

U.d.13. Política presupuestaria y fiscal

Marco teórico

1. La política presupuestaria
2. Política fiscal

1. La política presupuestaria

Concepto y clases de ingresos y gastos: Los presupuestos públicos son estimaciones sobre las posibilidades de ingresos y gastos de una institución o empresa pública. En los presupuestos de las distintas administraciones públicas, locales, autonómicas o centrales, aparecen los ingresos y los gastos públicos.

Entre los **ingresos públicos** destacamos:

1. **Los tributos**, en sus tres vertientes de:
 - a) **Impuestos**. Es una imposición del Estado u otras administraciones públicas que recaen sobre las rentas, patrimonio u actos económicos de los individuos, unidades familiares y empresas. Los impuestos, a su vez, se pueden clasificar:
 - **Impuestos directos**: Gravan las rentas y los incrementos patrimoniales obtenidas en un periodo (por lo general un año) por los contribuyentes. Los impuestos directos se pagan cuando se perciben las rentas o ingresos. Los dos más importantes son el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) e Impuesto de Sociedades (IS). El IRPF grava a las personas físicas y los tipos de gravamen son progresivos con las bases liquidables del impuesto (Ej.: Si una persona física tiene una base liquidable del IRPF de 15.000 euros el tipo de gravamen será inferior al de otra que tenga una base de aplicación del impuesto de 30.000 euros) y el IS que grava a las sociedades, con diferentes tipos de gravamen según su dimensión (las sociedades de reducida dimensión tienen un tipo de gravamen inferior al general) o características (p.e.: las cooperativas tienen un tipo de gravamen inferior al general).
 - **Impuestos indirectos**. Gravan el consumo de bienes y servicios en el territorio nacional o los actos jurídicos que se efectúan. Los impuestos indirectos se pagan cuando el contribuyente gasta su renta. El impuesto indirecto por excelencia es el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) que grava el consumo dentro de las fronteras del país, también tiene importancia el Impuesto de Transmisiones Patri-moniales y Actos Jurídicos Documentados. A diferencia del IRPF el IVA es proporcional al consumo efectuado. Ej.: Si se adquiere un vestido por 500 euros y el IVA es del 16% se pagarán 80 euros de IVA al Estado (16% de 500), pero si los ingresos de esta persona son mayores que los de otra se le aplicará un porcentaje de gravamen mayor por el IRPF (impuesto progresivo).
 - b) **Contribuciones especiales y tasas**. Las contribuciones especiales son tributos que se pagan por el beneficio o el incremento del valor patrimonial de bienes privados como consecuencia de la realización de una obra o servicio

U.D. 13. La intervención del sector público

público. Ej.: Contribución especial por el alcantarillado o asfaltado de una calle a pagar por los propietarios de las viviendas que se benefician de esta obra pública. Las tasas son tributos que se pagan por las prestaciones de servicios públicos de los que se beneficia expresamente el contribuyente. Ej.: Las tasas universitarias para acceder a los estudios en una Universidad pública.

Los impuestos a diferencia de los tasas y contribuciones especiales su pago no supone contraprestación directa en el derecho a mayor o menor consumo de bienes y servicios públicos. Ej.: Por muchos impuestos que pague un contribuyente no tiene más derechos de uso de los hospitales y colegios públicos que otro que pague menos.

2. **Los ingresos patrimoniales por la explotación del patrimonio y empresas públicas.** Beneficios obtenidos por la explotación económica o enajenación (venta) de bienes del Sector público. Ej.: Beneficios de las empresas públicas, ingresos de las concesiones administrativas a empresas privadas o de la privatización de empresas públicas.
3. **Las transferencias del exterior.** Las transferencias a diferencia de las rentas no tienen contraprestación. Ej. El salario es una renta como contraprestación al trabajo realizado, mientras el subsidio de paro es una transferencia o subvención que recibe la persona desempleada sin que exista contraprestación económica. Si un país pertenece a organizaciones supranacionales aporta y percibe transferencias del exterior. En el caso de España la mayoría proceden de la Unión Europea.

Y dentro de los **gastos públicos** resaltamos:

1. **Gastos corrientes** o de consumo público en el período de vigencia del presupuesto, en este apartado se incluyen los salarios de funcionarios, las compras de material sanitario o educativo o el mantenimiento de hospitales, colegios y demás instituciones públicas.
2. **Prestaciones sociales.** La partida de gasto más importante en este concepto es el pago de pensiones por jubilación, invalidez, viudedad o orfandad.
3. **Transferencias y subvenciones** a las empresas y particulares. En este apartado se incluyen las subvenciones a las explotaciones de las empresas, por lo general, dedicadas a actividades primarias (agricultura, ganadería o pesca) y los subsidios de desempleo, como partidas más significativas.
4. **Inversión pública.** Una importante partida de los presupuestos generales de las administraciones y entidades públicas son las inversiones en infraestructuras (carreteras, colegios, hospitales, museos,..) que incrementan los bienes públicos a disposición de los ciudadanos.

Déficit y deuda pública: Cuando los ingresos públicos de un período son inferiores a los gastos públicos se dice que el presupuesto tiene un déficit por la diferencia y, para financiar el saldo negativo, el sector público emite deuda pública. La deuda pública es una forma de financiación ajena que utilizan las administraciones públicas. Consiste en la emisión de títulos o valores mobiliarios suscritos por los ahorradores (particulares, entidades bancarias, fondos de inversión, empresas privadas, etc.) que deseen prestar su dinero al Sector público y que les será devuelto con intereses. La emisión de deuda pública puede efectuarse:

- a) **A pagar a corto plazo.** Con plazo de vencimiento inferior o igual a un año:
 - **Pagarés públicos.** La entidad pública correspondiente se obliga a devolver el dinero prestado con los intereses pactados en el compromiso de pago.
 - **Letras del tesoro.** El ahorrador adquiere una letra de cambio de un nominal, que descontados los intereses pactados será el importe a pagar por ella.. Al vencimiento, el Estado devuelve el nominal de la letra y la diferencia con lo entregado será el beneficio de la operación para el ahorrador.
- b) **A pagar a largo plazo.** Deudas con vencimiento superior a un año:
 - **Bonos y obligaciones del Estado.** Son emisiones de empréstitos donde los inversores particulares o institucionales prestan su dinero con la garantía del Estado que les será devuelto con los intereses pactados al vencimiento.

Superávit público: Si los ingresos públicos son superiores a los gastos, se dice que el presupuesto tiene un superávit por la diferencia y el ahorro público del periodo se podrá destinar a amortizar parte de la deuda acumulada en los años de déficit o a constituir un fondo de ahorro público para cuando sea necesario echar mano de él en situaciones de recesión o crisis económica.

Efecto expansivo del déficit y contractivo del superávit público: Un presupuesto público con déficit tiene un efecto expansivo de la demanda agregada, pues los agentes económicos tienen más renta disponible para gastar, financiada con la emisión de deuda pública para cubrir el déficit. Ej.: si los ingresos del Estado ascienden a 250 u.m. y los gastos a 280 u.m., el déficit de 30 u.m., que el Estado tendrá que financiar con emisión de deuda pública, es mayor renta disponible que las empresas y familias podrán utilizar para gastar o ahorrar. Por el contrario, cuando un presupuesto público tiene un superávit se produce un efecto contractivo, porque el ahorro público resta capacidad de gasto a los agentes económicos privados (empresas y economías domésticas). Ej.: si los ingresos del Estado ascienden a 250 u.m. y los gastos a 200 u.m., el superávit de 50 u.m. lo ahorra el Estado, pero los agentes económicos se ven privados de esta renta para demandar bienes y servicios.

Limitaciones de la política presupuestaria: Los gobiernos deciden las partidas de ingresos y gastos para llevar a cabo los objetivos de política económica de sus programas electorales, pero la ejecución de un presupuesto tiene limitaciones, destacamos:

- a) **La herencia de gobiernos anteriores.** Cuando un gobierno quiere aplicar una determinada política presupuestaria tiene que contar con la situación de la que parte, sobre todo, de deuda pública acumulada por gobiernos anteriores y compromisos de pagos adquiridos que limitan la capacidad de maniobra del gobierno entrante.
- b) **El déficit o superávit es difícil de manejar.** El objetivo de déficit o superávit que los gobiernos se marcan para cada año dependen del crecimiento de la economía. Si el PIB no aumenta lo previsto la recaudación de impuestos, sobre todo del IRPF e IVA, se resienten y las previsiones de ingresos no se alcanzan y, como muchos de los conceptos de gastos están comprometidos, el déficit puede aparecer o incrementarse por encima de lo planificado.
- c) **Desfase en la ejecución de los presupuestos.** La burocracia en la ejecución de los presupuestos requiere de tiempo y puede ocurrir que cuando se ejecute una determinada política presupuestaria ya no sea aconsejable desde un punto de vista económico. Ej.: Se quiere incrementar la demanda agregada con un aumento del gasto en inversiones públicas, pero como éstas tardan largo tiempo en ejecutarse, puede

que cuando se efectúe el gasto los efectos expansivos de la demanda agregada no sean bienvenidos, porque la economía esté en un ciclo de recuperación o auge.

2. Política fiscal

Concepto: Comprende las distintas formas de conducir los presupuestos generales de las administraciones y entidades públicas. La política fiscal tiene dos vertientes: actuar en los ingresos públicos y/o actuar en los gastos públicos.

Sistema impositivo progresivo: Los gobiernos al variar los impuestos en su política fiscal causan efectos redistributivos en la renta de los agentes económicos. Si un Gobierno sube el IRPF a las capas de población con mayor renta (impuesto directo con tipos de gravamen progresivo con los ingresos) produce un mayor efecto redistributivo que si sube el tipo de gravamen (porcentaje) de IVA (impuesto indirecto), que lo pagamos todos por igual con independencia de los ingresos de los consumidores. Cuando los impuestos directos ganan en recaudación a los impuestos indirectos se dice que el sistema impositivo es más progresivo con el nivel de renta que otro sistema recaudatorio donde los indirectos sean más importantes que los directos (regresivo con la renta).

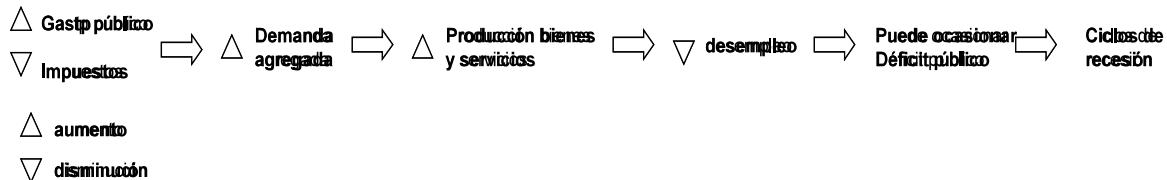
Efectos redistributivos de los sistemas impositivos: Como se ha expresado en el párrafo anterior, un sistema impositivo progresivo con la renta beneficia a las capas sociales medias-bajas, pero puede disminuir la inversión agregada futura, porque la mayor parte de la inversión las llevan a cabo los estratos de población de mayor renta, que no se ven incentivados a invertir con unos impuestos directos tan altos. Y un sistema impositivo poco progresivo con la renta beneficia a las rentas más altas, que pagan menos impuestos directos, pero es posible que para compensar la disminución de la recaudación del IRPF se incrementen los tipos de gravamen del IVA o/y impuestos especiales que tendrían efectos negativos en la demanda agregada al subir los precios de los bienes y servicios en los mercados.

El estabilizador automático de la política fiscal: La política fiscal de forma automática por el simple hecho de existir ejerce un efecto estabilizador de la economía. En efecto, en las épocas de recesión, de forma automática, sin subir o bajar los tipos de gravamen de los impuestos, se reduce su recaudación (al disminuir la capacidad de obtener rentas de los contribuyentes) y aumentan las transferencias del Estado, p.e. por prestaciones de desempleo. De esta forma, la renta disponible se expande y se evita que la economía entre en recesión, aunque, en muchos casos, sea a consta de crear un déficit público. Y en la épocas de auge económico, de forma automática aumenta la recaudación de impuestos (al subir las bases liquidables de los impuestos y, con ello, los tipos de gravamen progresivos del IRPF) y se reducen las transferencias a las familias, principalmente por la bajada del desempleo; lo que hace que se contraiga la renta disponible y evita que un exceso de demanda pudiera desencadenar una subida de precios. Pero, en muchos casos, no son suficientes los estabilizadores automáticos de la política fiscal y los gobiernos actúan discrecionalmente, en el mismo sentido que los estabilizadores automáticos, para acentuar los efectos deseados.

Política fiscal expansiva: La política fiscal expansiva es una forma discrecional (por propia voluntad) de actuar del Gobierno que tiene como objetivo incrementar la demanda agregada de la economía. Para ello, actúa en la doble vertiente de la política fiscal: disminución de la

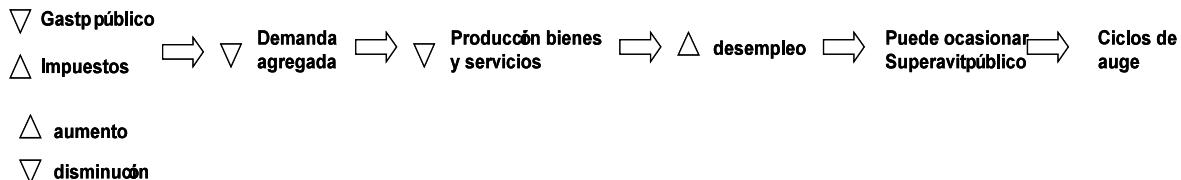
recaudación de impuestos, vía disminución de los tipos de gravamen de la imposición directa o indirecta, o/y aumentar el gasto público, mediante mayores gastos corrientes, subvenciones y transferencias a los agentes económicos e inversiones públicas. De esta forma, las economías domésticas aumentan la demanda de bienes y servicios por el incremento que produce en su renta disponible la disminución de impuestos, aumento de transferencias y subvenciones o/y el efecto multiplicador de la inversión. La política fiscal expansiva es propia de las épocas de recesión o crisis económica, cuando el consumo e inversión de los agentes económicos privados (economías domésticas y empresas) es insuficiente para la capacidad productiva de la economía, lo que significa que existen recursos económicos subutilizados y desempleo de la población activa. Al encontrarse la producción por debajo de la frontera de posibilidades de producción, el Estado actúa con una política fiscal expansiva que incentive el consumo, la producción, la inversión privada y el empleo.

Política fiscal expansiva:



Política fiscal contractiva: La política fiscal contractiva es una forma discrecional de actuar del Gobierno que tiene como objetivo disminuir la demanda agregada. Una política fiscal contractiva o restrictiva consiste en aumentar los ingresos públicos (vía, p.e., incremento de los tipos de gravamen del IRPF, IVA o impuestos especiales) o/y recudir el gasto público (menores gastos corrientes, inversiones públicas o transferencias y subvenciones a los agentes económicos privados). Así, al disminuir la renta disponible de las economías domésticas se produce un efecto contractivo de la demanda agregada que reduce la producción, el empleo y que tiene como principal objetivo reducir los precios de los bienes y servicios de la economía. El objetivo de contraer la demanda agregada que se marca una política fiscal restrictiva es propio de períodos de recuperación o auge económico, cuando los precios de los bienes y servicios, en general, tienden a subir.

Política fiscal contractiva:



U.d. 13. Política presupuestaria y fiscal

Parte práctica

- Lea el siguiente tema de discusión y analícelo. a) ¿Qué tipo de política económica está aplicando el gobierno? b) ¿Cómo le puede afectar a la economía en su conjunto? c) ¿Qué componentes de la demanda agregada pueden verse afectados? d) ¿Qué otros instrumentos de política fiscal puede utilizar el gobierno para alcanzar el mismo objetivo? Ayúdese de gráficos:

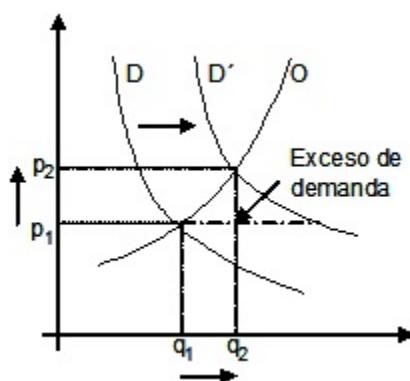
Suponga la siguiente situación: El gobierno español está pensando en adelantar al año 2000 las

U.D. 13. La intervención del sector público

devoluciones de impuestos del año 2001 modificando las tablas de retención del impuesto sobre la renta y quedándose con una cantidad menor de la nómina mensual media. Esta medida puede permitir al contribuyente medio quedarse con unas 10.000 pts mensuales más durante este año. El gobierno propone, además, una multitud de reducciones impositivas encaminadas a poner dinero rápidamente en manos de los ciudadanos españoles.

a) Es un ejemplo de actuación del gobierno con una **política fiscal expansiva**, vía reducción de los ingresos públicos, con una menor retención del IRPF en las nóminas de los trabajadores, para incrementar la renta personal disponible de las economías domésticas y, al tener mayor capacidad de gasto, aumentar la demanda agregada.

b) El aumento de la demanda agregada hará que la oferta de las empresas de bienes y servicios también lo haga, lo que provocará un mayor crecimiento del Producto Interior Bruto (PIB). Pero si la disminución de ingresos (menor recaudación de impuestos) provoca un déficit público (ingresos inferiores a los gastos) habrá que financiarlo con la emisión de deuda pública, aumentando el endeudamiento del Estado. Otro efecto del aumento de la demanda agregada puede ser una subida de los precios de los bienes y servicios con la consiguiente pérdida de competitividad de la economía. En el gráfico se observa como un desplazamiento de la curva de demanda agregada de la economía hacia la derecha por un aumento de la renta de los consumidores, si la oferta de bienes y servicios no se desplaza en mismo sentido, produce un incremento de precios y un aumento de la cantidad de equilibrio:



c) La mayor renta personal disponible (RPD) de las familias fomentaría un mayor consumo e inversión privada (familias y empresas) y una parte del incremento de la demanda agregada se cubriría con mayores importaciones, dependiendo de la competitividad de las empresas ubicadas en el país: si las empresas del país son más competitivas que las de otros países, las importaciones crecerán menos. Y las exportaciones pueden verse reducidas al tener una mayor demanda interna para las empresas nacionales.

d) Entre las rebajas de impuestos que se pueden aplicar, aparte de la expuesta en el texto, destacamos: disminución de los tipos de gravamen generales del IRPF, disminución del impuesto indirecto por excelencia, el IVA, o de los impuestos especiales, como el de hidrocarburos, bebidas o tabaco, reducción del impuesto de transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados. Pero, además de estos instrumentos de política fiscal que recaen en la menor recaudación de impuestos, el gobierno puede actuar aumentando el gasto público: incremento de los subsidios por desempleo, mayores salarios de funcionarios, subvenciones e inversiones públicas.

Más ejercicios

1. ¿Qué son los presupuestos generales del Estado? Indique cuáles son sus principales partidas de ingresos y gastos
2. Comenta con brevedad los principales ingresos públicos del Estado.
3. Los tributos. Concepto y clases
4. Las principales partidas del Gasto público del Estado
5. Explique qué es el saldo presupuestario, indicando los diferentes tipos de saldos: déficit y superávit público. Financiación del déficit público y sus clases.
6. Efectos expansivos y contractivos del déficit o superávit público.
7. Limitaciones de la política presupuestaria
8. Sistema impositivo progresivo y regresivo sobre la renta y sus efectos en la economía
9. Política fiscal expansiva y contractiva.

10. El efecto estabilizador automático de la política fiscal.
11. Lea el siguiente texto y conteste a las siguientes preguntas: a) ¿Qué conceptos gravan los impuestos directos e indirectos? b) ¿Qué clases de ingresos tiene el sector público? c) ¿Quiénes se benefician de que la mayor parte de los impuestos recaudados procedan de los impuestos indirectos? d) ¿Por qué la mayor recaudación de IVA se debe al mayor crecimiento del PIB? e) ¿Cuáles son los componentes de la demanda agregada de una economía abierta al exterior? f) ¿Qué efecto produce en la demanda agregada una menor recaudación por IRPF y qué otros instrumentos de política fiscal se pueden utilizar? g) ¿Cuándo se produce un superávit público y por qué actúa en sentido contrario a una menor recaudación de IRPF en la demanda agregada, pero contribuye de forma positiva a la contención de los precios?
- “La bajada de los tipos de gravamen del IRPF ha disminuido la recaudación de impuestos por este concepto, siendo compensado, con creces, por la subida de los tipos de gravamen de los impuestos especiales (tabacos, hidrocarburos, etc.) y el aumento de la recaudación del IVA por la subida del PIB con respecto al año anterior. No obstante, al cierre de las cuentas públicas, los presupuestos generales del Estado han evidenciado un superávit que actúa en sentido contrario a una menor recaudación de IRPF en la demanda agregada, pero que contribuye positivamente a la contención de los precios.”*
12. Considere la siguiente frase, extraída de un titular de prensa económica de febrero de 2008: *“El consumo privado se ralentiza al 5,5% y marca un nivel más bajo en los últimos siete años”*
- ¿Qué consecuencias tiene para la producción agregada de un país la ralentización del consumo a la que se refiere el texto? ¿Y para los precios? Apoye sus argumentos utilizando gráficos.
 - ¿Qué comportamiento en los otros componentes de la demanda agregada llevarían a la economía a una situación semejante a la del apartado anterior?
 - Indique qué instrumentos de política fiscal podría utilizar el gobierno para compensar esta situación
13. En un artículo de prensa se realizaba la siguiente afirmación en relación con las diferencias económicas entre los dos grandes partidos en Estados Unidos: “Los republicanos se inclinan por una reducción de impuestos o por una devolución de parte de los cobrados; los demócratas, atendiendo a su tradición, prefieren combinar una bajada proporcional de impuestos con incrementos del gasto público y subsidios de desempleo”. El País, 21-01-2008 (J. Estefanía)
- ¿A qué tipo de política económica hace referencia el texto al hablar de incrementos del gasto público? ¿Qué consecuencias tiene la adopción de dicha política?
 - ¿Son equivalentes los efectos que tiene una “reducción de impuestos” y un “incremento del gasto público” sobre la economía? ¿Por qué?
 - El gasto público y el subsidio de desempleo, ¿De qué política económica son estos instrumentos? Razona la respuesta.
14. Un reciente informe económico señala: *“Según las cifras preliminares del Bureau of Economic Analysis (BEA) de Estados Unidos, el crecimiento económico en 2008 ha estado impulsado por el gasto público. En el tercer trimestre, la inversión privada creció 0,4 %, el consumo privado cayó 3,7% y el gasto público aumentó 5,4%”*
- ¿Se menciona en el texto algún o algunos componentes de la demanda agregada? En caso afirmativo, indique cuál o cuáles. ¿Estaría completa la lista de componentes de la demanda agregada? En caso negativo, señale qué componente o componentes se omiten.
 - De acuerdo con el texto, indique de forma razonada qué tipo de política económica se está aplicando y con qué objetivo.
 - ¿Qué otras medidas de política fiscal podría adoptar el gobierno para alcanzar el mismo objetivo?