

CAPÍTULO 4

APARTADO 4.1:

LA POLÍTICA FISCAL: GASTOS E INGRESOS PÚBLICOS

- **Introducción**
- **La política fiscal o presupuestaria (expansiva frente a restrictiva)**
- **El gasto público y los ingresos públicos**
- **La política fiscal y el presupuesto público**
- **La financiación del déficit público: efectos del déficit y deuda pública**



4.1. LA POLÍTICA FISCAL: GASTO E INGRESOS PÚBLICOS

En el capítulo anterior hemos considerado un entorno económico extremadamente reducido, basado en varios supuestos simplificadores, algunos de ellos transitorios. Estas hipótesis o supuestos temporales eran (1) la no existencia ni de sector público ni de sector exterior, (2) un nivel de precios constante y (3) el desempleo de los factores. En este segundo capítulo vamos a añadir más realismo a nuestro modelo y, para ello, vamos a relajar el supuesto restrictivo de los sectores. Introducir estos nuevos elementos nos va a complicar un poco el estudio, pero las características básicas del modelo keynesiano permanecerán inalteradas. La eliminación de los supuestos (2) y (3) la dejamos para más adelante.

Nuestra tarea en este capítulo, por tanto, consistirá en incorporar gradualmente y, en este orden, el sector público y el sector exterior. De este modo, pasamos, primero, de tener una economía de dos sectores a una de tres; para después dar el paso definitivo a una economía de cuatro sectores.

La incorporación del sector público en el segundo apartado se hace mediante dos variables nuevas: el gasto público y los impuestos. El estudio de ambas variables nos permitirá analizar la efectividad de la política fiscal. Es decir, examinaremos cómo el sector público influirá en la producción a corto plazo a través del efecto multiplicador que el gasto público y los impuestos tienen en la demanda agregada. En el capítulo cinco, ampliaremos este estudio para mostrar cómo la política fiscal también incide sobre el tipo de interés y los precios.

Cuando introduzcamos en el cuarto apartado el sector exterior, o mejor dicho el comercio exterior a través del gasto de las exportaciones y de las importaciones, también comprobaremos cómo la demanda exterior es una importante fuente de gasto final en una economía. Los cambios de conducta de importadores y exportadores influirán tanto en los multiplicadores como el nivel de producción de equilibrio.

La política fiscal o política presupuestaria

Los cambios discrecionales¹ en los gastos públicos y/o en los impuestos, acordados por los responsables de la política económica y con el fin de lograr determinados objetivos macroeconómicos, constituyen lo que se denomina la política fiscal. Como indicamos en el capítulo 1, tres son los objetivos o metas macroeconómicas fundamentales que busca cualquier gobierno: un alto nivel de empleo (y paralelamente un bajo desempleo), la estabilidad de precios y un crecimiento económico estable.

Según esto, definimos de forma más precisa la política fiscal como toda aquella intervención deliberada de los gobiernos en la actividad económica (vía gasto público y

¹¹ La palabra discrecional en este contexto se refiere a las acciones deliberadas o intencionadas por parte de los gobiernos para influir en la economía. Como veremos en el segundo apartado de este capítulo, la palabra contraria a discrecional es automático, y se refiere a aquellos cambios en el gasto y en los ingresos públicos que tienen lugar de forma natural cuando varía el nivel de producción, es decir, ajenos a cualquier intervención del gobierno.

vía impuestos) para conseguir el pleno empleo y la estabilidad de precios de una forma más o menos rápida².

Como ya hemos adelantado en el capítulo anterior, la política fiscal se asocia inevitablemente en la historia de las ideas económicas al nombre de Keynes o al también llamado modelo keynesiano del multiplicador. Para Keynes la causa de la Gran Depresión de principios del siglo XX no era otra que la insuficiente demanda del sector privado, lo que impedía que las empresas produjeran más. El gran desempleo existente, junto con la paradójica rigidez a la baja de los precios y salarios, llevó a Keynes a criticar la idílica imagen clásica de que la economía siempre se mueve automática y rápidamente hacia el pleno empleo.

En su famoso libro *La teoría general de la ocupación, el interés y el dinero* (1936), Keynes cuestionó el dogma económico imperante en su época que consideraba “normal” la existencia de paro masivo y que defendía no hacer nada. Según esta visión clásica, los individuos debían seguir pasando penurias hasta que la realidad les hiciese aceptar salarios más bajos. Sólo llegado este momento de rebajas salariales la economía volvería a crecer de forma automática.

En su obra, Keynes elaboró una nueva teoría que justificaba la intervención del Estado, mediante utilización del gasto público, para sustituir la debilidad del sector privado en su intento de mantener la actividad económica cerca de su potencial. Ante una situación de miseria y desolación como la vivida durante la Gran Depresión, la presencia del Estado no sólo es deseable sino la única actuación viable para generar confianza, crear empleo y amortiguar las consecuencias de la recesión, aunque con ello se incurriera en un déficit público temporal.

La idea del uso del gasto público y los impuestos para estimular la producción y, con ella el crecimiento, hoy nos parece una idea de lo más sencilla y habitual entre los gobiernos, pero cuando Keynes la respaldó conceptualmente con el desarrollo de una teoría en los años treinta del siglo XX supuso una gran revolución. El modelo keynesiano introdujo una reinterpretación de la política en la economía que, con diferentes matices pero manteniendo siempre su esencia, ha llegado hasta nuestro días. En este sentido la política fiscal es una idea reciente en el campo de la ciencia económica que, aún hoy, cuenta con defensores acérrimos pero también con enemigos intransigentes.

La economía tradicional keynesiana inauguró el análisis macroeconómico moderno, tanto entre las aulas universitarias como entre los asesores políticos, llegándose a convertirse durante cuatro décadas (hasta los años setenta) en la política económica representativa de Occidente. También con las ideas keynesianas se inició la confrontación de las dos ideologías que han dominado y siguen dominando el panorama económico: las que abogan por un mayor grado de intervencionismo del sector público (keynesianismo) y las que defienden el liberalismo a ultranza en los mercados (neoliberalismo).

² En las modernas economías democráticas, los instrumentos de la política fiscal (esto es, la aprobación del presupuesto de gastos y de la legislación tributaria) son, en líneas generales, competencia del poder legislativo (el Parlamento) y no del ejecutivo (el gobierno). Sin embargo, para nuestros propósitos no vamos a hacer esta distinción entre gobierno y parlamento.

Política fiscal expansiva frente a política restrictiva

Para describir el impacto de las medidas de política en la evolución de una economía se sigue una terminología específica que nosotros, en este curso, vamos a adoptar. Se dice que un gobierno aplica **medidas económicas expansivas** cuando elevan la demanda agregada y ello repercute en un mayor nivel de producción. Si las actuaciones del gobierno están orientadas a disminuir la demanda agregada y, por tanto, a reducir el crecimiento económico (por ejemplo para combatir la inflación), se dice que las **medidas económicas son restrictivas**.

En el ámbito de la política fiscal, las reducciones de los impuestos y los aumentos del gasto público son ejemplos de medidas de política fiscal expansivas, mientras que las subidas de impuestos y los recortes del gasto público son ejemplos de medidas de política fiscal restrictivas. El uso de unas u otras depende de la fase del ciclo que se esté viviendo. En épocas de recesión se exigirán medidas fiscales expansivas para estimular la demanda mientras que en épocas expansivas lo más adecuado son las medidas restrictivas.

A la política fiscal expansiva, Keynes la llamaba “cebar la bomba” porque es el “chispazo” necesario para que el motor de la inversión y el engranaje del consumo se pongan en marcha. Si en épocas de baja demanda es urgente gastar más, qué mejor oportunidad para el Estado que ejecutar programas de obras públicas (construcción de carreteras, puertos o edificios públicos), realizar planes de empleo y formación, o conceder ayudas y subvenciones, para dar ese empuje al gasto nacional. Incluso, ante la falta de iniciativas productivas, Keynes llegó a sugerir durante la Gran Depresión la necesidad de que el Estado contratara trabajadores simplemente para abrir zanjas y cerrarlas a continuación. La explicación era que con el dinero pagado a estos trabajadores empezaría a moverse de nuevo el flujo circular de la renta: más ingresos, más consumo, más producción, más renta, más consumo...

Es por ello que la política fiscal expansiva también recibe el nombre de “palanca fiscal”, es decir, por el empuje que ejerce el Estado sobre la demanda agregada para impulsar la producción. Su efecto positivo sobre la creación de empleo y el consumo, hacen también que la política fiscal expansiva sea bien vista y tenga una gran aceptación entre la ciudadanía, aunque como veremos más tarde puede provocar a la larga tensiones inflacionistas.

En la práctica, cuando se comparan las políticas fiscales entre países, muchas veces es complicado saber si la estructura de gastos e impuestos es la adecuada a las necesidades de los ciudadanos, sencillamente porque cada país tiene una cultura y unas características económicas diferentes. Algunos países, por ejemplo, como los del norte de Europa (Suecia, Noruega, Dinamarca) tienen una tradición de un mayor gasto público y altos impuestos lo que explica la existencia de gran variedad de servicios ofertados por el Estado respecto a otros países (universidad gratuita, baja de un año de maternidad,...).

El sector público

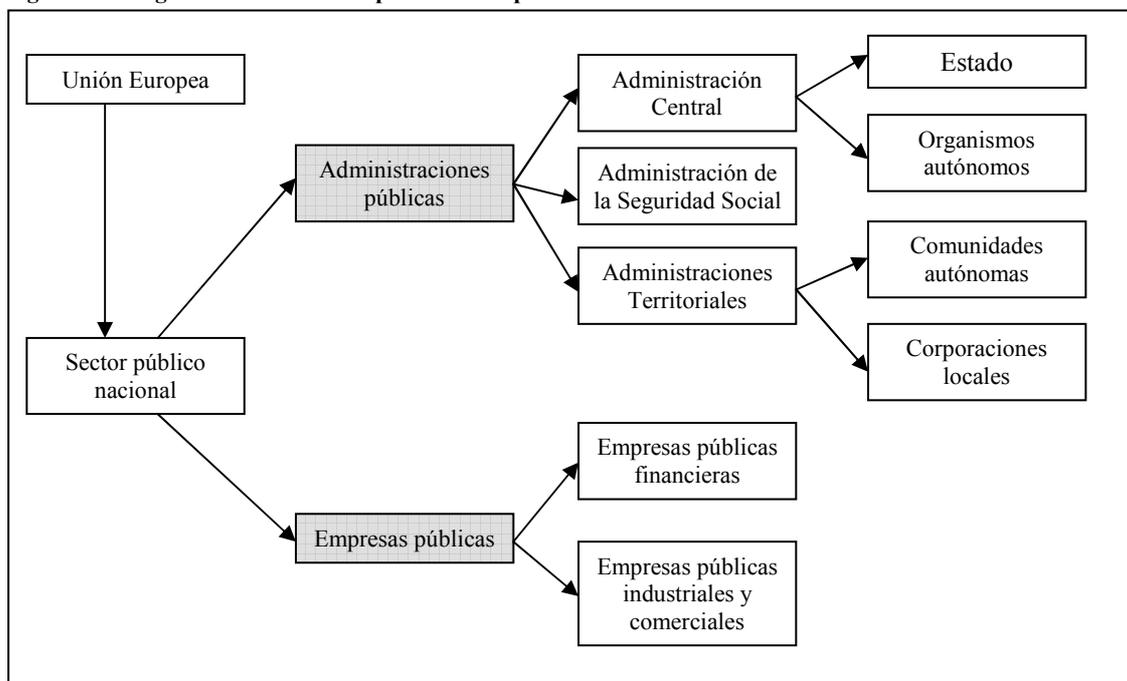
Cuando hablamos de sector público hemos de tener en mente un sector de actividad que no está sometido al mercado y que abarca un ámbito más amplio que el del gobierno de una nación.

En el caso español, el sector público esta compuesto por la Administración Pública (estatal, autonómica y local), las empresas públicas (como RENFE o Correos), la Seguridad Social (especializada en los gastos de protección social como las pensiones y sanidad) y los organismos autónomos (INE o el Museo del Prado).

En este esquema, el poder público se distribuye en cuatro niveles de gobierno o de influencia política (Figura 4.1): la Administración Local (ayuntamientos y diputaciones provinciales), las Administraciones Regionales o Autonómicas (gobiernos de las Comunidades Autónomas), la Administración Central (Gobierno, ministerios, embajadas y demás organismos de carácter nacional) y, desde el ingreso de España a la Unión Europea, está la Administración Europea, que a través de sus instituciones operan en el ámbito de la economía española dictando normas y administrando fondos financieros.

En conjunto, y como señalan los profesores José M^a Serrano Sanz y Ana Belén Gracia Andía en el libro Lecciones de Economía Española (2011), España es uno de los países más descentralizados de Occidente,

Figura 4.1: Organización del sector público en España



Para nuestros propósitos analíticos, el sector público lo identificaremos sólo con las Administraciones Públicas (AA.PP.), dejando al margen las empresas públicas. La razón de esta simplificación es que son las AA.PP, en sus diferentes versiones, los órganos ejecutores de la política fiscal a través de la manipulación de los gastos y los

ingresos públicos. Hecha esta precisión, y por simples motivos didácticos, utilizaremos también indistintamente las palabras estado o gobierno para referirnos al sector público.

La presencia de las empresa públicas en la economía responde a ciertos objetivos que el Estado considera estratégicos, como por ejemplo el control de ciertos sectores productivos clave (energía, defensa, transporte o comunicaciones), el afán recaudatorio (Loterías del Estado) o el fomento del desarrollo nacional (Paradores de Turismo).

El gasto público

El gasto público se puede clasificar atendiendo a distintos criterios. Si nos ceñimos a la normativa común que se aplica a los sistemas de cuentas nacionales de los países de la Unión Europea, el gasto público se divide en dos tipos de partidas:

- ★ El gasto corriente, el cual incluye las compras de bienes de consumo por parte de las AA.PP., las retribuciones a los empleados públicos, los intereses de la deuda pública y las llamadas transferencias corrientes (prestaciones sociales en efectivo) y las subvenciones. El gasto corriente es el más importante cuantitativamente.
- ★ El gasto de capital se refiere a la inversión pública. Con esta inversión se construyen las infraestructuras necesarias para el mantenimiento del crecimiento económico³.

Pero, a nosotros, la clasificación económica relevante en el desarrollo del modelo keynesiano es la que se refiere a gasto público real o productivo y a gasto público de transferencia o gasto social:

- ☒ El gasto público real es aquel que implica una contraprestación de bienes o de servicios por parte de quien lo recibe, es decir, si el sector público da un dinero recibirá algo a cambio, ya sea material o inmaterial. Es lo que hemos etiquetado hasta ahora con la letra G y se corresponde con los gastos en defensa, en educación, en sanidad, en infraestructuras, etc. Por ejemplo, son todos aquellos pagos realizados por el gobierno como pago de salarios a funcionarios, de compras de bienes como sillas o de alquileres a edificios.
- ☒ El gasto público de transferencia o gasto social es el dinero que concede el sector público sin esperar contraprestación alguna, esto es, los sujetos que reciben ese dinero no se ven obligados a dar nada a cambio ni a realizar servicio alguno. Este gasto público en los modelos económicos lo llamamos simplemente transferencias y nos referimos a él con la expresión TR. Son, por ejemplo, los pagos de pensiones públicas, del subsidio de desempleo o de otras ayudas, con las cuales se intenta atender situaciones de necesidad.

³ Además de este gasto público, está el gasto financiero que se corresponde con la devolución del importe de la deuda pública, esto es, la devolución del dinero que se le ha prestado al sector público.

Los ingresos públicos

Los ingresos públicos son todos aquellos recursos que recibe el Estado para poder financiar los gastos públicos previstos. En una economía desarrollada como la española, los ingresos públicos se nutren fundamentalmente de tres fuentes: las cotizaciones sociales, los impuestos directos y los impuestos indirectos.

- ⊗ Las cotizaciones sociales son pagos que empresarios y trabajadores realizan al Estado en función de los salarios percibidos. En este sentido, en muchas ocasiones se las cataloga como de impuesto sobre el empleo. Con ellas se financia la Seguridad Social y todas sus prestaciones, fundamentalmente las pensiones y los subsidios de desempleo.
- ⊗ Los impuestos indirectos son los impuestos sobre la producción y las importaciones. El principal tributo aquí es el IVA, le siguen en importancia los impuestos que gravan consumos específicos, como las gasolinas, las bebidas alcohólicas o el tabaco. Otros impuestos menores en esta categoría son aquellos que gravan las Transmisiones Patrimoniales y los Actos Jurídicos Documentados.
- ⊗ Por último, el tercer gran bloque de ingresos públicos no financieros son los impuestos directos sobre la renta y el patrimonio. En este caso, los dos impuestos estrella son el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) y el Impuesto sobre Renta de Sociedades. De estos dos, el IRPF es el impuesto más importante con diferencia pues suele aportar más de dos tercios de la recaudación total.

De todos estos ingresos públicos, en nuestro análisis sólo vamos a considerar aquellos pagos realizados por las familias que afecten directamente a su renta disponible. Es decir, prescindimos de la imposición indirecta.

Sobre la presión fiscal

La presión fiscal es un indicador que se obtiene calculando el porcentaje que representan los ingresos públicos anteriores (cotizaciones sociales e impuestos directos e indirectos) sobre el valor del PIB. El valor obtenido de este cociente puede interpretarse como la relación que existe entre lo que los habitantes de un país se ven obligados a pagar para mantener los servicios ofrecidos por el Estado y la renta que producen o generan con sus actividades económicas.

$$\text{Presión fiscal} = \frac{\text{Ingresos por impuestos y cotizaciones}}{\text{Valor del Producto Interior Bruto}} \times 100$$

Fijar el nivel de presión fiscal idóneo por un gobierno no es tarea fácil porque los impuestos siempre han sido, son y serán mal vistos por los ciudadanos. Cualquier persona sabe que está obligado a pagar impuestos, pero normalmente percibe que el beneficio o bienestar que recibe a cambio no guarda proporción con lo que paga. Por ejemplo, si con parte del dinero que pagan los catalanes se financia un tramo del tren de alta velocidad entre Salamanca y Madrid, los catalanes pueden tener una opinión muy poco favorable de cómo se utilizan sus impuestos. En cambio, los catalanes con esta

actitud no tienen en cuenta que en otro momento serán los madrileños o los castelloleoneses los que contribuyan al desarrollo de su comunidad, en cuyo caso el descontento puede proceder de éstos últimos. En resumidas cuentas, como muestra este ejemplo, en materia de impuestos no todo el mundo se siente satisfecho.

Por otra parte, tanto una mayor como una menor presión fiscal tiene consecuencias indeseables para el conjunto de la sociedad. Como en muchas otras cuestiones económicas el desafío es hallar ese punto medio, donde las ventajas compensen a los inconvenientes. Dedicemos unas líneas a analizar este asunto.

Una baja presión fiscal ayuda a crecer al consumo y a la inversión privada, pero ello favorece a la larga una mayor desigualdad en la distribución de la renta y de la riqueza. Del mismo modo, si se pagan menos impuestos no se podrán mantener unos buenos niveles de calidad en servicios públicos como carreteras, sanidad, educación o investigación. Con menos impuestos habría que delegar más la protección y la seguridad de los ciudadanos en la iniciativa privada, con el riesgo de exclusión para aquellas personas menos favorecidas social y económicamente.

En el caso opuesto, si el gobierno establece unos mayores impuestos o cotizaciones sociales, el interés o los incentivos de la gente por trabajar y de las empresas por invertir pueden verse mermados. Cualquiera podría hacerse esta pregunta: ¿Por qué voy a dedicarme a obtener unos mayores ingresos si el gobierno se va a apropiarse de gran parte de mi esfuerzo? Todo esto sin contar el aumento del fraude fiscal que propician unos tipos impositivos más altos.

Resumiendo, no sólo hay que acertar con los tipos de impuestos a implantar sino que hay que atinar sobre todo con el nivel de los mismos. Unos impuestos bajos pueden recaudar más pero a cambio de un deterioro del bienestar social. Por contra, una imposición alta puede ser una receta equivocada para aumentar los ingresos públicos si con ello se desincentiva la actividad productiva.

Supuestos sobre las funciones de gasto e impuestos en nuestro modelo keynesiano

Con el objetivo de hacer más simple nuestro estudio vamos a realizar algunos supuestos sobre las funciones de comportamiento del gasto público y de los impuestos.

Al igual que hicimos con la inversión planeada, al gasto público deseado (o efectivo) lo trataremos como autónomo: $G = G_0$. Es decir, a corto plazo, el gobierno decide cuánto gasto desea realizar y este gasto es un valor constante, determinado únicamente por el proceso político, sin que se vea influido por el nivel de renta de la economía (por ejemplo, $G = 200$ ó $G = 150$).

La función relacionada con los impuestos será la siguiente: $T = t \cdot Y$, donde T representa la recaudación impositiva y t es el tipo impositivo medio aplicado al conjunto de la economía ($0 < t < 1$). Este tipo impositivo lo tratamos también como autónomo, esto es, como un número positivo y conocido que el gobierno no cambia cuando varía la renta nacional (por ejemplo, $t = 0.2$ ó $t = 1.5$). Fijarse que aunque mantengamos el tipo impositivo constante, la recaudación impositiva aumentará con la renta: a mayores niveles de renta mayores ingresos impositivos, y viceversa

Utilizamos las letras t o T para designar a los impuestos porque, por convención, en economía se suele aceptar mayoritariamente la nomenclatura de los términos ingleses. En este caso, la palabra “impuesto” en inglés comienza con la letra t : tax.

Como vimos en el capítulo anterior, la existencia de impuestos directos nos lleva a distinguir a partir de ahora entre renta nacional (Y) y renta personal disponible (Y^d). Concretamente, según nuestra función de impuestos, la expresión de la renta disponible con respecto a la renta nacional quedará como:

$$Y^d = Y - T = Y - t \cdot Y \Rightarrow Y^d = (1 - t) Y$$

Donde el paréntesis $(1 - t)$ nos indica la proporción de la renta que les queda a las familias una vez deducidos los impuestos directos.

Hagamos un pequeño ejemplo numérico para entender las últimas igualdades. Supongamos que el tipo impositivo es el 20% ($t = 0,2$) y el nivel de renta 1.000 euros ($Y = 1.000$). Entonces:

$$T = t \cdot Y = 0,2 \cdot 1.000 = 200$$

$$Y^d = (1 - t) \cdot Y = (1 - 0,2) \cdot 1.000 = 0,8 \cdot 1.000 = 800$$

Es decir, la cantidad que se paga de impuestos son 200€ y la renta disponible que nos queda son 800€ (el 80% de la renta que teníamos inicialmente).

La política fiscal y el presupuesto público

La política fiscal se articula a través de la llamada Ley de Presupuestos Generales del Estado cuya redacción, discusión y aprobación en el parlamento de un país supone un largo proceso legal y político. En esta ley se recoge la previsión de ingresos y gastos públicos para cada año natural y no suele estar exenta de polémica en relación a la presión fiscal, a la distribución de los gastos y a la cuantía del déficit público si lo hubiere.

El resultado de la resta entre el total de las partidas de ingresos públicos y el total del gasto público es el **Saldo Presupuestario del sector público**, SP , ó también conocido como presupuesto público. En nuestro modelo adoptará la siguiente igualdad⁴:

$$SP = \text{ingresos públicos} - \text{gastos públicos} \Rightarrow SP = T - G \Rightarrow SP = t \cdot Y - G_0$$

Según cuál sea el valor de este saldo se distinguen tres posibles escenarios:

↳ **Presupuesto equilibrado ó déficit cero:** aquella situación donde los ingresos públicos son exactamente iguales al gasto público: $SP = 0 \Rightarrow T = G$.

⁴ En la práctica, los instrumentos de la política fiscal se agrupan bajo tres denominaciones: impuestos, gasto público y transferencias. No obstante, para hacer más fácil el estudio matemático de este capítulo seguimos una práctica habitual en economía que es la de considerar a las transferencias como impuestos negativos. Por ello, la letra T nos recoge exactamente los ingresos impositivos netos de transferencias, es decir, $T = \text{ingresos por impuestos} - \text{pagos por transferencias}$.

- ↪ Superávit presupuestario o superávit público: la cantidad recaudada mediante impuestos supera a los gastos: $SP > 0 \Rightarrow T > G$.
- ↪ Déficit presupuestario o déficit público: situación donde los ingresos públicos no son suficientes para cubrir todo el gasto público: $SP < 0 \Rightarrow T < G$.

Observaciones sobre el presupuesto público

- a). Aunque el saldo presupuestario esté en equilibrio, sin déficit ni superávit, su aportación al crecimiento económico nunca es neutra. Como vimos en el capítulo anterior al analizar el consumo, al quitar renta de unos individuos y devolvérsela a otros, con diferentes propensiones marginales al consumo, se promueve un cambio en el modelo de crecimiento (o más basado en el consumo o más basado en el ahorro).

Además, el Estado suele gastar en servicios donde al capital privado no les resulta rentable invertir, por lo que, aunque las cuentas públicas estén equilibradas, el tipo de crecimiento económico resultante puede tener un carácter más o menos social según cómo sean las políticas de gasto del gobierno. De hecho, algunos países utilizan sus compras públicas para estimular determinadas actividades o comportamientos en el sector privado que supongan mejoras de bienestar para la colectividad, como el control de la contaminación medioambiental, la aplicación de políticas de igualdad en la contratación o el desarrollo de innovación empresarial.

- b). Si el presupuesto no incurre en un déficit, los políticos en el gobierno presumen de lo bien que han gestionado la economía. Incluso, cuando se llega al déficit los gobernantes siempre pueden encontrar una justificación de que su política ha sido la correcta (o el déficit público podría haber sido mayor sin su presencia, o el endeudamiento ha sido inevitable para proporcionar los servicios que demanda el bienestar de los ciudadanos).

El verdadero problema surge cuando año tras año el déficit se convierte en algo habitual o permanente, y no desaparece aún cuando la economía esté creciendo, pues en este contexto de recuperación los ingresos públicos son insuficientes para eliminar todas las deudas acumuladas por la malas prácticas del gobierno.

- c). El saldo presupuestario, además de medirse mediante la diferencia entre los ingresos y gastos, suele expresarse habitualmente como porcentaje del PIB:

$$\text{Saldo presupuestario sobre el PIB} = \frac{\text{Cuantía del saldo presupuestario}}{\text{Valor del Producto interior Bruto}} \times 100$$

Como veremos en el siguiente epígrafe de este apartado, cuando el presupuesto público es deficitario, el gobierno tiene necesidad de financiación y para ello lo normal es que recurra al endeudamiento mediante la emisión de deuda pública o que eleve la recaudación impositiva, puesto que debe captar los fondos necesarios para cubrir ese déficit.

Al contrario, cuando el presupuesto es superavitario, el gobierno reducirá la deuda pública y tendrá margen para reducir los impuestos, puesto que dispone de fondos excedentes. En este último caso se dice que el gobierno tiene capacidad de financiación.

Causas de variación del presupuesto público

Observemos ahora nuestra ecuación del presupuesto público, $SP = t \cdot Y - G_0$. Dos son las posibles causas que pueden ocasionar cambios en el saldo presupuestario:

- (1) los cambios en los instrumentos de la política fiscal (Δt ó ΔG), y
- (2) los cambios en el nivel de producción y renta (ΔY).

Esta relación aparentemente tan sencilla tiene implicaciones importantes porque nos dice que la variación del déficit o del superávit público está condicionada tanto por la política fiscal como por las fluctuaciones de la producción.

Efecto de la política fiscal sobre el presupuesto público:

- La política fiscal expansiva (disminución de impuestos o aumento del gasto público) reducirá el saldo presupuestario ($\downarrow t$ ó $\uparrow G \rightarrow \downarrow SP$). Es decir, si inicialmente hay un déficit aumentará más el déficit y si lo que hay inicialmente es un superávit se reducirá este superávit.
- Por el contrario, la política fiscal restrictiva (aumento de los impuestos o disminución del gasto público) aumentará el saldo presupuestario ($\uparrow t$ ó $\downarrow G \rightarrow \uparrow SP$): si hay déficit se reducirá el déficit y si hay superávit aumentará el superávit.

Efecto del ciclo económico sobre el presupuesto público:

- Las recesiones o crisis económicas (provocadas, por ejemplo, por una caída del consumo o de la inversión) disminuyen el saldo presupuestario porque si se reduce el nivel de producción la recaudación impositiva será menor ($\downarrow Y \rightarrow \downarrow t \cdot Y \rightarrow \downarrow SP$).⁵ Al igual que antes esto significa agravar el déficit si la situación de partida era de déficit, o disminuir el superávit si inicialmente las cuentas públicas estaban saneadas.

Una interpretación más detallada de los hechos sería la siguiente. En épocas de vacas flacas o debilidad económica, la demanda se reduce. Al caer la producción, disminuirán el número de empresas y la cantidad de personas que mantienen su puesto de trabajo. Los ingresos por impuestos, tanto del impuesto de sociedades como de las cotizaciones sociales y del IRPF, se reducen, mientras que unos gastos como la sanidad, educación, defensa, pensiones,... se mantienen

⁵ En realidad, cuando la economía se encuentra en la fase recesiva del ciclo económico, no sólo disminuye la recaudación de impuestos por la caída de la actividad sino que también aumentan los gastos en transferencias sociales (como las prestaciones de desempleo). Todo ello genera una tendencia a que se reduzca el presupuesto público.

y otros como los subsidios de desempleo aumentan para atender al mayor número de parados. El resultado es una reducción del saldo presupuestario.

- Las expansiones o booms económicos producen un efecto sobre el presupuesto contrario al que originan las recesiones. Un expectativas optimistas entre los consumidores y los inversores hacen crecer las ventas de las empresas, el gobierno recaudará más impuestos y el saldo presupuestario aumentará ($\uparrow Y \rightarrow \uparrow t \cdot Y \rightarrow \uparrow SP$). Es decir, o se reducirá el déficit público o aumentará el superávit, dependiendo otra vez de cuál era la situación original.

En este caso de vacas gordas o bonanza económica, la producción crece de un modo sostenido. El ingreso en concepto de impuestos aumentará (mayor número de empresas y más trabajadores en activo), y al pagar menos subsidios de desempleo, se acumulará una mayor cantidad de dinero en las cuentas públicas, lo cual se corresponde con un aumento del saldo presupuestario.

La relación entre el ciclo económico y el saldo presupuestario se hace más evidente aún si comparamos el saldo presupuestario como porcentaje del PIB y la tasa de desempleo. El déficit público casi siempre aumenta cuando lo hace el desempleo y disminuye cuando éste baja. Un análisis para la economía española desde el comienzo del siglo XXI, abarcando los años de expansión y los de recesión, es harto representativo de esta relación.

Como veremos en el segundo apartado de este capítulo, las variaciones del saldo presupuestario causadas por el ciclo económico son consecuencia de los estabilizadores automáticos (esto es, instrumentos que por el sólo hecho de existir, como son los impuestos progresivos y las prestaciones por desempleo, incidirán sobre el presupuesto público según como crezca la economía). En cambio, las variaciones del saldo presupuestario debidas a cambios en la política fiscal discrecional surgen de variaciones intencionadas en el gasto público, los impuestos o las transferencias

El saldo presupuestario de pleno empleo

Este examen sobre la variación del presupuesto público puede plantear bastantes más dudas que certezas cuando se intenta explicar cuál es la verdadera causa de la variación del presupuesto público en un momento determinado. Por ejemplo, si los economistas utilizasen las variaciones del saldo presupuestario para identificar de un “modo sencillo” si la política fiscal es expansiva o contractiva, podrían llegar a conclusiones erróneas si la causa de esas variaciones reside en el ciclo económico.

Para entender el problema supongamos el siguiente contexto. Un país está atravesando una crisis económica y simultáneamente se observa que las cuentas públicas presentan también un importante déficit. En virtud de lo estudiado antes, la pregunta sería: ¿todo el déficit público existente es producto de la crisis o solo es fruto de la política fiscal expansiva que se esté llevando a cabo? Si, como dice la teoría, en el presupuesto publico inciden la política fiscal y el crecimiento económico, ¿qué parte del déficit estará siendo causado por la política fiscal y cuál será atribuible únicamente a la crisis económica?

Para responder a las preguntas anteriores, los economistas han desarrollado junto al concepto de presupuesto efectivo (el que hemos visto hasta ahora), los conceptos de presupuesto estructural y presupuesto cíclico.

- ☒ **Saldo presupuestario efectivo**: es el presupuesto (la diferencia entre ingresos y gastos) que se contabiliza en el momento presente, el que se publica en las estadísticas y del que nos informan en los medios de comunicación.. Este concepto es el que hemos venido analizando hasta ahora : SP

- ☒ **Saldo presupuestario estructura (o de pleno empleo)**: es el cálculo del saldo presupuestario con el gasto público y los impuestos actuales pero suponiendo que la economía se encontrase en la producción de pleno empleo: $SP_{PE} = t \cdot Y_{PE} - G$.

- ☒ **Presupuesto cíclico**: es aquel que aparece cuando la producción se encuentra por debajo del pleno empleo. Se calcula como la diferencia entre presupuesto efectivo y el presupuesto estructural: $SP_{cic} = SP - SP_{PE}$

Según esta clasificación el presupuesto público efectivo será igual a la suma del presupuesto estructural (o componente estructural), que refleja la política fiscal del gobierno, y el presupuesto cíclico (o componente cíclico), que mide el efecto del nivel de producción sobre el presupuesto. Aplicando esta relación al déficit, tendríamos.

$$\underline{\text{Déficit efectivo} = \text{Déficit estructural} + \text{Déficit cíclico}}$$

Esta diferencia cíclico-estructural intenta señalar que la cuestión verdaderamente importante para las finanzas públicas no es que un año haya un déficit y otro un superávit. Lo trascendental es saber si la estructura impositiva del país le va a permitir financiar todo su gasto público a largo plazo, o dicho de otro modo, si con los años el déficit público se va a convertir en un problema permanente o crónico. Esa es justamente la finalidad del presupuesto estructural, la de separar el efecto del ciclo económico de los demás factores estructurales o inherentes a la propia organización de la economía. Por este motivo, también se le conoce como saldo presupuestario ajustado por el ciclo.

Entendámoslo a través de un ejemplo numérico:

Supongamos que el déficit efectivo es 10.000 millones de euros, y aplicando su actual estructura de gastos e impuestos a la hipotética producción de pleno empleo se obtendría un déficit estructural de 4.000 millones. Entonces, el déficit cíclico sería la diferencia entre ambos, es decir, 6.000.

Con los datos obtenidos haríamos el siguiente razonamiento: 4.000 millones de los 10.000 de déficit se deben a las decisiones del gobierno que influyen en los gastos e ingresos públicos, esto es a la política fiscal. Los 6.000 restantes es el verdadero déficit causado por la crisis económica (es decir, por la reducción del nivel de producción)

Una última observación sobre este tema: cuando una economía sale de una recesión y alcanza su nivel de pleno empleo, el componente cíclico del presupuesto desaparece y lo que nos queda es sólo el componente estructural.

La financiación del déficit público

En las economías desarrolladas el aumento de las necesidades ligadas al desarrollo de la economía del bienestar⁶ ha provocado que durante muchos años lo habitual haya sido el déficit público. Es por esta razón que la financiación del déficit se ha llegado a convertir en uno de los debates recurrentes de la política económica. En la práctica, esta financiación puede realizarse por tres vías: subida de impuestos, emisión de dinero y emisión de deuda pública.

- ☞ Las subidas de impuestos suelen ser una práctica impopular y, además, poseen algunas limitaciones. Por una parte, un incremento sustancial de los impuestos puede ralentizar considerablemente el crecimiento económico. Por otro lado, cuando la cuantía de los gastos es muy alta, los impuestos resultan insuficientes para financiar el déficit.
- ☞ La emisión de dinero, como veremos en un capítulo posterior, supone practicar una política monetaria expansiva y, en general, se cumple que a mayor cantidad de dinero en circulación mayor será el aumento de la inflación. Por este motivo, actualmente financiar los déficit públicos mediante la emisión de dinero (lo que habitualmente se conoce como monetización de la deuda) es una práctica prohibida en los países de la Unión Europea.

Durante la autarquía española (1936-1956) y en muchos países latinoamericanos en la década de los setenta y ochenta, la monetización de la deuda fue un recurso muy utilizado. Sus consecuencias, no obstante, fueron unas altísimas tasas de inflación, que en el caso de algunos países sudamericanos como Brasil o Bolivia alcanzaron valores anuales de 800% o más. Hoy en día, la emisión de dinero dentro de la Eurozona ya no está en manos de cada país sino que le corresponde única y exclusivamente al BCE, cuyo objetivo primero es la estabilidad del euro.

- ☞ La forma más normal de financiar el déficit público es, por tanto, la emisión de deuda pública. La deuda pública se define como el valor total de los bonos o títulos emitidos por el sector público en manos del sector privado. De este modo, la compra de un título de deuda pública por parte de un particular implica un compromiso del Estado a devolver en un plazo fijado lo prestado (lo principal) más una cantidad en concepto de intereses.

No es lo mismo déficit que deuda, aunque están relacionados. La deuda total es el endeudamiento acumulado del Estado a lo largo de todos los ejercicios. Esta deuda pública total aumentará cuando se incremente el déficit público de un ejercicio y se reducirá con el superávit.

Una metáfora adecuada para distinguir el déficit público de la deuda pública es la bañera utilizada normalmente para señalar la diferencia entre variable stock y variable flujo. El agua que, año a año, cae o fluye hacia la bañera es el déficit, mientras que la deuda es el total del agua acumulada a lo largo de los años. La amortización de esta

⁶ Por estado de bienestar se entiende el conjunto de servicios sociales (pensiones, desempleo, educación, sanidad) que intenta garantizar a los ciudadanos un nivel mínimo de subsistencia.

deuda es el agua que poco a poco se va por el desagüe. Si el agua que llega a la bañera supera a la que se desagua, la deuda va creciendo año a año. Cuando el agua supera la capacidad de la bañera y empieza a rebosar es que el país debe más dinero de la renta que esta generando. Si llega el caso de que la cantidad de agua es tal que no se puede contener y se empieza a filtrar por las baldosas, afectando a los vecinos de abajo, ese país tiene muy pocas posibilidades de devolver la deuda y necesita ayuda para eliminar toda el líquido sobrante de la bañera, Esta metáfora permite describir los rescates de Grecia e Irlanda en 2010 y Portugal en 2011. Actualmente quienes tiene la bañera más llena en la UE son los PIIGS (Portugal, Irlanda, Italia, Grecia y España o Spain).

Los efectos del déficit y la deuda pública

Las consecuencias indeseables del déficit y la deuda influyen a la larga en todos los rincones donde se desarrolle una actividad económica. Pero, por lo general, a los ciudadanos les importa bien poco la evolución del déficit y de la deuda. Sus principales preocupaciones se dirigen a sus puestos de trabajo, a sus salarios, al precio de los bienes que compran, a la rentabilidad que ofrecen los bancos o a cómo amortizar sus créditos hipotecarios. La razón de tal desinterés suele ser, en general, el desconocimiento o la indiferencia que muestran ante el posible efecto de esos desequilibrios en sus posibilidades económicas presentes y futuras.

Sin embargo, el déficit público incidirá en la capacidad de crecimiento de la economía y, por extensión, en la vida cotidiana de las personas a través de cinco vías:

- (1) Hace más difícil la inversión privada al absorber recursos de la sociedad para su financiación,
- (2) Eleva la deuda exterior porque parte del dinero utilizado para financiarlo procede de créditos extranjeros,
- (3) Aumenta la emisión de títulos de deuda pública, planteándose el problema de sus sostenibilidad a medio y largo plazo,
- (4) Hace dudar de la solvencia del país si el déficit se convierte en permanente y acumulativo, lo que provocará reacciones negativas en los mercados financieros hacia el país, y
- (5) Representa una carga financiera para las generaciones presente y futuras al tener que afrontar unos pagos crecientes.

Lo normal es expresar el peso de la deuda pública en relación a la capacidad que tiene el Estado de generar riqueza y así recaudar fondos monetarios para pagarla, es decir, como porcentaje del Producto Interior Bruto:

$$\text{Deuda pública sobre el PIB} = \frac{\text{Volumen de la Deuda Total del Estado}}{\text{Valor del Producto Interior Bruto}} \times 100$$

Una cuestión elemental en el estudio de la deuda pública es saber cuál es el volumen total máximo de deuda que puede soportar un país en relación a sus tasas de crecimiento

del país, pues ello determinará la disposición de los acreedores a prestar dinero. En este contexto hay que tener muy presente que el pago de los intereses ofrecidos por la deuda se contabilizan en el presupuesto anual, lo que significa que el déficit inicial se ve agrandado. Si llegado el momento de vencimiento, parte de estos intereses no se pueden pagar con los nuevos ingresos públicos habrá que emitir más deuda, lo que hará agrandar el déficit otra vez. Por este motivo es tan importante poder controlar la cuantía de la deuda.

Los mercados internacionales al comprar deuda pública a los países deciden el interés a los que les prestan teniendo en cuenta el riesgo que corren de que no se les devuelva el dinero prestado. Esta desconfianza hacia la solvencia de un país es lo que mide las primas de riesgo. La prima de riesgo es la mayor rentabilidad que se exige para compensar una mayor incertidumbre, diferencia que se expresa siempre en puntos básicos (100 puntos básicos equivalen a un punto porcentual) respecto de títulos considerados seguros. En la Eurozona se toma como referencia el tipo de interés al que se presta al país considerado más solvente, Alemania, y a todos los demás se les cobra un plus adicional, que es la prima por el mayor riesgo asumido.

En relación al volumen emitido de deuda pública por un país existe una norma general que dice lo siguiente: *“siempre que el PIB nominal crezca al menos al mismo ritmo que los pagos efectivos que se han de realizar en cada momento, ésta deuda puede seguir creciendo indefinidamente sin poner en peligro las finanzas públicas”*.

En realidad, lo que importa no es el volumen de la deuda sino lo que representa sobre los ingresos. El argumento es el mismo que se aplica a una empresa. Por ejemplo, si los ingresos por ventas de una empresa aumentan a una tasa anual del 4% y los gastos en concepto de intereses lo hace al 6% de forma regular, la empresa terminará teniendo problemas financieros.

Según lo anterior, la deuda pública de un país puede llegar a un momento explosivo cuando el incremento en los costes de su financiación (total de títulos en circulación multiplicado por los tipos de interés a que está concedida) superan el ritmo de evolución de los ingresos públicos, que dependen de la tasa de crecimiento. En este caso la insolvencia ya es una realidad. Esto da sentido y consistencia a las reglas que limitan la deuda pública en relación con la riqueza nacional. En el contexto europeo, el Pacto de Estabilidad establece que el déficit público no supere el 3% anual y que el límite a la deuda acumulada sea como máximo el 60%. Este es el límite que se considera prudente para no hipotecar el crecimiento.

La forma de amortizar la deuda requiere de menos explicaciones. Se puede amortizar a lo largo del tiempo y sin necesidad de elevar los impuestos comprimiendo el gasto público, pero los gobiernos acuciados por múltiples necesidades suelen preferir simplemente subir los impuestos, trasladando de ese modo la carga de la deuda.

La carga de la deuda nos lleva a hablar inevitablemente al traslado generacional de la deuda pública. Es un hecho que la obligación de pagar las deudas de hoy se traslada a las generaciones futuras. De una manera directa, vía de impuestos, o de una forma indirecta, al absorber la deuda unos recursos financieros que no podrán utilizarse en proyectos de inversión que generen una mayor renta futura. Conviene precisar que si la

deuda responde a un adecuado proceso de inversión pública, su carga futura no será tan gravosa porque el ritmo de crecimiento puede verse poco a nada afectado.

En este sentido, se suele recomendar la emisión de deuda para financiar las inversiones públicas a largo plazo que van a disfrutar generaciones futuras, como educación, investigación y desarrollo, ayudas a sectores estratégicos, etc. Por el contrario, no están bien vistas las emisiones de deuda que tratan de financiar simplemente los gastos corrientes. Por ejemplo, se considera poco justo que los sueldos exorbitados de muchísimos funcionarios actuales se financien con deuda que van a tener que pagar los ciudadanos de dentro de diez o veinte años.