

La política fiscal

Llamamos *política fiscal* al conjunto de acciones que el Gobierno lleva a cabo utilizando los ingresos y gastos de la Administración Pública, el déficit público y los instrumentos de que dispone para su financiación (lo que constituye la política de deuda pública). Los *objetivos* de la política fiscal pueden ser muy variados: la estabilidad macroeconómica, el crecimiento, la redistribución de la renta o la modificación de decisiones del sector privado (sobre consumo, ahorro, inversión, etc.). Aquí nos ocuparemos principalmente de la política fiscal dirigida a la estabilidad de la economía, es decir, a reducir el impacto de los ciclos económicos.

Las cuentas de la Administración Pública

La *Administración Pública* incluye la Administración central (el Estado y los organismos que dependen de él), las administraciones territoriales (comunidades autónomas y corporaciones locales) y las administraciones de la seguridad social¹.

El *gasto* de la Administración Pública incluye el consumo público (la compra de bienes y servicios de consumo por las administraciones, incluyendo la remuneración de personal); la inversión pública o formación bruta de capital (compra de bienes de inversión); las transferencias y subvenciones y los intereses de la deuda de la Administración Pública².

Los *ingresos* públicos están formados por los diversos impuestos (incluyendo las cotizaciones sociales) más los precios y tasas y algunas transferencias recibidas (por ejemplo, de fondos procedentes de la Unión Europea).

¹ En la contabilidad nacional, las empresas de propiedad pública no figuran dentro de la Administración Pública.

² El gasto corriente incluye los pagos por operaciones que se agotan en un periodo; el resto son operaciones de capital (que incluyen las inversiones públicas y algunas transferencias).

Nota técnica preparada por el Profesor Antonio Argandoña. Enero de 2012.

Copyright © 2012 IESE. Para pedir copias de este documento diríjase a IESE Publishing a través de www.iesep.com, escriba a iesep@iesep.com, envíe un fax al +34 932 534 343 o llame al +34 932 534 200.

No está permitida la reproducción total o parcial de este documento, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por registro o por otros medios.



Los ingresos y gastos de la Administración Pública no tienen por qué coincidir. Su diferencia se llama *superávit* o *déficit público*, que se calcula así³:

$$\begin{aligned} & \text{Ingresos corrientes} - \text{Gastos corrientes} \\ & = \text{Ahorro (o desahorro) público} \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} & \text{Ahorro (o desahorro) público} - \text{Gastos de inversión (netos)} \\ & = \text{Superávit o déficit público} \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} & \text{Superávit o déficit público} \pm \text{Venta neta de activos} = \\ & \text{Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación}^4 \end{aligned}$$

Se llama *déficit primario* al que resulta de restar al déficit total la carga de intereses. El *déficit estructural* o de pleno empleo es el que se produciría si la economía operase a plena capacidad. Si, en un periodo determinado, la economía trabaja por debajo del pleno empleo, los ingresos públicos serán, probablemente, menores de los que se obtendrían a plena capacidad, y los gastos habrán sido mayores (por ejemplo, por los pagos por el seguro de desempleo). El *déficit coyuntural* calculado de esta manera será, por tanto, mayor que el de pleno empleo.

El uso de la política fiscal

Como ya indicamos, la política fiscal suele utilizarse, principalmente, para estabilizar la macroeconomía, a fin de moderar los efectos de las recesiones y los auges. Hay tres usos posibles de esta política:

1. Se dice que los *estabilizadores automáticos* funcionan cuando ese efecto moderador se produce sin necesidad de una intervención explícita del Gobierno. Por ejemplo, cuando un país entra en recesión, algunas partidas de gasto público aumentan automáticamente (por ejemplo, las prestaciones por desempleo) y la recaudación de impuestos se reduce (y, a menudo, más que proporcionalmente, como es el caso de los impuestos progresivos), de modo que la renta disponible de las familias cae menos de lo que lo haría si no existiesen esos instrumentos fiscales (lo contrario se da en las fases de auge)⁵.
2. El *uso discrecional* de la política fiscal implica la manipulación de los ingresos o gastos, más allá de su ajuste puramente automático, reduciendo, por ejemplo, los tipos impositivos del impuesto sobre la renta o aumentando algunas partidas del gasto

³ La contabilidad de la Administración Pública puede llevarse con el criterio de caja (cobros y pagos realizados) o con el de gestión (obligaciones contraídas y derechos reconocidos).

⁴ La venta neta (venta menos compra) de activos por la Administración Pública (inmuebles, créditos concedidos, etc.) supone una fuente de fondos para la Administración, aunque no forma parte del superávit o déficit público.

⁵ La renta disponible de las familias es igual a los ingresos procedentes de su contribución a la producción más las transferencias recibidas (pensiones, prestaciones por desempleo, etc.) menos los impuestos pagados (impuestos sobre la renta y cotizaciones sociales, principalmente).

público o de las transferencias, para aumentar así la demanda agregada, la producción y el empleo. Un Gobierno dispone de varias medidas fiscales para tratar de impulsar el crecimiento de la demanda agregada (véase la nota técnica ECONN-247, «El modelo de oferta y demanda agregadas»). Por ejemplo:

- Puede aumentar el *gasto público en bienes y servicios* de consumo o de inversión (e indirectamente, a través de los efectos multiplicadores de ese gasto, puede aumentar el consumo de las familias).
 - Puede actuar sobre el consumo de las familias, a través de las *transferencias* (como las pensiones o el seguro de desempleo) o del impuesto sobre la renta (manipulando los tipos o actuando sobre las deducciones, desgravaciones y exenciones).
 - Puede reducir los tipos del *impuesto de sociedades*, desgravar las inversiones o conceder libertad de amortizaciones, etc., para aumentar la inversión privada, a fin de aumentar la rentabilidad final de los proyectos.
 - Puede moderar los costes de las empresas, los precios de venta y la creación de empleo reduciendo el *impuesto sobre el valor añadido* (IVA) o las *cotizaciones sociales*.
3. Asimismo, el Gobierno puede utilizar la política fiscal como una *política de oferta*, dirigida a cambiar los incentivos económicos para producir, ahorrar, invertir, etc. Por ejemplo, una reducción de los tipos marginales del impuesto sobre la renta puede incentivar el trabajo o la iniciativa emprendedora, al aumentar la rentabilidad neta, después de impuestos, de esas actividades⁶.

El déficit público

Antes definimos el *superávit o déficit* de un Gobierno como la diferencia entre sus ingresos y sus gastos, y su *capacidad o necesidad de financiación* como la suma de su superávit o déficit más la venta o compra neta de activos, es decir, su apelación total al crédito. A la hora de valorar esas variables, no debemos olvidar la *cuantía* del déficit⁷ y su *duración*, que determinan el aumento del stock *de deuda viva* del Gobierno; por tanto, es relevante también el nivel preexistente de esa deuda. También hay que considerar la *finalidad* del déficit, concretamente si da lugar a un aumento de la capacidad de generación de renta en el país (inversión pública, compra de activos rentables, etc.) o si es mero gasto improductivo (pensiones, etc.). Finalmente, hay que tener en cuenta las circunstancias de la *financiación* de ese déficit: el tipo de deuda emitida (corto o largo plazo), las garantías, la moneda (nacional o extranjera) y, finalmente, el acreedor:

⁶ Incluso podría aumentar la recaudación, si el aumento de la base imponible compensa la reducción del tipo impositivo, aunque este resultado no parece probable.

⁷ La cuantía del déficit adquiere significación en comparación con una variable de referencia que, en el caso del déficit público, suele ser el producto interior bruto (PIB).