

Resumen de la tesis

“EL PAPEL DE LA POLÍTICA FISCAL EN LOS PAÍSES DESARROLLADOS EN LA ÉPOCA DE LA GLOBALIZACIÓN: TEORÍA Y PRÁCTICA”

La historia del desempeño de la política fiscal en los países desarrollados muestra una evolución cuanto menos llamativa. Durante las décadas inmediatamente posteriores a la Segunda Guerra Mundial fue considerada, tanto en los ámbitos académicos como en los políticos, la principal y en ocasiones incluso única herramienta de política económica. Posteriormente, durante las décadas de los setenta y ochenta, tanto la política fiscal como la política monetaria fueron utilizadas para incidir sobre la situación macroeconómica, actuando en pie de igualdad. A partir de la década de los noventa, la política monetaria pasó a ser el instrumento central de la política económica, con la política fiscal jugando un papel subalterno. Esta pérdida de influencia, que se manifiesta tanto en la literatura económica como en la práctica política, es contemporánea con el auge del fenómeno conocido como globalización.

Sin embargo, ocurre que la etapa de mayor activismo político y prestigio académico de la política fiscal coincide con el periodo de crecimiento económico más elevado de los dos últimos siglos, que es casi como decir de la historia de la humanidad. Que exista una relación causa-efecto desde la política fiscal hacia el crecimiento económico está por ver, pero estos datos invitan, al menos, a la reflexión. En el ámbito de la teoría económica, lo cierto es que durante esos años imperaba, especialmente en los denominados países occidentales, el llamado modelo keynesiano, uno de cuyos pilares consiste precisamente en la intervención del Estado en la economía. Era responsabilidad del Gobierno evitar las depresiones asegurando un nivel adecuado de inversión y una tasa de desempleo aceptable. El denominado “Estado del bienestar”, desarrollado paulatinamente en los países occidentales tras la II Guerra Mundial se orientaba, mediante el gasto público, hacia aquellos sectores y ciudadanos afectados de manera más adversa por los riesgos inherentes a los mercados. En la parte de los ingresos, la progresividad del sistema impositivo era la condición necesaria para la redistribución de la riqueza, amortiguando así la oposición popular a los mercados libres.

¿De qué manera y por qué se ha producido este tránsito en el papel de la política fiscal?, y ¿qué futuro se vislumbra para la misma?, ¿continúa siendo necesaria en la época de la globalización? Lo que pretendemos precisamente en esta tesis es analizar, alrededor de tres ejes, el desempeño de la política fiscal en los países desarrollados durante las pasadas

décadas: cómo ha respondido a las oscilaciones de la economía, qué impacto ha tenido sobre la misma y cuáles son sus perspectivas actuales.

Para tratar de responder a las anteriores cuestiones, el trabajo ha sido estructurado en seis capítulos, con el siguiente desarrollo.

El capítulo I cumple dos propósitos. En primer lugar, se han identificado y analizado aquellos aspectos de la globalización -entendida como un proceso de integración de mercados y pérdida de autonomía política por parte de los Gobiernos- con mayor incidencia sobre la política fiscal. En concreto, se han estudiado estos puntos: la movilidad de las bases fiscales y su incidencia sobre la capacidad recaudatoria de los Estados; la distribución de los beneficios de la globalización y sus efectos sobre la equidad; los mercados globales de capitales y su importancia para la financiación de los Gobiernos -pero también para los demás agentes económicos-; los desequilibrios económicos globales y su relación con la política fiscal; el desbordamiento de las actuaciones fiscales hacia otros países (el efecto spillover); finalmente, la evolución de los ciclos económicos como condicionante y justificante de la política fiscal. La mayoría de estos elementos no son privativos de la globalización, ya se encontraban en la realidad económica, pero en las pasadas décadas han adquirido una dimensión distinta.

Una vez expuesto el contexto en el que se desenvuelve la política fiscal en nuestros días, el segundo de los objetivos de este primer capítulo consiste en revisar cuál ha sido la respuesta fiscal a estos cambios en el entorno, desde un doble punto de vista; desde una perspectiva teórica, mostramos dos aproximaciones alternativas, la llamada *teoría de la eficiencia*, por la que los mercados imponen su disciplina a los Estados de manera que los objetivos de carácter social pierden protagonismo, y la *teoría de la compensación*, que postula una mayor actividad social pública con el fin de compensar a los más perjudicados por la globalización. Desde una perspectiva práctica, mostramos la reacción de los Estados en términos de cuentas nacionales, mediante un análisis de la evolución de los ingresos y gastos públicos a lo largo de este periodo.

Hemos examinado a continuación la teoría macroeconómica de la política fiscal, particularmente la desarrollada en los últimos tiempos (capítulo II). A este fin, presentamos en su primera parte los perfiles de los dos paradigmas asentados en la literatura, el modelo clásico/neoclásico y el modelo keynesiano. En la segunda parte hemos incidido especialmente sobre aquellos elementos donde las discrepancias son más profundas y tienen mayor

repercusión para la política fiscal. Los conceptos analizados han sido: la función de consumo, la equivalencia ricardiana, el efecto expulsión, el papel de las expectativas, la rigidez de precios y salarios y, finalmente, la posible justificación de los multiplicadores fiscales negativos.

Los dos capítulos siguientes constituyen la parte empírica de nuestro trabajo. En el capítulo III analizamos cuál es el impacto de la política fiscal sobre la economía, para lo que se realiza un recorrido por la literatura reciente que ha estimado el signo y la dimensión de los multiplicadores fiscales. Abordamos esta cuestión desde un doble enfoque; por un lado, agrupamos los multiplicadores a partir de la técnica utilizada, distinguiendo las tres aproximaciones más extendidas: vectores autorregresivos, macromodelos econométricos y regresiones lineales. Por otro, y como la efectividad de la política fiscal no se produce de manera lineal, hemos discriminado en función de ciertas variables que pueden condicionar los valores finales de los multiplicadores. Nos referimos a: la respuesta de la política monetaria, la reacción del gasto privado y de la demanda externa, las herramientas utilizadas, la posición en el ciclo económico, la rigidez de precios y salarios y, por último, el carácter temporal o permanente de la intervención fiscal. Incorporamos al final de este capítulo un análisis de la evolución en el tiempo de los multiplicadores, para tratar de establecer alguna relación entre su tamaño y la globalización.

En el capítulo IV se desarrolla nuestra principal contribución. Consiste en investigar cuál ha sido el comportamiento de la política fiscal discrecional en los países desarrollados durante las últimas décadas. Es decir, si en el capítulo III el objeto de estudio es la reacción de la economía a las actuaciones fiscales, en éste es el contrario: cómo responde la política fiscal a la evolución de la economía. Con este propósito, hemos recopilado información macroeconómica y fiscal para un conjunto de 24 países pertenecientes a la OCDE durante el periodo 1970-2008. La base de datos construida (736 casos) nos ha permitido abordar las siguientes tareas: i) En primer lugar, establecer las características de la respuesta de la política fiscal a las fluctuaciones cíclicas, no solo en épocas de crisis o expansivas sino también de atonía macroeconómica; ii) A continuación, estudiar el marco monetario y de finanzas públicas en el que se produce la actuación fiscal; iii) Finalmente, contrastar nuestros resultados con los obtenidos en la literatura académica y elaborar conclusiones de política económica. Adicionalmente, nos hemos aproximado al tema de la coordinación internacional de las políticas fiscales y se han planteado los problemas asociados con la revisión de los

datos macroeconómicos y fiscales sobre los que se adoptan las decisiones de política económica, señalando alguna posible alternativa al respecto.

Debido a la ausencia de consenso tanto sobre la justificación teórica de la política fiscal como de su efectividad práctica, se dedica el capítulo V a apuntar algunos elementos que, en nuestra opinión, deben servir para acotar el debate en torno a los pros y contras de la política fiscal en el futuro inmediato. Lo hemos planteado desde una perspectiva amplia y se han abordado aspectos de cooperación internacional, institucionales, de sostenibilidad de las finanzas públicas, de vinculación con los demás objetivos macroeconómicos y de mejora en la información disponible, para terminar proponiendo algunas líneas de investigación que convendría explotara la ciencia económica habida cuenta de su escasa capacidad para explicar adecuadamente la interrelación entre las variables macroeconómicas y la política fiscal.

Por último, dedicamos el sexto y último capítulo a la realización de un breve resumen y a la exposición de nuestras conclusiones, que exponemos a continuación de manera sucinta:

1. Existe un cierto descrédito de la política fiscal como herramienta estabilizadora, tanto en el ámbito académico como en el práctico de la política económica.
2. Sin embargo la política fiscal puede tener un papel estabilizador, especialmente durante recesiones severas y en un entorno de baja inflación.
3. La actividad fiscal discrecional también responde a factores distintos de la estabilización macroeconómica. Entre éstos, los de naturaleza política (ciclos electorales, proceso de toma de decisiones, grado de descentralización administrativa, grupos de presión, etc.) desempeñan un papel fundamental.
4. Hemos comprobado la asimetría de la respuesta anticíclica de la política fiscal, más proclive a actuar en recesiones que en expansiones. A largo plazo, esta asimetría produce un incremento tendencial de la deuda pública.
5. Los países de la zona euro presentan un sesgo más procíclico que el resto de la OCDE, aunque la mayor parte de ese comportamiento se localiza en la etapa anterior a la aprobación del Tratado de la Unión en 1992.
6. Las estimaciones del impacto de las políticas fiscales sobre la economía son muy dispares. Las hipótesis de partida, las variables de contexto así como la técnica utilizada condicionan los resultados finales.
7. La respuesta de la política monetaria a la actividad fiscal es de importancia crítica para su eficacia, y durante las últimas décadas no ha sido especialmente colaborativa.

8. La globalización afecta negativamente al impacto de la política fiscal. Factores como una mayor integración económica, mejor transmisión de la política monetaria, menores dificultades para acceder al crédito o un aumento en la flexibilidad de los mercados de trabajo y de bienes, explicarían este perfil menos keynesiano.
9. Las propuestas de carácter institucional que se debaten en los últimos años (introducción de reglas fiscales, reforzamiento de las ya existentes, creación de organismos independientes y otras) nos sugieren una doble lectura. De un lado, su propósito consiste en sortear los inconvenientes de carácter práctico de que adolece la política fiscal y contribuir así a la sostenibilidad de las finanzas públicas. De otro, persiguen implícitamente mantener un papel no intervencionista del Estado con respecto a la economía y evitar cualquier acción con sabor a interferencia.

¿Qué aporta de nuevo nuestro trabajo a la abundante literatura existente? Primero, frente al enfoque estándar que sólo analiza las actuaciones fiscales que se producen como respuesta a las oscilaciones económicas, y dado que hemos comprobado que los Gobiernos también utilizan esta herramienta por motivos no estrictamente cíclicos, este trabajo amplía la cobertura, incluyendo las actuaciones que ocurren en situaciones más o menos planas de la economía, lo cual nos permite enriquecer la caracterización de la política fiscal. Segundo, mientras que la mayoría de los trabajos existentes que analizan la respuesta fiscal se limitan a explicar su comportamiento con respecto al ciclo, nosotros adoptamos una visión más amplia e integradora de los condicionantes y las variables de contexto que influyen en la misma. Finalmente, la revisión efectuada de la literatura existente sobre los efectos de la política fiscal sobre la economía -los multiplicadores fiscales-, combina una doble perspectiva, la técnica utilizada y el contexto monetario, fiscal y macroeconómico en que se produce.

Nuestra reflexión final es que la política fiscal debe orientarse a resolver las tensiones entre el corto plazo de la estabilización macroeconómica y el largo plazo de la sostenibilidad de las finanzas públicas y el crecimiento económico. La disyuntiva es entre la lucha contra las recesiones o la lucha contra la deuda pública. El reposicionamiento de la política fiscal de los últimos tiempos hacia el segundo de los fines puede privar a la política económica de una herramienta útil. En épocas de crisis, la fórmula puede resumirse en: estudiar mecanismos que aumenten la demanda agregada sin incrementar el déficit. En la conjugación adecuada de estos dos escenarios pensamos que se encuentra el reto inmediato.