

¿QUÉ PREOCUPA A LOS GOBIERNOS, LA BRECHA DE PRODUCCIÓN O EL PIB?

Juan Antonio Cerón Cruz¹

Universidad Carlos III de Madrid

Resumen

Los indicadores sobre la posición cíclica de una economía son de enorme importancia para la ejecución y el análisis de la política fiscal, porque es dicha posición la que condiciona su respuesta.

Tanto en los trabajos académicos como en los organismos internacionales se identifica una recesión a partir de la posición cíclica de la economía según la brecha de producción o output-gap.

Ahora bien, ¿es realmente el output-gap la variable sobre la cual toman sus decisiones fiscales los poderes públicos? o ¿será más bien la variación del PIB?. Este es un asunto pertinente por cuanto la intencionalidad estabilizadora de las decisiones adoptadas puede ser distinta si se basa en una u otra variable.

Palabras clave: *política fiscal, estabilización del ciclo, macroeconomía*

Abstract

Indicators of the cyclical position of an economy are a key input for both implementation and analysis of fiscal policy. This position just determines the way in which fiscal authorities responds.

In both academic literature and international institutions, a recession is defined in terms of the cyclical position of an economy(,) depending on the level of the output-gap.

However, are Government fiscal decisions triggered by the output-gap or by the change in the GDP? This is particularly important in the assessment of fiscal policy, because its stabilizing role may change depending on the chosen variable.

Key words: *fiscal policy, cycle stabilization, macroeconomics*

¹ jceron@emp.uc3m.es

¿OUTPUT-GAP O PIB?

Los indicadores sobre la posición de una economía en el ciclo son de enorme importancia para la ejecución y el análisis de la política fiscal, porque es dicha posición la que condiciona su respuesta. Delimitar qué es una recesión o una expansión económica es algo inevitablemente subjetivo. La acepción más usual la define como una disminución anual del PIB durante tres trimestres consecutivos. La OCDE define la posición cíclica como la diferencia entre el nivel de la actividad real de la economía y el nivel que podría alcanzar potencialmente sin acelerar la tasa de inflación (OCDE, 2008 b, Box.1). A partir de esta posición en el ciclo, conocida como brecha de producción o output-gap, se definen los conceptos de recesión y expansión económica. Por su parte, la Unión Europea, en el pilar correctivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), y tras su modificación en 2005, define –de una forma un tanto ambigua- una “recesión económica severa” como aquella en la que se produce una tasa de crecimiento negativa o un crecimiento continuada y significativamente por debajo del crecimiento potencial². En cuanto a los trabajos académicos, se está imponiendo la idea (en consonancia con el enfoque de la Unión Europea y de la OCDE) de considerar qué es o qué no es una recesión a partir de la posición cíclica de la economía según la brecha de producción, no tanto según de la tasa de variación del PIB.

Ahora bien, ¿es realmente el output-gap la variable sobre la cual toman sus decisiones fiscales los poderes públicos? o ¿será más bien la variación del PIB?. ¿Qué les preocupa a los Gobiernos, la brecha de producción o el crecimiento del PIB?³. Este es un asunto pertinente por cuanto la intencionalidad estabilizadora de las decisiones adoptadas puede ser distinta si se basa en una u otra variable. Algunos autores han abierto una vía de investigación al respecto. En concreto, Fatás y Myhrov (2009, p. 33) hacen notar que si la variable relevante para desencadenar decisiones de tipo fiscal es la variación del PIB y no la brecha de producción, las consecuencias tanto en relación con los resultados de las investigaciones académicas, como en cuanto al seguimiento y monitorización de las políticas fiscales serían importantes. Los siguientes elementos suponen una primera reflexión:

- La separación dentro del déficit primario entre el componente cíclico y el estructural⁴ se efectúa a partir de unas elasticidades de los ingresos y gastos públicos calculadas en relación al output-gap, y de la respuesta automática de algunos componentes de ingresos y gastos al mismo. En este sentido, la metodología comúnmente aceptada es la que utiliza la OCDE desde 2005. En la misma, por motivos de simplicidad y de disponibilidad temporal de los

² Consejo de la Unión Europea del 20 de marzo de 2005.

³ Esta disyuntiva tiene además connotaciones relacionadas con la comunicación a la opinión pública. Partiendo del escaso conocimiento que en general tienen los ciudadanos de la jerga económica, la comunicación de decisiones fiscales en las que el término utilizado sea el PIB todavía será entendido por un porcentaje de la población. Hablar en términos de “brecha de producción” se convierte en un arcano para la inmensa mayoría.

⁴ Se define el saldo estructural como el saldo primario ajustado de ciclo, esto es, el saldo presupuestario efectivo descontados los intereses netos y el componente cíclico.

resultados, se calculan las elasticidades de los componentes presupuestarios cuya variación está más vinculada con el ciclo económico, a saber: en los ingresos, los impuestos directos, tanto sobre las personas físicas como sobre las empresas, los impuestos indirectos sobre el consumo (el IVA) y las cotizaciones sociales, y en los gastos, las prestaciones por desempleo (Girouard y André, 2005, p. 6).

Pero si la variable relevante es el crecimiento del PIB, las elasticidades serían otras y, en consecuencia, también lo serían los déficits cíclico y estructural. A mayor abundamiento, podría ocurrir que algunos conceptos presupuestarios que forman parte de los estabilizadores automáticos respondan mecánicamente al output-gap (por ejemplo las prestaciones por desempleo) mientras que otros lo hagan al PIB (por ejemplo los ingresos impositivos). A la vista de lo cual, muchos resultados de la literatura académica podrían ser revisados.

- El grado de incertidumbre que rodea las decisiones fiscales sería notablemente inferior si la variable de referencia es el PIB en lugar del output-gap, puesto que entonces –al menos a efectos de política fiscal- no sería necesario trabajar con una variable, el PIB potencial, que no es directamente observable, es revisado con frecuencia después de su primera publicación⁵ y depende del modelo elegido para su identificación.

La prueba de la dificultad que tiene la medición de la brecha de producción es que tanto el FMI como la OCDE y la UE publican estimaciones del mismo, con diferencias entre ellas (cuadro 1). Obsérvese que, aunque las tres fuentes coinciden en el signo del output-gap, las discrepancias entre los datos no son pequeñas, con el sesgo general de que, salvo en los casos de Alemania y Japón, los valores calculados por el FMI son los mayores en valores absolutos, y los estimados por la UE los menores. La principal razón de estas discrepancias se encuentra en las distintas aproximaciones al PIB potencial: aunque los tres organismos utilizan una función de producción, las formulaciones de los modelos son distintas, así como la estimación de parámetros estructurales básicos como la NAIRU o del Factor Total de Productividad.

⁵ Por ejemplo, la OCDE considera definitivos los valores publicados cuatro años después de la primera estimación realizada sobre el año en curso.

Cuadro 1: Distintas estimaciones del output-gap

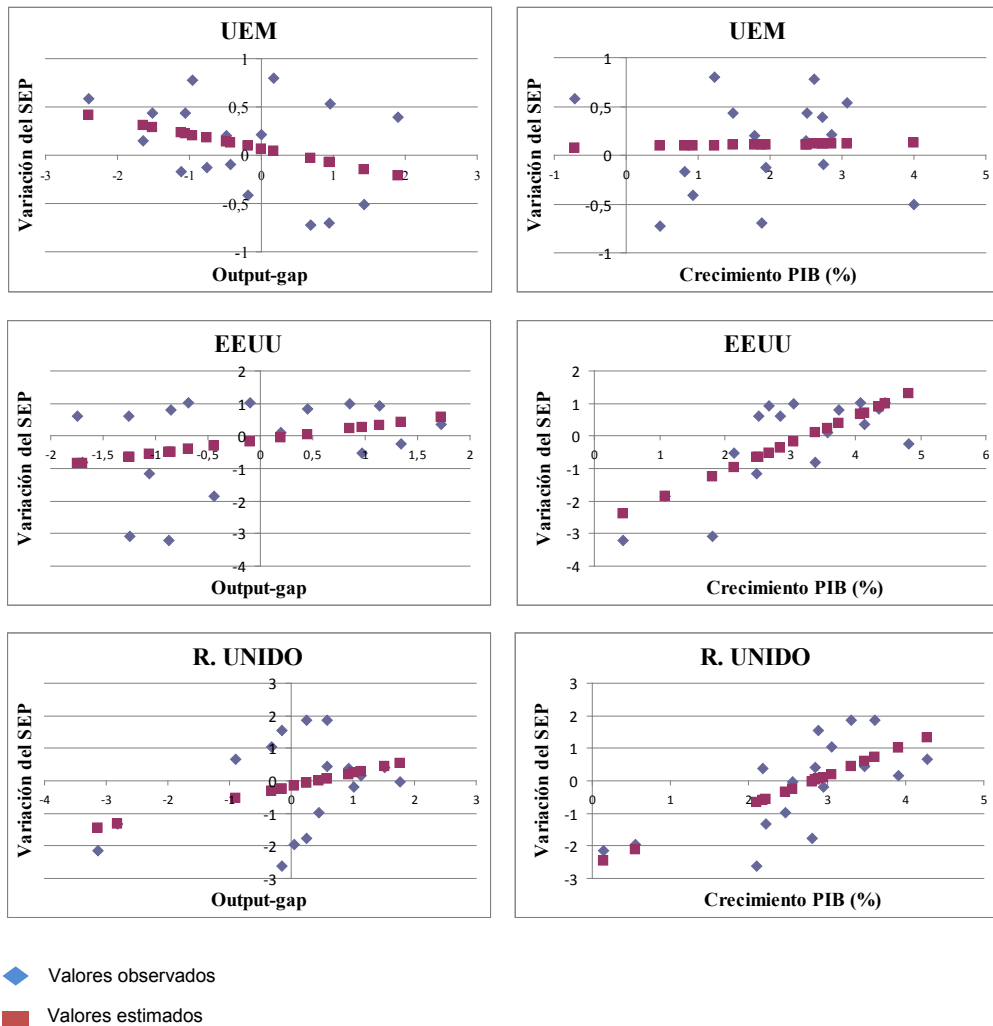
	FMI		OCDE		UE	
	1991	2007	1991	2007	1991	2007
Alemania	1,47	0,93	1,08	2,63	3,4	2,71
EE.UU.	-2,74	1,56	-2,29	0,97	-1,73	1,50
Reino Unido	-2,18	0,41	-1,39	1,76	-2,04	2,58
Japón	2,75	0,36	3,97	3,48	3,86	4,53
España	4,18	4,07	2,22	0,45	1,52	1,55
Italia	1,76	1,48	0,39	1,51	0,23	2,83
Francia	1,84	1,03	1,23	1,77	0,62	1,91
Bélgica	1,61	2,20	1,21	1,67	1,28	2,42

Fuente: FMI WEO Database; OCDE Economic Outlook Database; Comisión Europea AMECO Database

Una primera aproximación para ver si las decisiones fiscales de los Gobiernos responden al PIB o al output-gap consiste en analizar la ciclicidad de la política fiscal discrecional (esto es, sin considerar la actuación de los estabilizadores automáticos) con relación a las dos mediciones del ciclo. Es lo que se muestra en el gráfico 1, en el que hemos realizado regresiones del saldo estructural con el output-gap como regresor (parte izquierda) y con la tasa de variación de PIB como regresor (parte derecha). La primera y principal conclusión es que con el PIB como variable explicativa, las políticas discretionales (medidas por el saldo estructural), presentan una pendiente, en general, más anticíclica. Concretamente, para el periodo 1992-2008 (no existen datos completos para todas las series anteriores a esa fecha), la regresión sobre la Unión Monetaria Europea ya no ofrece una pendiente negativa (que denota prociclicidad), sino plana (que significa acíclica) o, apurando, incluso ligeramente positiva (anticíclica). De acuerdo con una opinión extendida, la política fiscal en los países miembros de la zona euro presenta un sesgo procíclico debido a que los condicionantes fiscales que incorporan el Tratado de Maastricht primero y en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento después limitan la capacidad de los Gobiernos para impulsar la demanda agregada durante las fases recesivas del ciclo. Y es que precisamente la Unión Europea utiliza la brecha de producción como el indicador del ciclo para evaluar la posición fiscal de sus miembros. En cuanto a los otros dos países para los que se han realizado los cálculos, no sólo se confirma que el perfil predominante en ambos es más anticíclico que la UEM, sino que la respuesta a la variación del PIB es aún más anticíclica que la respuesta al output-gap, reafirmando las reflexiones aportadas para la UEM. Estas reflexiones son consistentes con los obtenidos por Fatás y Myhrov (2009, gráficos 6 y 7), quienes realizan una regresión similar en la que la variable dependiente no es el saldo estructural sino el saldo primario. Sus resultados indican que, de un total de 22 países pertenecientes a la OCDE, y con las excepciones de Dinamarca y Suecia, en todos los demás para los que los coeficientes son estadísticamente significativos, la variable explicativa clave es la variación del PIB y no la brecha de producción.

Los anteriores resultados sugieren que los Gobiernos atienden más al crecimiento económico efectivo que a la brecha de producción.

Gráfico 1: Sensibilidad de la política fiscal discrecional al output-gap frente al PIB. 1992-2008



Nota: una pendiente positiva denota una respuesta anticíclica de la política fiscal discrecional: a mayor output-gap o PIB, mejor saldo fiscal.

Fuente: elaboración propia a partir de OCDE Economic Outlook Database

BIBLIOGRAFIA

Afonso, A. y Hauptmeier, S. (2009): "Fiscal behaviour in the European Union. Rules, fiscal decentralization and government indebtedness", *European Central Bank Working Paper Series*, 1054.

Banco Central Europeo (2000): "Crecimiento del producto potencial y brechas de producción", *Boletín Mensual* (Octubre).

— (2002): "Funcionamiento de los estabilizadores fiscales automáticos en la zona del euro", *Boletín Mensual* (Abril).

— (2007): "Los problemas metodológicos de los saldos ajustados de ciclo: el caso de la UEM", *Boletín Mensual* (Junio).

Blinder, A. (2006): "The case against the case against discretionary fiscal policy", en Kopcke, R.W., Tootell, M.B. y Triest, K. (Eds), *The macroeconomics of fiscal policy*. MIT Press, Cambridge, EE.UU., 25-74.

Calmfors, L. (2003): "Fiscal policy to stabilise the domestic economy in the EMU: what can we learn", *CESifo Economic Studies*, 49,3.

Cimadomo, J. (2008). "Fiscal Policy in real time", *ECB Working Paper Series* nº 919.

Comisión Europea (2005): "New and updates budgetary sensitivities for the EU budgetary surveillance", *Directorate General for Economic and financial affairs* (septiembre).

— (2006): "Calculating potential growth rates and output gaps - A revised production function approach -", *Economic Papers*, 247, marzo.

— (2009): "Cyclical Adjustment of Budget Balances", *Directorate General for Economic and financial affairs* (otoño).

DeRoose, S., Larch, M. y Schaechter, A (2008): "Constricted, lame and procyclical?. Fiscal policy in the euro area revisited", *European Commission, Economic and Financial Affairs Economic Papers*, 353.

Égert, B. (2010): "Fiscal policy reaction to the cycle in the OECD: Pro- or Counter-cyclical?", *OCDE Economic Department Working Paper* 763.

Fatás, A. y Mihov, I. (2009): "The euro and fiscal policy", *NBER Working Paper* nº 14722.

Girouard, N. y André, C. (2005): "Measuring Cyclically adjusted Budget Balances for OECD Countries", *OECD Economics Department Working Papers*, 434, OECD Publishing. doi: 10.1787/787626008442

Girouard, N. y Price, R. (2004): "Asset Price Cycles, 'One-Off' Factors and Structural Budget Balances", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 391, OECD, Paris.

Lane, P. (2003): "The cyclical behaviour of fiscal policy: evidence from the OECD", *Journal of Public Economics*, 87, 2661-2675.

Leigh, D. y Stehn, J. (2009): "Fiscal and Monetary Policy During Downturns: Evidence from the G7". *FMI WP 09/50* (marzo).

OCDE (2008a): "Revision of quarterly output gap estimates for 15 OCDE member countries", *OECD Statistics Directorate* (Septiembre).

— (2008b): "The usefulness of output gaps for policy analysis", *OECD Economic Department working paper*, 621.

— (2008c): "Accounting for one-off operations when assessing underlying fiscal position", *OECD Economic Department working paper*, 642.