUR-25.....	-2,6	-2,3	-2,3	-2,2

Fuente: Comisión Europea (2006).

El cuadro n.º 2 ofrece un mayor detalle para el caso de España desde el año 2000, según la información del INE, el IGAE y el Banco de España, y las estimaciones de FUNCAS. La evolución muestra con toda claridad la mejora contable del saldo presupuestario hasta iniciar en 2005 la senda del superávit por vez primera en los últimos treinta años.

En nuestro estudio seguiremos estos datos, pero no queremos eludir el problema suscitado con insistencia por algunos tratadistas como el profesor Barea en diversas ocasiones (por ejemplo, en el número 100 de esta revista en 2004) sobre la fiabilidad de las cifras del saldo presupuestario. Uno de los puntos centrales de la desconfianza en los valores de los saldos presupuestarios es la consideración de los flujos financieros de las administraciones públicas a las empresas públicas. Según las normas contables del SEC, para que deban considerarse como variación de activos financieros deben estar formalizados con fijación del plazo y forma de devolución y el interés que devengan, y no constituir aportaciones con finalidad de política pública más que con el espíritu de invertir en activos financieros rentables. En caso contrario, deberían ser considerados como gastos de transferencia de capital y, por tanto, como gasto no financiero, incrementando el déficit o reduciendo el superávit. El temor a que estas estrictas condiciones no se estén dando en la práctica lleva a algunos analistas a utilizar el concepto de necesidad de endeudamiento mejor que el de necesidad de financiación como expresión del saldo presupuestario. En el caso de España, y tal como aparecen en las cifras del cuadro n.º 2, si se adoptara ese criterio el Presupuesto estaría aún con saldo deficitario, aunque también con tendencia a disminuir desde los elevados valores negativos alcanzados en 2004.

### III. LO AUTOMÁTICO Y LO DISCRECIONAL EN EL SALDO PRESUPUESTARIO

Como anteriormente se ha indicado, uno de los problemas más característicos del análisis de la adecuación coyuntural del Presupuesto apreciada a través de su saldo es que éste es tanto causa de la situación económica, a través de su influencia sobre la demanda agregada, como consecuencia de dicha situación a través de los estabilizadores automáticos. Por ello, la preocupación por separar en el saldo presupuestario, y en su evolución, un componente «automático» (algunos autores lo denominan *cíclico*), que refleje la dependencia del déficit o superávit respecto a la situación coyuntural,

CUADRO N.º 2

## CUENTA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (PORCENTAJE DEL PIB)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005 (P)	2006 (A)	2007 (F)
<b>1. Total recursos no financieros</b> .....	38,12	37,98	38,41	38,19	38,57	39,36	40,28	40,36
de ellos, ingresos tributarios .....	33,34	32,98	33,53	33,56	34,24	35,25	36,19	36,35
1.1. <b>Recursos corrientes</b> .....	37,56	37,35	37,73	37,50	37,72	38,61	39,67	39,82
1.1.1. Producción de mercado (a) .....	1,32	1,24	1,26	1,22	1,21	1,17	1,16	1,13
1.1.2. Impuestos s/ producción e importación.....	11,35	11,01	11,20	11,49	11,89	12,15	12,33	12,47
— IVA .....	5,68	5,51	5,56	5,74	5,94	6,14	6,25	6,32
— Otros .....	5,67	5,50	5,64	5,75	5,95	6,01	6,08	6,15
1.1.3. Intereses, dividendos y otras rentas prop. ....	1,11	1,35	1,00	0,83	0,71	0,67	0,79	0,83
1.1.4. Impuestos renta y patrimonio .....	10,15	10,01	10,44	10,07	10,18	10,94	11,72	11,71
— Hogares .....	6,97	7,08	7,10	6,92	6,66	6,95	7,39	7,33
— Sociedades y resto del mundo.....	3,18	2,93	3,34	3,15	3,52	3,99	4,33	4,39
1.1.5. Cotizaciones sociales efectivas.....	12,03	12,17	12,14	12,20	12,16	12,15	12,15	12,17
1.1.6. Cotizaciones sociales imputadas.....	0,84	0,81	0,82	0,81	0,82	0,82	0,81	0,81
1.1.7. Otras transferencias corrientes.....	0,76	0,75	0,86	0,88	0,73	0,71	0,71	0,70
1.2. Impuestos de capital.....	0,39	0,37	0,38	0,40	0,43	0,45	0,47	0,48
1.3. Ayudas inversión y transferencias de capital.....	0,76	0,83	0,94	0,89	0,86	0,74	0,63	0,54
1.4. Ajuste por recaudación incierta.....	-0,60	-0,58	-0,63	-0,60	-0,43	-0,43	-0,48	-0,48
<b>2. Total empleos no financieros</b> .....	39,01	38,49	38,71	38,24	38,76	38,25	38,45	38,76
b) Total empleos sin intereses (2-2.1.4) .....	35,77	35,44	35,99	35,87	36,72	36,45	36,81	37,26
2.1. <b>Empleos corrientes</b> .....	34,54	33,82	33,84	33,58	33,68	33,43	33,25	33,34
b) Empleos corrientes sin intereses (2.1-2.1.4).....	31,30	30,77	31,13	31,21	31,63	31,63	31,61	31,84
2.1.1. Remuneración de los asalariados .....	10,27	10,10	10,00	10,06	10,07	10,00	10,01	10,05
2.1.2. Consumos intermedios e imptos. producción.....	4,32	4,31	4,45	4,57	4,83	4,93	4,88	5,03
2.1.3. Subvenciones de explotación .....	1,13	1,02	1,05	1,04	0,99	0,99	0,99	0,99
2.1.4. Intereses y otras rentas propiedad.....	3,24	3,05	2,71	2,37	2,05	1,80	1,64	1,50
2.1.5. Prestaciones sociales, exc. transf. especie.....	11,97	11,73	11,82	11,70	11,73	11,63	11,58	11,55
2.1.6. Transf. sociales especie, vía productores mercado .....	2,35	2,35	2,45	2,38	2,52	2,56	2,52	2,53
2.1.7. Otras transferencias corrientes.....	1,26	1,26	1,35	1,45	1,48	1,52	1,63	1,69
2.2. <b>Gastos de capital</b> .....	4,46	4,67	4,87	4,66	5,09	4,81	5,20	5,42
2.2.1. Formación bruta de capital (b).....	3,14	3,39	3,59	3,53	3,43	3,63	3,94	4,14
2.2.2. Ayudas inversión y transferencias de capital.....	1,32	1,28	1,28	1,12	1,66	1,18	1,26	1,28
<b>3. Cap. (+) o nec. (-) financ. (déficit) (1-2)</b> .....	-0,89	-0,52	-0,29	-0,05	-0,19	1,12	1,83	1,60
b) Déficit/superávit primario (1-2.b).....	2,36	2,53	2,42	2,32	1,85	2,92	3,47	3,10
4. Adquisiciones netas de activos financieros (BdE-CF).....	1,66	-0,29	1,82	0,46	2,08	2,62	1,95	1,14
5. <b>Necesidad endeudamiento</b> (-3 + 4).....	-2,55	-0,23	-2,11	-0,50	-2,28	-1,50	-0,12	0,45
6. Ajustes de valoración y otros (c).....	—	0,40	-1,38	-0,71	-1,47	-1,25	-0,32	-0,19
<b>7. Deuda bruta (deuda t - 1 + 5 + 6)</b> .....	59,24	55,49	52,53	48,75	46,21	43,12	39,80	36,37
<b>PRO MEMORIA:</b>								
9. Consumo público .....	17,19	17,07	17,20	17,37	17,83	17,96	17,94	18,18
10. <b>Ahorro bruto (1.1-2.1)</b> .....	3,02	3,53	3,89	3,92	4,04	5,17	6,42	6,48
11. Renta bruta disponible .....	20,21	20,60	21,09	21,29	21,87	23,13	24,36	24,66
12. Intereses y otras rentas propiedad PDE (d).....	3,22	3,03	2,69	2,35	2,03	1,78	1,64	1,50
13. Total empleos PDE (d).....	38,99	38,47	38,68	38,22	38,75	38,23	38,45	38,76
14. Déficit/superávit Protocolo Déficit Excesivo (d) .....	-0,87	-0,50	-0,27	-0,03	-0,18	1,13	1,83	1,60
15. Déficit AA.PP. Centrales.....	-0,47	0,16	0,31	0,68	-0,14	1,52	2,02	1,80
15.1. Estado y sus OAAA .....	-0,92	-0,65	-0,53	-0,35	-1,15	0,44	0,82	0,60
15.2. Administraciones Seguridad Social.....	0,45	0,80	0,84	1,02	1,01	1,09	1,20	1,20
16. Déficit AA.PP. Territoriales.....	-0,42	-0,67	-0,60	-0,72	-0,06	-0,41	-0,19	-0,20

(P) Provisional. (A) Avance. (F) Previsión.

(a) Incluye pagos por otra producción no de mercado.

(b) Incluye adquisición neta de activos no financieros no producidos (terrenos).

(c) Ajustes por variación en el tipo de cambio, ajustes de valoración, otros ajustes y diferencias entre el déficit en términos de contabilidad nacional y en términos del Protocolo de Déficit Excesivo (Reglamento (CE) 2558/2001).

(d) Según definiciones de ingresos y gastos del Reglamento (CE) 1500/2000 y Reglamento (CE) 2558/2001. La diferencia en el déficit con la CN deriva de la consideración de los swaps, que la CN considera como una operación financiera.

Fuentes: INE, IGAE y FUNCAS.

de otro componente «discrecional» (la OCDE y algunos analistas lo llaman *estructural*), que muestre la dirección deseada por las administraciones públicas de su actividad presupuestaria sobre la situación económica, ha sido una constante de la historia presupuestaria.

La separación entre los componentes automático y discrecional del saldo presupuestario puede hacerse de varias formas, estableciendo diferentes relaciones funcionales para vincular el saldo presupuestario con la renta o con el producto interior bruto.

Actualmente, la mayoría de los autores se inclina por determinar el componente cíclico del saldo presupuestario por la diferencia entre el saldo efectivo y un saldo discrecional estimado en una situación en que, por estar la economía próxima a su nivel potencial (o al menos a su nivel tendencial), quepa aceptar que el saldo cíclico es prácticamente nulo.

En el gráfico 1 se refleja esa forma de separación. La estructura presupuestaria *AB* arroja un déficit público de *YD* cuando el nivel de renta nacional es *Y*. Si esa estructura se proyecta hacia una situación de pleno empleo tal como *P*, el déficit se reduce a *PB*. Ese valor (igual a *YE*) representa el componente independiente de la coyuntura, o sea, discrecional. La diferencia hasta el déficit total *ED* se corresponde con lo que cabe denominar saldo automático, o componente cíclico del déficit.

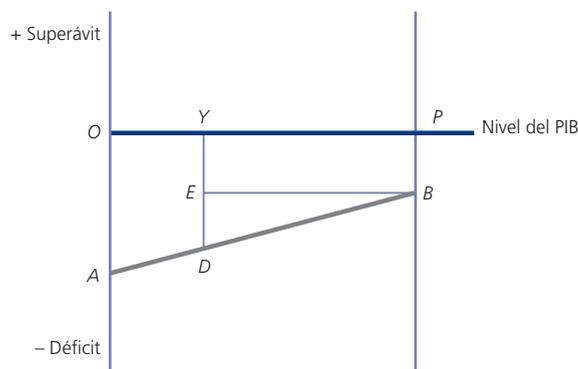
El punto de partida es que el saldo presupuestario (*S*), diferencia entre ingresos y gastos no financieros, tiene un componente relacionado con el nivel de la renta nacional (*S*<sub>1</sub>) y otro independiente relacionado con decisiones públicas adoptadas de forma discrecional (*S*<sub>2</sub>):

$$S = S_1 (Y) + S_2 \quad [1]$$

Si adoptamos por simplicidad la forma lineal para la relación del saldo con la renta, podemos representar la anterior expresión mediante el gráfico 2.

Para un nivel de renta *Y*<sub>1</sub>, se realiza un déficit de cuantía *Y*<sub>1</sub>*A*. Si la renta se eleva a *Y*<sub>2</sub>, aun sin cambiar ningún parámetro financiero, el saldo cambia al superávit *Y*<sub>2</sub>*B*. Ese cambio es efecto del automatismo asociado a los estabilizadores automáticos, y tiene una naturaleza distinta del saldo superavitario *Y*<sub>1</sub>*C* (igual que *Y*<sub>2</sub>*B*) que se obtendría para una renta *Y*<sub>1</sub> si discrecionalmente la línea expresiva del saldo presupuestario pasa de la posición I a la posición II.

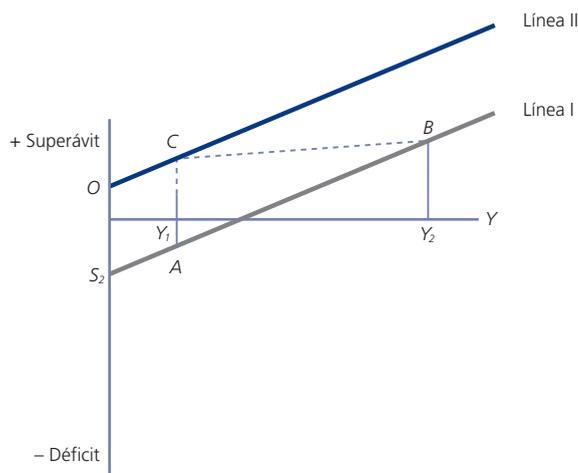
GRÁFICO 1  
SALDOS DISCRECIONAL Y AUTOMÁTICO



En definitiva, por saldo discrecional se entiende el saldo de ingresos y gastos públicos no financieros que, con una estructura presupuestaria dada, se obtendría cuando el nivel del PIB coincidiese con su nivel potencial. A su vez, el PIB potencial se define como el máximo que podría obtener una economía utilizando su dotación de factores productivos sin que la inflación se acelere.

El punto central de cualquier metodología en este terreno es determinar cuáles son los ingresos y gastos públicos que se corresponderían con esa situación de equilibrio; es decir, cuáles son los ingre-

GRÁFICO 2  
COMPOSICIÓN DE ESTRUCTURAS  
PRESUPUESTARIAS



tos y gastos discrecionales o, como también los denomina la OCDE, ajustados al ciclo. En otras palabras, el saldo discrecional de las administraciones públicas (AA.PP.) puede obtenerse por la diferencia entre los ingresos y los gastos ajustados cíclicamente, es decir, los ingresos y gastos que se registrarían si el PIB observado y el potencial coincidieran (Laborda, 2001).

El primer paso consiste en determinar cuál es la posición cíclica de la economía, dada por la diferencia entre el PIB observado en cada momento y el potencial. A esta diferencia se le denomina *output gap* (brecha de la producción). El segundo y definitivo paso consiste en obtener la respuesta del saldo presupuestario a la posición cíclica de la economía mediante la proyección de las elasticidades de ingresos y gastos.

En esta fase preliminar, lo primero es estimar el PIB potencial. El PIB potencial se estima, de forma habitual, a partir de una función de producción del tipo Cobb-Douglas, que disocia la parte atribuible a la utilización de *inputs* y la imputable a la productividad total de los factores.

Aunque esta metodología resulta clara desde un punto de vista teórico, en la práctica presenta significativos márgenes de error. Por ello, en la práctica, suelen utilizarse métodos sencillos consistentes en determinar la senda tendencial de las series temporales del PIB mediante técnicas estadísticas. En este caso no se trata de un PIB potencial, sino de un PIB tendencial, y el *output gap* es una desviación entre la producción efectiva y su tendencia.

El método estadístico más utilizado en los últimos años es el filtro de Hodrick-Prescott (1997), que constituye una herramienta fundamental en la literatura de los ciclos reales, aunque su utilización no tiene una justificación absoluta. Prescott (1986) justifica el empleo del filtro por su linealidad, porque es un filtro bien definido, independiente de la serie a la que se aplica y fácil de replicar, y que permite extraer la tendencia que «uno podría dibujar a mano alzada». Es común su uso para estimar el componente tendencial del PIB con el propósito de encontrar algún sustituto del PIB potencial, y así descomponer el déficit presupuestario en su componente automático y discrecional, utilizando datos anuales.

La metodología consiste en ajustar a la serie observada de PIB una tendencia adaptativa en función de la selección de un parámetro de aplanamiento

subjetivamente elegido. El principal problema estriba en la selección del denominado parámetro de aplanamiento ( $\lambda$ ), para el que no existe un criterio objetivo. Con un valor bajo de  $\lambda$  se obtiene un PIB tendencial cercano al PIB observado, es decir menos suavizado, y lo contrario con un valor alto, de manera que cuanto más peso se asigne a la restricción ( $\lambda$ ), más lineal será la tendencia. Al utilizar datos anuales, es frecuente asignar a este peso un valor cercano a 100 (1), un valor de 1.600 si son datos trimestrales y un valor de 14.400 si son mensuales. Obviamente, el *output gap* o brecha de producción (diferencia entre el PIB observado y el PIB tendencial dividida por el PIB tendencial) obtenido de esta forma no está exento de una cierta arbitrariedad, pero en la práctica las diferencias en los resultados por utilizar un valor u otro de  $\lambda$  no suelen ser grandes.

Este método de descomposición presenta importantes ventajas, entre las que pueden destacarse las que siguen (Corrales, Doménech, y Varela 2002): se trata de un método sencillo y ampliamente difundido; su transparencia minimiza la manipulabilidad de los resultados de la descomposición; en lo que se refiere a España, la ausencia de estadísticas oficiales sobre el *output gap* se ve parcialmente compensada por la facilidad con la que se puede disponer de estimaciones utilizando este método, y por último, los resultados son prácticamente idénticos a los que se obtienen con otros filtros, como, por ejemplo, el propuesto por Baxter y King (1999).

Tal y como afirma Laborda (2001), en la práctica, el PIB potencial y el PIB tendencial no deberían diferenciarse significativamente, pues es de suponer que, a largo plazo, la tendencia de la economía sea a funcionar en línea con su potencial. La evidencia resulta más favorable a la utilización del PIB tendencial, lo que, junto con su sencillez, necesidad de un menor número de predicciones, transparencia y disponibilidad de sus estimaciones, justifica la elección de este método para obtener el *output gap* que se utiliza en la estimación de los componentes automáticos y discrecionales del saldo presupuestario. Dejemos constancia de que en la Actualización del Programa de Estabilidad 2006-2009 presentada por España ante la Comisión Europea se contienen tres diferentes sistemas de valoración del PIB tendencial-potencial: el filtro de Hodrick-Prescott, la función de producción agregada con NAIRU estimada por la Comisión y con estimación propia. Las diferencias entre los diferentes sistemas son reducidas (no superan en ningún caso dos

CUADRO N.º 3

DESCOMPOSICIÓN DEL SALDO DE LAS AA.PP. EN SU COMPONENTE AUTOMÁTICO Y DISCRECIONAL  
(Porcentaje del PIB)

	2003	2004	2005 (P)	2006 (A)	2007 (F)
Saldo efectivo.....	0,0	-0,2	1,1	1,8	1,6
Saldo automático .....	0,0	-0,1	0,0	0,3	0,7
Saldo discrecional .....	0,0	-0,1	1,1	1,5	0,9
Variación saldo efectivo .....	0,2	-0,1	1,3	0,7	-0,2
Variación saldo automático.....	-0,2	-0,1	0,1	0,4	0,4
Variación saldo discrecional .....	0,5	0,0	1,2	0,4	-0,6

(P) Provisional. (A) Avance. (F) Previsión.

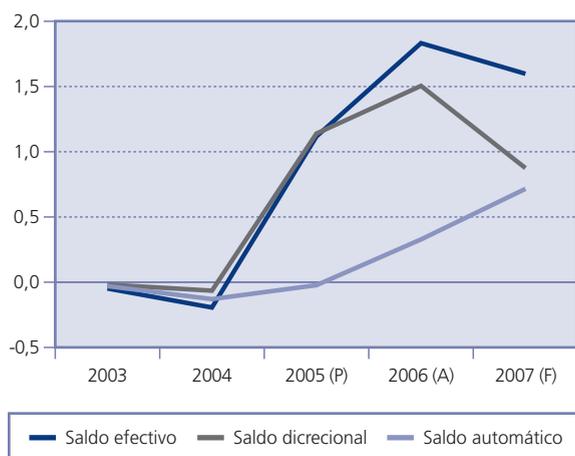
Fuente: INE, IGAE, BE y FUNCAS. Datos 2007, previsión FUNCAS.

décimas en el crecimiento anual del producto interior bruto).

El cuadro n.º 3 y el gráfico 3 muestran los componentes automático y discrecional del saldo presupuestario, y su evolución entre 2003 y 2006, así como una estimación para 2007 a la luz de los datos de previsión presupuestaria.

Se observa, frente a un superávit automático en franco crecimiento, una posición discrecional en línea de moderación, o, lo que es lo mismo, una actuación intencional cada vez menos contractiva por parte de las administraciones públicas.

GRÁFICO 3  
SALDO EFECTIVO, AUTOMÁTICO Y DISCRECIONAL DE LAS AA.PP.  
(Porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia.

#### IV. CRITERIOS DE ADECUACIÓN COYUNTURAL DEL SALDO PRESUPUESTARIO

Separar el componente automático y el discrecional del saldo presupuestario es un paso necesario pero no suficiente. El problema de fondo para la valoración de una determinada política presupuestaria es la necesidad de tener un criterio de adecuación a la situación de la coyuntura económica que pueda servir de término de referencia.

No existe un criterio único y comúnmente aceptado en este sentido. Como resumen de posiciones tanto académicas como prácticas podemos destacar cinco criterios distintos.

##### 1. Criterio clásico del equilibrio presupuestario anual

Consiste en tener como referencia deseable un saldo nulo en la actividad presupuestaria de las administraciones públicas.

Para muchas personas (analistas, técnicos) sería el criterio deseable tanto como expresión de la colaboración pública a la estabilidad como por lo que el equilibrio presupuestario entraña en cuanto norma de moderación y eficiencia en el uso de los recursos públicos.

El punto discutible es que el mantenimiento de un saldo presupuestario nulo puede ejercer una acción procíclica. En pura teoría se podría combinar el criterio del equilibrio con una moderada acción estabilizadora mediante formulas de equilibrio a lo largo del ciclo (no anual) que, en la práctica suscitan inquietud entre los tratadistas ante el temor de que sólo se cumpla la actuación deficitaria expansiva y

no la superavitaria contractiva conduciendo a situaciones patrimoniales comprometidas para las administraciones públicas y, sobre todo a indeseables presiones sobre la demanda agregada en épocas de expansión económica.

## 2. El saldo presupuestario neutral

Es otra de las reglas utilizada para evaluar la adecuación del Presupuesto a la coyuntura. Sus fundamentos teóricos fueron establecidos por el Consejo de Asesores Económicos de la República Federal Alemana en 1967, aunque comenzó a utilizarse en 1970 (2).

Los conceptos de neutralidad presupuestaria nacieron para prevenir situaciones en que la demanda interna estuviese por debajo de las posibilidades de producción, y su filosofía se basaba en diseñar un comportamiento público que no impidiera el logro del pleno empleo si el sector privado se decidiese a elevar el componente que le corresponde en la demanda agregada.

El saldo neutral adopta como patrón de referencia la situación económica prevaleciente en un año determinado que se considera próximo a una situación de pleno empleo, y permite realizar una comparación del equilibrio presupuestario efectivo en cualquier año con el saldo que podría haberse conseguido en condiciones económicas similares a las que estuvieron presentes en el año de referencia. Si las administraciones públicas ajustasen su saldo efectivo a ese valor neutral, puede afirmarse que el sector público no impediría, ni estimularía, con su actividad financiera que la economía alcanzara, desde la óptica de la demanda global, el pleno empleo (Valle, 1999).

Considerando las proporciones de utilización del potencial productivo por parte de los sectores público y privado de la economía, en un determinado año tomado como base, la política fiscal neutral será aquella que mantenga estable la proporción de recursos utilizados por ambos sectores respecto a la producción potencial. Si la proporción de recursos absorbidos por el sector público ha de mantenerse constante, los gastos públicos habrán de evolucionar a la misma tasa que el potencial productivo, y los ingresos públicos habrán de variar a la misma tasa que los haga la producción o renta efectiva.

Tal es la razón por la que, para evaluar el comportamiento estabilizador de la política fiscal, hemos de conocer en qué medida los ingresos y gastos públicos evitan una acusada disparidad entre el

crecimiento efectivo y el potencial del PIB, sin generar ni estimular tensiones inflacionistas indeseables. En la práctica, la forma de evaluar esa contribución es comparar el comportamiento público real con el que se daría en un ejercicio económico en el que la economía estuviera próxima a un equilibrio con pleno empleo.

En la consecución de un saldo presupuestario neutral se parte, pues, de la elección de un año base con pleno empleo y una razonable estabilidad del nivel de precios. Se considerarán como «gastos neutrales» los resultantes de aplicar a la producción potencial de cada año las proporciones gasto/producción potencial de ese año base; en cuanto a los ingresos, la regla de neutralidad es netamente diferente. Los «ingresos neutrales» son los resultantes de aplicar a la producción efectiva de cada año las proporciones ingreso/producción del año base.

En el cálculo del saldo presupuestario neutral surge, no obstante, una cuestión adicional. Se trata de que en la determinación del volumen de gasto público neutral debe tenerse en cuenta el crecimiento de los precios, por cuanto la absorción de recursos por el sector público menguará en términos reales. La forma sugerida para introducir este crecimiento de precios es la de «inflactar» la producción potencial.

Todo presupuesto efectivo que se desvíe de las cifras estimadas del presupuesto neutral indicará la existencia, en el período considerado, de una política fiscal expansiva o contractiva. Situación que mide o refleja lo que se denomina saldo beligerante.

Conviene precisar que el denominado «saldo neutral», al establecer los gastos neutrales respecto al PIB potencial y los ingresos respecto al PIB efectivo, comporta un cierto efecto estimulante de la coyuntura. En ese sentido estricto, no es neutral, aunque a efectos prácticos pueda considerarse como tal.

## 3. Criterio de compensación, total o parcial, del «gap de demanda»

El criterio de neutralidad antes expuesto implicaría la aceptación de un saldo presupuestario que «no impide» aunque «no estimula» el logro de una situación coyuntural cercana al pleno empleo. Ésta se terminará logrando si el sector privado hace adecuadamente su tarea, esto es, completar la demanda pública con el nivel preciso para que la demanda agregada sea la conveniente para lograr el equilibrio de pleno empleo.

Un criterio más beligerante —y más exigente— sería hacer recaer sobre las espaldas de la política presupuestaria el deber de compensar los excesos o insuficiencias de la demanda privada para lograr efectivamente —no sólo posibilitar— una senda de crecimiento estable en torno al nivel de producción potencial de pleno empleo. El saldo presupuestario resultante de esta visión sería un «saldo compensador».

Las administraciones públicas deberían, con esta visión, asumir la diferencia entre la demanda agregada efectiva y la correspondiente, para toda la economía, a una situación estimada como próxima al pleno empleo.

Muchos consideran que, aunque la política presupuestaria se ha convertido en el único instrumento interno de estabilización, descargar sobre ella todo el peso del ajuste de la demanda es excesivo. Entre la estricta neutralidad y la total compensación existen infinitos puntos de compensación parcial. En este sentido, y de forma puramente convencional, se ha sugerido (Navarro, 2006) que el compromiso de asumir el ajuste entre la demanda efectiva y la demanda necesaria para que la economía se equilibre cerca de su nivel potencial se reparta proporcionalmente entre el sector público y el privado, en proporción al peso relativo de la demanda de cada uno de ellos sobre el nivel potencial. Al saldo resultante podemos denominarlo «saldo compensador proporcional».

#### 4. Criterio de sostenibilidad de la deuda pública

Este criterio, cuyo interés práctico se concreta en las situaciones en que existe un déficit público efectivo, postula como principio básico que un saldo público es neutral financieramente siempre que no implique una elevación de la tasa de endeudamiento público sobre el producto interior bruto.

Si  $Dt$  es el volumen de endeudamiento en un año  $t$ :

$$Dt = Dt_{-1} (1 + i) + \text{déficit primario} \quad [2]$$

Donde  $i$  es el tipo de interés medio de la deuda pública. Dividiendo por el PIB del año  $t$ :

$$dt = \frac{dt_{-1} (1 + i)}{1 + r} + P \quad [3]$$

Donde  $dt$  es la tasa de endeudamiento respecto al PIB,  $r$  es la tasa de crecimiento del PIB, y  $P$  la propor-

ción que el déficit primario representa del PIB. Para que la tasa de endeudamiento no aumente  $dt = dt_{-1}$  y se puede escribir:

$$dt_{-1} = dt_{-1} \frac{1 + i}{1 + r} + P; \text{ es decir} \quad [4]$$

$$dt_{-1} \left(1 - \frac{1 + i}{1 + r}\right) = P; \text{ y por tanto} \quad [5]$$

$$P = dt_{-1} \frac{r - i}{1 + r} \quad [6]$$

expresión que indicaría en cada año el déficit primario máximo, o el superávit primario mínimo, para asegurar la sostenibilidad de la deuda, es decir, el mantenimiento de la tasa de endeudamiento público.

El saldo presupuestario aceptable, según este criterio, se obtendría sumando algebraicamente al saldo primario de equilibrio los intereses efectivos de la deuda pública.

#### 5. Criterio de consolidación

Constituye un criterio de compromiso suscitado por quienes contemplan en algunos países, como España, los actuales saldos superavitarios, o deficitarios muy atenuados, a la luz de los grandes déficit públicos que han acompañado la historia reciente del crecimiento económico en la década de los ochenta y primera mitad de los noventa. La idea central es consolidar los éxitos logrados sin renunciar a ellos, pero sin exigir, al menos a corto plazo, mayores esfuerzos a la administraciones públicas.

En el caso de España, este criterio llevaría al mantenimiento de un superávit consolidado en torno al 1-1,5 por 100 del producto interior bruto.

Creemos que este criterio, que, en cierto modo, revela un síndrome de «simpatía» hacia el esfuerzo presupuestario reciente, especialmente por los analistas con mayor tradición que han tenido que convivir con déficit que llegaron a alcanzar valores en el entorno del 7 por 100 del PIB, tiene riesgos indudables. Cuatro parecen los más claros:

1) Las consecuencias presupuestarias del envejecimiento de la población en general, y en particular las exigencias futuras del sistema público de pensiones.

CUADRO N.º 4

**CRITERIOS DE ADECUACIÓN COYUNTURAL DEL SALDO PRESUPUESTARIO  
(Porcentaje del PIB)**

	2003	2004	2005 (P)	2006 (A)	2007 (F)
1. Saldo efectivo.....	0,0	-0,2	1,1	1,8	1,6
2. Saldo neutral (*).....	0,0	-0,1	0,0	0,2	0,4
3. Saldo compensador total.....	0,0	1,4	4,3	6,3	7,2
4. Saldo compensador proporcional.....	0,0	0,6	1,6	2,4	2,8
5. Saldo de sostenibilidad de la tasa de endeudamiento .....	1,2	0,7	0,3	0,1	0,2

(\*) Año base 2003.

(P) Provisional. (A) Avance. (F) Previsión.

Fuente: Elaboración propia a partir de INE, IGAE, BE y FUNCAS. Datos 2007: previsión FUNCAS.

2) La mejora en la calidad de servicios públicos fundamentales para el futuro (sanidad, educación, capital tecnológico).

3) La compensación inevitable de la pérdida de fondos estructurales de la Unión Europea, a los que hemos debido renunciar con la entrada de otros países con menor nivel de desarrollo.

4) La necesidad de suplir las reducciones impositivas a que el ciclo político electoral ha acostumbrado a los contribuyentes españoles y que, con toda probabilidad, continuarán en el futuro.

En el documento de Actualización del Programa de Estabilidad de España para el período 2007-2009 (Ministerio de Economía y Hacienda, 2006) se afirma (pág. 25) que el criterio presupuestario es de neutralidad, y que esa orientación, compatible con el juego de los estabilizadores automáticos, contribuirá a la estabilidad nominal de la economía.

El cuadro n.º 4 intenta aplicar los anteriores criterios de adecuación a la situación presupuestaria española.

El gráfico 4 recoge la trayectoria de los saldos del cuadro n.º 4, mostrando su mayor o menor grado de exigencia.

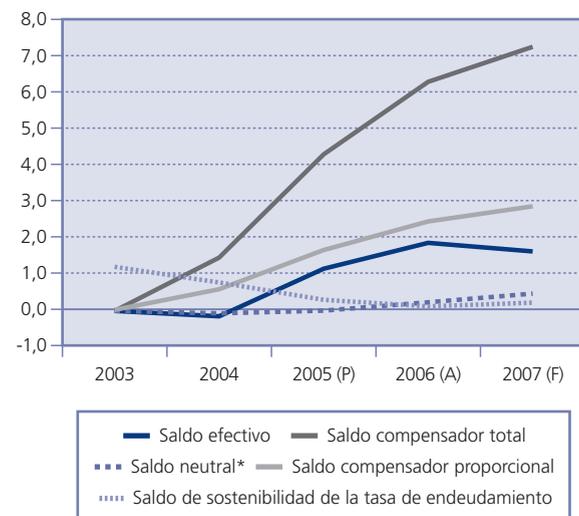
## V. NATURALEZA ESTRUCTURAL U OCASIONAL EN LA ACCIÓN DISCRECIONAL PRESUPUESTARIA

En el apartado III hemos comentado la separación necesaria del componente automático (cíclico) del discrecional (estructural) del saldo presupuestario. En este segundo componente —el discrecional—

se presenta un problema importante, consistente en conocer en qué medida el saldo discrecional tiene un contenido que, por su naturaleza, propende a ser permanente, y en qué medida el saldo refleja decisiones ocasionales en respuesta a determinadas exigencias políticas, sociales o internacionales sin vocación de permanencia en el tiempo.

De hecho, la introducción del concepto de saldo primario (sin tener en cuenta el pago por interés) es una primera aproximación a esta idea. El saldo primario

GRÁFICO 4  
**SALDO EFECTIVO, NEUTRAL, COMPENSADOR TOTAL, COMPENSADOR PROPORCIONAL Y DE SOSTENIBILIDAD DE LA TASA DE ENDEUDAMIENTO**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del cuadro n.º 4.

tiene un carácter más autóctono de saldo presupuestario «subyacente», al eliminar un componente voluble vinculado a la política monetaria a través del tipo de interés.

Nuestra preocupación va más allá. Pensamos que en la identificación de elementos presupuestarios en relación con su permanencia existe un problema técnico y un tema semántico. Nosotros somos contrarios a denominar componente «estructural» del saldo presupuestario a lo que, por exclusión, no es cíclico, como hacen, por ejemplo, el FMI o la OCDE. Nos parece que la denominación estructural debe reservarse para aquella parte del saldo no cíclico que tenga vocación de permanencia. Más allá de la cuestión semántica, e incluso de las dificultades técnicas de cálculo, nos parece que el tema es importante. Para los gestores de la política presupuestaria de un país con un elevado déficit, es vital conocer en qué medida ese déficit viene causado por ingresos y gastos que se han alterado ocasionalmente, y en qué medida es el reflejo de una estructura asentada cuyo cambio implicará acciones de cirugía administrativa y presupuestaria con un alto grado de dificultad.

Para nosotros, por tanto, el déficit estructural se define como aquella parte del déficit efectivo que, al no ser imputable a la situación cíclica sino a decisiones expresas de la autoridad, esto es, a acciones u omisiones discrecionales del Gobierno, requieren para su alteración reformas de fondo y permanentes. Se trata de la diferencia entre ingresos y gastos públicos derivados de esquemas o formas permanentes de comportamiento público.

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

La posible separación entre ingresos y gastos ocasionales y estructurales no es fácil. Podría realizarse siguiendo los siguientes criterios, que implican un elevado grado de convencionalismo pero que entrañan una cierta lógica, por el lado de los gastos y de los ingresos. Así, el saldo estructural lo definimos como la diferencia entre los ingresos tributarios (excluida la interacción de la progresividad) y una suma

de gastos entre los que se integran: el consumo público, las prestaciones sociales (excluidas las prestaciones por desempleo que tienen un carácter cíclico), la fracción de la inversión pública directa que se considera estable a lo largo del tiempo y los intereses, a un tipo promedio del período, de la deuda pública viva al final del período anterior.

Respecto a los *pagos de intereses*, de todos es conocido que no se encuentran bajo el control directo de las autoridades fiscales. Su crecimiento es fruto de la propia acumulación del déficit precedente y de la elevación de los tipos de interés, de ahí que sean asumidos como independientes del nivel de *output*. Dependen, sin embargo, del propio nivel de déficit. En este sentido, unos menores déficit habrían permitido un menor grado de endeudamiento y unos menores pagos de intereses en concepto de servicios de la deuda pública. En este artículo, se ha optado por descomponerlos en un elemento estructural, que refleja la carga hipotética que corresponde al nivel de endeudamiento del año anterior por el interés promedio de todo el período, y un elemento ocasional: la parte correspondiente a variaciones de tipos que tienen su origen en decisiones de la autoridad monetaria (BCE), esto es, el resto.

Respecto a, los *gastos de inversión*, se definen como los gastos realizados directamente por las AA.PP. destinados a la creación o adquisición de bienes de capital. Como es bien sabido, los gastos más fáciles de controlar son aquellos que no tienen detrás grupos de presión o intereses partidistas que los apoyen, y son también aquellos cuyos beneficios potenciales se producen en el largo plazo. Los gastos de inversión pública suelen cumplir ambos requisitos, y su recorte constituye, por tanto, un elemento esencial de los distintos programas de consolidación fiscal. Sin embargo, hay una fracción de la inversión pública directa que es estable a lo largo del tiempo, y que equivale a la formación bruta de capital, excluido el gasto en infraestructura. Esto implica que los gastos de inversión en infraestructuras son ocasionales por la relativa facilidad que poseen las administraciones públicas para aumentarlos o disminuirlos.

A continuación, en el cuadro n.º 5 reproducimos la separación entre ingresos y gastos ocasionales y estructurales que puede realizarse siguiendo los criterios anteriores.

El cuadro n.º 6 practica una descomposición del saldo presupuestario discrecional en sus componentes

CUADRO N.º 5

	Componente estructural		Componente ocasional
	Ingresos tributarios eliminada la interacción de la progresividad		Resto
<b>Ingresos públicos</b>			Resto
<b>Gastos públicos:</b>			
Compra de bienes y servicios	X		
Consumo de capital fijo	X		
Remuneración de asalariados	X		
Intereses	Deuda pública viva al final del período anterior a un tipo promedio del período		Resto
Prestaciones sociales	Pensiones y prestaciones sanitarias (prestación por desempleo es cíclico)		
Subvenciones de explotación			X
Otras transferencias corrientes			X
Inversión pública	FBK-infraestructura		FBK en infraestructura
Transferencias de capital			X

estructural y ocasional, y en el gráfico 5 se recoge la evolución gráfica de dichos saldos.

Tal vez, el hecho más llamativo de esa información sea la persistencia en el período 2003-2007 de un déficit estructural de cierta cuantía que mantiene una presencia consolidada en torno a un punto y medio del producto interior bruto.

Parece lógico preguntarse por las razones de la presencia de un déficit estructural, a la par que el saldo efectivo parece caminar con decisión en la línea del superávit presupuestario desde 2005. La permanencia del déficit de fondo en el comportamiento presupuestario de las administraciones públicas deriva fundamentalmente de dos hechos. El primero de ellos es la reducción de ingresos originada por los cambios en la estructura impositiva derivada de las reformas del IRPF de 1998, 2002 y la que se espera en 2007 como consecuencia de la nueva reforma del impuesto sobre la renta.

Esa tendencia, estructuralmente reductora de la fiscalidad, se ha enfrentado con un núcleo «duro» de los gastos públicos para la prestación de los servicios que viene mostrando una trayectoria creciente en su coste mucho más intensa que la que se observa en la evolución real de los servicios públicos, evidenciando una clara ineficiencia. Es decir, en suma, las administraciones públicas han ido reduciendo sus ingresos públicos —con respecto a su trayectoria inicial— sin adecuar la evolución del gasto público a la prestación real de servicios públicos que realizan. La consecuencia obvia es la persistencia de un déficit de estructura que reclama para su reducción o desaparición una mejora sustancial en la utilización de los recursos.

Siguiendo la metodología utilizada por Rueda (2005), hemos determinado la evolución entre 1985 y 2005 de un índice sintético de la producción de servicios públicos civiles por las administraciones públicas, y también la evolución de los gastos públicos destinados a la financiación de esas actividades (3).

CUADRO N.º 6

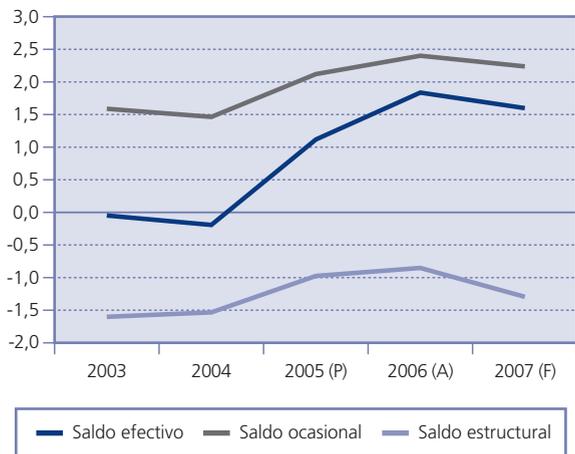
**DESCOMPOSICIÓN DEL SALDO EFECTIVO DE LAS AA.PP. SEGÚN NIVEL DE PERMANENCIA  
(Porcentaje del PIB)**

	2003	2004	2005 (P)	2006 (A)	2007 (F)
Saldo automático .....	0,0	-0,1	0,0	0,3	0,7
Saldo discrecional.....	0,0	-0,1	1,1	1,5	0,9
Saldo estructural.....	-1,6	-1,5	-1,0	-0,9	-1,3
Saldo ocasional.....	1,6	1,5	2,1	2,4	2,2
Variación saldo automático.....		-0,1	0,1	0,4	0,4
Variación saldo estructural.....		0,1	0,6	0,1	-0,4
Variación saldo ocasional.....		-0,1	0,7	0,3	-0,2

(P) Provisional. (A) Avance. (F) Previsión.

Fuente: Elaboración propia a partir de INE, IGAE, BE y FUNCAS. Datos 2007: previsión FUNCAS.

**GRÁFICO 5**  
**SALDO ESTRUCTURAL Y OCASIONAL DE LAS AA.PP.**  
(Porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia.

El gráfico 6 ofrece los resultados de ese cálculo y permite apreciar que, frente a una tasa anual acumulativa de crecimiento real de la producción pública del 1,17 por 100, el consumo público —es decir, el

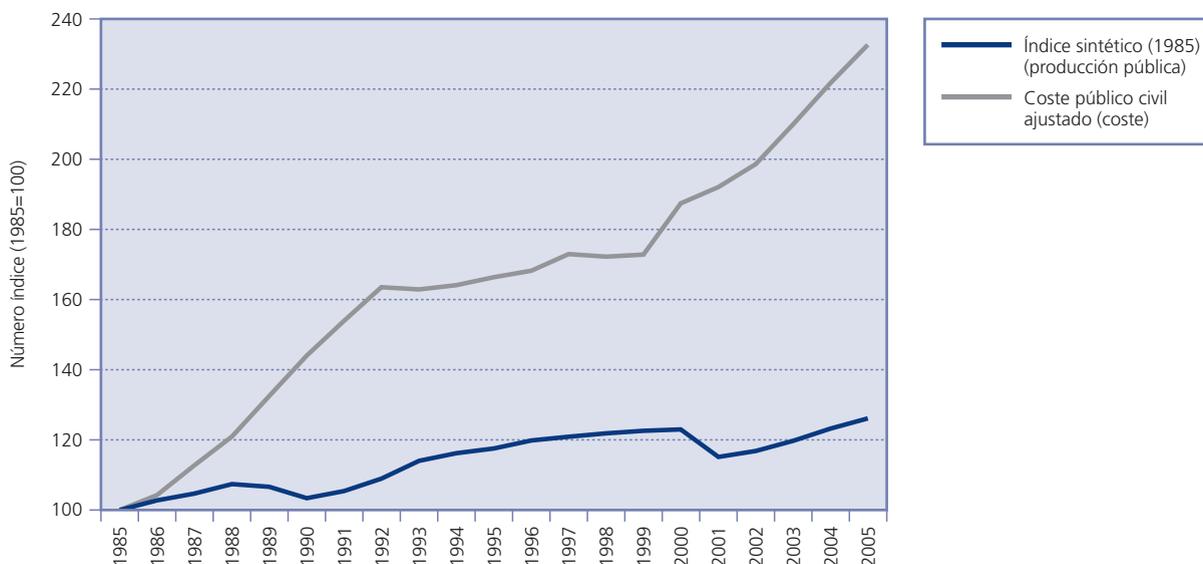
gasto destinado a la financiación de estos servicios— ha crecido a un 4,31 por 100 anual acumulativo. Una situación que, obviamente, no es el mejor caldo de cultivo para una reducción del déficit estructural de las administraciones públicas.

## VI. VALORACIÓN DEL COMPORTAMIENTO DEL SECTOR PÚBLICO

Podemos ahora utilizar el esquema conceptual previo para realizar, en líneas generales, una evaluación de la situación española.

**1.** Desde una visión actual, en los últimos años la política presupuestaria ha sido el centro de un amplio debate. De 2003 a 2006, el saldo presupuestario total, en porcentaje del PIB, se ha saldado, excepto en 2004, con superávit. Esto ha sido interpretado por algunos como una medida de éxito de la política presupuestaria durante este período. Esta visión optimista no es rechazable a la vista de la tradición presupuestaria española, pero debería ser tomada con cautela, pues, como sabemos, el saldo presupuestario total y su evolución depende tanto de las decisiones políticas sobre ingresos y gastos públicos como de la sensibilidad del saldo al ciclo económico.

**GRÁFICO 6**  
**EVOLUCIÓN DE PRODUCCIÓN PÚBLICA Y SU COSTE**



Fuente: Elaboración propia.

La disminución del déficit público en este período ha desempeñado, sin duda, un papel fundamental en la fase de expansión que atraviesa la economía, lo que, a su vez, ha provocado una permanente mejora en el saldo primario (saldo efectivo descontada la carga de los intereses), que desde 1996 es de signo positivo y que ha alcanzado valores cercanos al 3 por 100 en el año 2005. Paralelamente, los datos reflejan el importante descenso experimentado en el nivel de deuda pública durante el período considerado. Ésta decreció para el conjunto de las AA.PP. no sólo en porcentaje del PIB, término, en el que se redujo, según las previsiones, hasta el 39,80 por 100 en 2006, sino también en valor nominal.

En este período, la mayoría del ajuste presupuestario se ha concentrado en una contención del peso del gasto público sobre el PIB, basada fundamentalmente en la caída de los pagos por intereses (por la disminución del volumen de endeudamiento y por las operaciones de canje de deuda realizadas por el Estado) y, en menor medida, en la contención de los gastos corrientes primarios. Sólo un porcentaje muy pequeño de la consolidación se ha producido por la vía de mayores impuestos, en especial impuestos directos.

Cabe poca duda de que, en términos globales de saldo presupuestario, España ha cumplido sus compromisos con la Unión Europea y ha seguido una política decidida de consolidación presupuestaria.

En nuestra opinión, sin embargo, el objetivo de consolidación presupuestaria no es un criterio de adecuación coyuntural. En un sentido, es mucho más que eso: es una filosofía del comportamiento equilibrado del sector público en una economía de mercado. En otro sentido, es menos, ya que colabora poco a la estabilización de la demanda agregada y en sus últimas exigencias podría llegar a ser procíclico si su cumplimiento se exigiera sin dejar ningún resquicio a la acción compensadora pública.

**2.** Al evaluar el comportamiento presupuestario público según los diferentes criterios sugeridos anteriormente, se obtienen las siguientes conclusiones.

a) El saldo presupuestario desde 2003 ha sido esencialmente discrecional, el componente automático (o cíclico) es muy escaso.

b) En 2005 y 2006 (y previsiblemente en 2007) el saldo público efectivo cumple con creces la norma de sostenibilidad de la tasa de endeudamiento, algo que no había ocurrido en 2003 y 2004.

c) En 2003 y 2004 las administraciones públicas han sido prácticamente neutrales respecto a la coyuntura. En 2005, 2006, y presumiblemente en 2007, la actividad presupuestaria ejerce una acción beligerante de naturaleza contractiva, ya que el superávit efectivo es superior al que se deriva de un criterio de estricta neutralidad.

d) El criterio de compensación, dada la intensidad de la demanda privada, hubiera exigido, desde 2004, obtener un superávit. La compensación total reclamaría superávit entre cuatro y cinco veces superior a los efectivos.

Un criterio de compensación menos exigente, el que hemos denominado *saldo compensador proporcional*, hubiera exigido 0,5 puntos de PIB adicionales de superávit, respecto al efectivo, en 2005 y 2006, y apunta para 2007 hacia mayores exigencias (1,2 puntos), llevando así a valores de 1,6 (2005), 2,4 (2006) y 2,8 (2007).

**3.** El simple criterio de consolidación, conservando las mejoras del saldo presupuestario conseguidas hasta el momento, parece un criterio poco exigente teniendo en cuenta los riesgos latentes de mantenimiento de la situación actual.

a) El creciente envejecimiento de la población.

b) El precario futuro del sistema público de pensiones, como recientemente ha recordado Bruselas al aprobar el programa de estabilidad y crecimiento de nuestro país para 2006-2009.

c) La necesidad de un gasto creciente en I+D para acelerar el potencial de crecimiento, al margen de la necesaria reestructuración del gasto público actual.

d) La pérdida de fondos estructurales y ayudas públicas europeas.

e) La necesaria mejora de la calidad de los servicios públicos.

f) La creciente escasez de ahorro privado, que comporta una necesidad de financiación también en aumento.

g) Las cesiones o reducciones impositivas no plenamente compensadas por avances en la lucha contra el fraude fiscal.

**4.** El innegable esfuerzo de reducción del déficit y de generación de superávit que la Hacienda

española viene registrando en los últimos años tiene un sesgo ocasional evidente. Las circunstancias que lo han hecho posible (reducción de intereses, limitación de inversión pública, etc.) no son sostenibles a largo plazo sin dañar el potencial de crecimiento de la economía.

El componente «estructural» del saldo público sigue siendo deficitario y apenas ha variado su nivel relativo en los últimos años. La tarea pendiente estriba en las necesarias reformas de estructuras para reducir el coste de la prestación de los servicios en los que existe una brecha importante entre su evolución, en términos reales, y el crecimiento de la producción pública. La elasticidad del coste de la producción pública respecto a la propia producción de servicios públicos en España se aproxima a 3,7 para el período 1985-2005, lo que constituye un síntoma claro de la existencia de un amplio margen para reducir costes públicos que permitirían una moderación del déficit estructural del Presupuesto, haciendo posible que la necesaria acción estabilizadora del Presupuesto sea menos traumática para el crecimiento futuro.

#### NOTAS

(1) Para una periodicidad anual de los datos, el valor de  $\lambda$  propuesto por BAXTER y KING (1999) es igual a 10; la OCDE suele utilizar un valor ligeramente superior ( $\lambda = 25$ ), muy en la línea del utilizado por el BCE ( $\lambda = 30$ ), mientras que la Comisión Europea utiliza un valor de  $\lambda$  igual a 100.

(2) Puede encontrarse un completo análisis de las características del saldo presupuestario neutral y los problemas inherentes a su aplicación en LOTZ (1971).

(3) El significado preciso de los conceptos que componen la técnica de medición de la evolución real de la producción pública y del consumo público ajustado puede encontrarse en el citado trabajo de RUEDA (2005).

#### BIBLIOGRAFÍA

- ALBI, E.; GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M., y ZUBIRI, I. (2006), *Economía Pública I y II*, ed. Albi, 2.ª edición actualizada.
- BAREA, J. (2004), «La discusión sobre el déficit: Estado actual de la cuestión», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 100.
- BAXTER, M., y KING, R. G. (1999), «Measuring business cycles: Approximate band-pass filters for economic time series», *Review of Economics and Statistics*, 81 (4): 575-93.
- COMISIÓN EUROPEA (2006), «Public Finances in EMU», *European Economy*, número 3.
- CORRALES, F.; DOMÉNECH, R., y VARELA, J. (2002), «El saldo presupuestario cíclico y estructural de la economía española», *Documento de Trabajo*, 2002-02, abril, Ministerio de Hacienda, Dirección General de Presupuestos, Madrid.
- DOMÉNECH, R.; GÓMEZ, V., y TAGUAS, D. (1997), «Filtering methods revisited», Dirección General de Análisis y Programación Presupuestaria, *Documentos de Trabajo*, D-97005, julio.
- DOMÍNGUEZ, J. M., y RUEDA, N. (2005), «Una aproximación a la valoración de la eficiencia pública», *Economistas*, n.º 104: 178-185.
- FUENTES QUINTANA, E. (1990), *Hacienda Pública, Introducción y Presupuesto*, Madrid.
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M. (2005), «La política fiscal: estabilización, sostenibilidad y crecimiento», en *Análisis de la economía española*, Servicio de Estudios del Banco de España, Alianza Editorial.
- HERNÁNDEZ DE COS, P., y ORTEGA, E. (2005), «El análisis de la política fiscal», en *Análisis de la economía española*, Servicio de Estudios del Banco de España, Alianza Editorial.
- HODRICK, R., y PRESCOTT, E. (1980), «Post-war US business cycles: an empirical investigation», *Working Paper*, Carnegie Mellon University.
- (1997), «Post-war US business cycles: an empirical investigation», *Journal of Money, Credit and Banking*, 29 (1): 1-16.
- LABORDA, A. (2001), «El déficit estructural y cíclico en España», *Cuadernos de Información Económica*, n.º 165.
- (2005), «La política fiscal española en la teoría y en la práctica», *Cuadernos de Información Económica*, n.º 189.
- LOTZ, J. (1971), «Techniques of measuring the effects of fiscal policy», *Occasional Studies OCDE*, julio. Existe traducción en castellano en *Presupuesto: Efectos económicos*, Instituto de Estudios Fiscales.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (2006), *Actualización del Programa de Estabilidad. España 2006-2009*.
- NAVARRO, R. (2005), «Presupuesto y estabilidad», recuadro gráfico, *Cuadernos de Información Económica*, n.º 189.
- (2006), «Política presupuestaria y estabilidad económica», *Cuadernos de Información Económica*, n.º 192 (mayo-junio), FUNCAS.
- NAVARRO, R., y VALLE SÁNCHEZ, V. (2006), «Presupuesto: ¿Quo Vadis?», *Economistas*, n.º 108.
- PRESCOTT, E. (1986), «Theory ahead of business cycle measurement», *Carnegie-Rochester Conference on Public Policy*, n.º 25: 11-44.
- RAYMOND BARA, J. L. (1995), «Análisis del ciclo económico», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 95: 2-35.
- RUEDA, N. (2003), «Eficiencia global de la producción pública. Una primera aproximación a su evaluación», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, número 95: 94-112.
- (2005), *Análisis económico de la eficiencia pública*, 262 pp., Instituto de Estudios Económicos, Madrid.
- VALLE SÁNCHEZ, V. (1999), «Equilibrios presupuestarios», *Cuadernos de Información Económica*, n.º 152/153.
- (2003), «La mejora de la eficiencia de los servicios públicos: viejos y nuevos argumentos en su apoyo», *Cuadernos de Información Económica*, n.º 175.
- (2004a), «Perspectivas presupuestarias y fiscales», *Cuadernos de Información Económica*, n.º 178.
- (2004b), «El comportamiento de las administraciones públicas y las necesidades de la economía española», *Cuadernos de Información Económica*, n.º 183.