

# La Función Estabilizadora de la Política Fiscal

(PRIMERA PARTE)

El presupuesto del gobierno desempeña un papel importante y generalizado en la marcha de la mayor parte de las economías. Así por ejemplo, los gastos del gobierno son una fuente de estímulo, en tanto que el financiamiento mediante impuestos más elevados puede ser contraccionista a medida que se le sustrae poder adquisitivo al contribuyente. El endeudamiento del gobierno en fuentes internas no bancarias, como mediante emisiones de bonos para financiar dispendios también puede ser contraccionista, a menos que el sector privado tenga ahorros en exceso.

En el periodo de posguerra, y reflejando la revolución keynesiana en el pensamiento económico, muchos gobiernos han tratado de utilizar el presupuesto para estabilizar la economía. Pero semejante utilización ha sido discutida. Fundamentalmente, el debate se refiere a si la política fiscal puede o no suavizar las fluctuaciones en el ciclo económico y las alteraciones concomitantes en el crecimiento del empleo, aunque también tiene que ver con los efectos de los esfuerzos de estabilización sobre la tasa de inflación y otras metas de política económica, sobre todo la balanza de pagos.

Ph. D. en Economía, Universidad de Western, Ontario.

Fuente: Finanzas y Desarrollo, Marzo, 1984.

En lo que sigue, se estudian ciertos aspectos de una política fiscal de estabilización, insistiendo en cómo medir y evaluar sus efectos estabilizadores. Quienes orientan las políticas frecuentemente confían en indicadores o medidas sumarias para calibrar la posición de un presupuesto, sus efectos estimulantes y su probable magnitud. Pero la elección del indicador apropiado no es cosa simple, porque la interacción del presupuesto con la economía es compleja.

## ELECCION DE INDICADORES

El presupuesto interactúa con la demanda y la oferta agregadas a través de varios canales en una economía industrial moderna típica. Puede afectar directamente al mercado de bienes y servicios por intermedio de las políticas de adquisición del gobierno. Los efectos indirectos se ejercen de varias maneras diferentes: un importante canal es mediante las expectativas y, por tanto, el comportamiento de las personas. Por ejemplo, si las autoridades corren con un mayor déficit, las personas pueden esperar futuros impuestos más elevados para financiar el déficit, y pueden aumentar los ahorros corrientes —lo cual frustraría entonces el efecto expansionista de la política fiscal—. O bien, si el déficit fiscal más alto está financiado, por empréstitos en los mercados financieros, las tasas de interés podrían subir y así eliminar

---

algún gasto privado. Esto a su vez podría frustrar el efecto directamente estimulante de la política seguida. El funcionamiento bien logrado de la política fiscal exige que por lo menos se tomen en cuenta algunas de estas reacciones indirectas.

Sin embargo, en la práctica es difícil tener plenamente en cuenta los diversos efectos de la política fiscal (distinguiendo entre sus resultados inmediatos y definitivos). Se necesitan ciertas convenciones simplificadoras. Una simplificación de importancia es la de considerar solamente los efectos iniciales a corto plazo de los presupuestos sobre la demanda agregada. Un horizonte de un año para el análisis es apropiado porque generalmente coincide con el ciclo del presupuesto anual en muchos países. No obstante, es importante tener alguna idea de los efectos a más largo plazo y del probable impacto de otras políticas.

Una segunda convención es la que se refiere al grado hasta donde se ha de desagregar el presupuesto. No todas las componentes tienen el mismo impacto sobre la economía: en vez de aumentar la demanda interna, por ejemplo, un desembolso presupuestario puede tener por resultado mayores importaciones que no estimulan la economía interna; los pagos de intereses sobre una deuda más elevada, pueden ser así mismo menos estimulantes que la extensión de compensaciones de desempleo, ya que los beneficiarios de los primeros probablemente van a tener una propensión marginal más elevada de ahorrar los beneficiarios de las últimas. Pero los detalles necesarios para un análisis desagregado están típicamente ausentes, de modo que la atención tiene que confiarse por lo general a algún concepto global del presupuesto.

Los keynesianos y los monetaristas se valen de diferentes conceptos del presupuesto. Los primeros destacan un balance logrado entre gastos del gobierno y recaudos, que es apropiado para un análisis del mercado de

bienes, en tanto que los monetaristas prefieren generalmente un concepto de balance de liquidez porque piensan que incluso a corto plazo la masa monetaria y el nivel de la demanda agregada están estrechamente relacionados. Los keynesianos propugnan esta asociación en cuanto al corto plazo y sostienen en cambio una identificación directa de los efectos del presupuesto sobre la demanda agregada en lugar de mediante una sustitución de la masa monetaria. En la práctica, para un análisis a más corto plazo de los efectos de producción y el empleo, un balance presupuestario keynesiano es la opción preferida por muchos gobiernos nacionales. Los keynesianos tienden a argumentar que la definición de liquidez es más apropiada para evaluar la contribución del presupuesto al crecimiento de la oferta monetaria y, por tanto, al proceso generador de inflación a más largo plazo.

En todo caso, la utilidad de cualquiera de los indicadores dependerá de la estabilidad de la composición de base del presupuesto durante un período dado. Si hay variaciones dramáticas dentro del mismo en las proporciones relativas de componentes importantes, los efectos evaluados de un balance presupuestario dado pueden ser diferentes del impacto efectivo. Como precaución cuando se empleó un concepto global de presupuesto, es útil anotar si ha habido o no o si es probable que haya modificaciones fundamentales de composición. También es importante especificar desde un principio el fin para el cual se va a emplear el indicador, ya que para diferentes propósitos son apropiados indicadores diferentes, como se va a considerar luego en más detalle.

#### USO DE INDICADORES

Es una falacia corriente tomar un balance presupuestario seleccionado y considerarlo junto con sus movimientos como indicadores directos de la posición política. Sin embargo, para una estructura tributaria y de

### INDICADORES DEL PRESUPUESTO

Con el fin de obtener un indicador simple del efecto del presupuesto sobre la economía (esto es, sobre la demanda agregada) determínese primero un balance neutral con respecto al ciclo (BNC). Sea  $G_0-T_0$ , donde  $G$  = gastos del gobierno,  $T$  = recaudaciones en el año base, o designa cierto año base de resultados satisfactorios. Siguiendo lo expuesto en el texto, el gasto del gobierno en el año base evolucionará de manera neutral siempre que aumente a la misma tasa que la producción potencial, en tanto que la evolución neutral de los ingresos del año base requiere que aumente al paso de la producción efectiva. El BNC para cada año se determina aplicando el recaudo del año base a la relación del PNB ( $t_0$ ) al nivel de producción efectiva de ese año y el gasto del año base a la relación del PNB ( $g_0$ ) al nivel de producción potencial (tendencia) de ese año; la diferencia es el BNC.

En seguida, el BNC así calculado se resta del déficit presupuestario real para ese año para determinar el llamado efecto cíclico del presupuesto (en términos reales):  $ECP = G - T - [g_0 Y^p - t_0 Y]$  donde  $Y$  representa el PNB y el superíndice  $p$  su nivel potencial. Un ECP positivo indica un efecto presupuestario expansionista y recíprocamente. Este valor es cero para el año base.

Un modo sencillo de identificar la componente de balance "estructural o subyacente" del presupuesto de un año dado es tomar el año base definido arriba y agregarle el efecto del presupuesto respecto del ciclo (ECP) para ese año -véase el cuadro anexo para una ilustración con base en datos de EE.UU.- La ECP da una estimación aproximada de la cuantía de los recaudos suplementarios o de las reducciones en el gasto necesario para restaurar el balance del año base. En este caso, se ha tomado 1978 como año base ilustrativo.

Datos Fiscales del Gobierno Federal de EE.UU., 1978 - 1983  
(En por ciento del PNB)

	78	79	80	81	82	83
Balance presupuestario efectivo (a)	2,0	1,2	2,4	2,5	4,3	6,3
Balance neutral respecto al ciclo (b)	2,0	2,0	2,8	2,9	4,2	4,5
Efecto cíclico del presupuesto $ECP = (a) - (b)^2$	-	-0,8	-0,4	-0,4	0,1	1,8
Impulso fiscal (ECP)	-	-0,8	0,4	-	0,5	1,7
Balance del año base (1978) (c)	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Balance presupuestario estructural ( $ECP + (c)$ )	2,0	1,2	1,6	1,6	2,1	3,8

Fuente: IMF data.

-Denota cuantía insignificante.

Todos los datos de balance presupuestario representan déficit. Los datos han sido ajustados a una base de valores de caja en un año civil e incluyen transacciones de seguridad social de acuerdo con el uso normal del FMI.

2 - representa un efecto contraccionista.

---

gastos dada, resultará un balance presupuestario diferente cuando la economía esté en auge, por ejemplo, que cuando esté en estancamiento. Por consiguiente, puede ser erróneo inferir directamente de un aumento del déficit presupuestario que la política fiscal se ha vuelto más estimulante o que va a llevar a la eliminación del gasto privado; una situación económica debilitante podría haber causado igualmente el déficit creciente. Es importante pues, tomar nota del estado subyacente de la economía.

Hay dos maneras esencialmente de ajustarse a los efectos de la economía sobre el presupuesto. La una supone controlar las fluctuaciones en el nivel de la actividad económica, y es el llamado método de equilibrio de pleno empleo, elaborado por el Consejo de Asesores Económicos en los Estados Unidos. El procedimiento consiste en plantearse cual sería el balance presupuestario a un supuesto nivel de pleno empleo de la economía. Los elementos del presupuesto, como los ingresos o las compensaciones de desempleo, que son sensibles al ciclo, se verán afectados por esta estimación. El balance presupuestario de pleno empleo resultante será entonces invariante con respecto al nivel de ingreso de pleno empleo dado, a menos que el nivel de gastos discrecionales o la estructura de la tributación se modifiquen. Por tanto, las implicaciones expansionistas de diferentes estructuras presupuestarias (políticas fiscales) se pueden clasificar en categorías observando la magnitud de sus déficits de pleno empleo. Cuanto más grande sea el déficit en pleno empleo, más expansionista se considera el presupuesto.

Otra manera de tratar el efecto del ciclo económico sobre el presupuesto, es seleccionar primero un balance presupuestario de un año base con propiedades deseables. Entre éstas están las de alinearse apropiadamente con respecto a los correspondientes balances de los sectores privado y externo en un año para el cual se juzgue satisfactoria la

marcha global de la economía. Los movimientos en este balance presupuestario son computados luego como neutros con respecto al ciclo, empleando la tendencia de la tasa de crecimiento del PNB o estimaciones directas de la producción potencial, para determinar el crecimiento "neutro" en los gastos del gobierno, en tanto que ingreso "neutro" es el que crece en igual proporción que el PNB efectivo. La justificación de semejantes criterios es inmediata. Un crecimiento en el gasto del gobierno que vaya al paso del aumento del potencial productivo de la economía no contribuye a una presión excesiva. Sin embargo, como los ingresos responden al crecimiento real del PNB, deberá crecer a la par con el PNB para que el aspecto de ingresos del presupuesto sea neutral en su impacto sobre la demanda agregada. Desde luego, si el ingreso crece más rápidamente, estará ejerciendo un efecto contraccionista (lastre fiscal) sobre la economía. Se deberá observar que el criterio del ingreso se emplea al evaluar si la respuesta del ingreso es o no neutral, lo que no es lo mismo que identificar la política discrecional de ingresos, a menos que el grado de reacción subyacente del ingreso con respecto al crecimiento del PNB (la llamada elasticidad incorporada) sea la unidad.

El paso siguiente es contrastar un balance presupuestario real con el balance cíclicamente neutral de ese año. Si el déficit presupuestario real excede por ejemplo del déficit neutral cíclicamente adjudicado, el efecto cíclico del presupuesto se considera expansionista y recíprocamente. Esta diferencia está definida en el recuadro y se hace referencia a ella como al efecto cíclico del presupuesto. Pero una medida semejante es sumamente sensible a la elección del balance del año base. Un indicador más firme se obtiene considerando la variación año por año en el indicador del presupuesto anteriormente descrito (esto es, el ECP en el recuadro). Esta medida del impulso fiscal indica la con-

---

tribución inicial a la fluctuación en la demanda agregada.

Las diferentes técnicas descritas en lo que antecede para ajustar un balance presupuestario se centran en fluctuaciones reales (que afectan el empleo). Sin embargo, el resultado observado de un presupuesto puede reflejar la operación de varios factores. La prosecución de una política fiscal más expansionista hará que el déficit presupuestario se amplíe. Al mismo tiempo, esta política puede estimular una mayor producción, la inflación de precios internos y un mayor volumen de importaciones. Si los recaudos son sensibles a estos factores, podría haber un mejoramiento en el balance presupuestario, aunque no en general de tal magnitud como para compensar enteramente el incremento inicial del déficit del presupuesto. Además, factores que operan independientemente del presupuesto pueden haber dado lugar a una tasa de inflación más alta o a un deterioro de las relaciones de intercambio que también hayan ejercido efectos sobre el resultado presupuestario observado. ¿Cómo se deberán tratar tales efectos "no relacionados con la producción" en la evaluación de la política fiscal, sean o no inducidos por el presupuesto?

El interrogante anterior puede responderse de maneras diferentes que, a su vez pueden llevar a ajustes suplementarios de la medida del balance presupuestario. Así que se puede sostener que la política fiscal no deberá ignorar lo que se relaciona con la inflación interna y que una tasa de inflación normativa (aceptable) deberá hacer parte del análisis. También se podía argumentar que todo incremento de la tasa de interés inducido por la inflación que aumente los desembolsos sobre deuda pública deberá ser excluido del balance presupuestario, pues que podría dar la impresión engañosa de que la política fiscal es más expansionista, cuando todo lo que ha ocurrido es que los tenedores privados de la deuda del gobierno han sido

compensados por una erosión del valor real de sus tenencias.

Una desventaja importante de estos y otros ajustes que han sido propuestos, es hacer la medida resumida más compleja. Además, no es del todo claro que tales ajustes deban convertirse en una medida de política fiscal, dada la definición corriente de política fiscal, como la que comprende las transacciones que afectan al balance presupuestario y por tanto al crecimiento de la deuda pública, en tanto que le atribuye la responsabilidad de su composición y evaluación a la política monetaria. De la observación de la anterior definición se siguen varias implicaciones. Primera, que hasta donde la inflación se considere como un fenómeno monetario, en tanto que la preocupación dominante de la política fiscal es la estabilización de la producción, puede haber razón para separar los dos objetivos. Segunda, en lo que se refiere al tratamiento de mayores desembolsos de intereses inducidos por la inflación, puede ser preferible no haber ninguna excepción para ellos en la evaluación de la política fiscal en sí misma, y sí tomar en cuenta sus posibles implicaciones al analizar el comportamiento del sector privado. Esto es apropiado sobre todo si hay dudas en cuanto a cómo va a responder el comportamiento del gasto privado a un ajuste de la deuda relacionado con la inflación. Tercera, se podría argüir que los efectos del presupuesto sobre las tasas de interés (que inciden sobre cuestiones tales como el desplazamiento) no deberían formar parte de la evaluación fiscal basándose en que se tratan más apropiadamente en el análisis monetario. No obstante, el hecho de que tales cuestiones su puedan suscitar, señala la necesidad de ser cautelosos en el uso de las medidas fiscales. Es importante que algunas de las más amplias implicaciones de los factores arriba anotados no se pierdan de vista, aunque no hagan parte de la medida fiscal.

