
Urge adoptar medidas correctoras

Una visión del déficit público

Por Eugenio Domingo Solans

El déficit público de la economía española, esto es, la diferencia entre el volumen de gasto público y el del ingreso público, alcanzará, en el presente ejercicio de 1993, un nivel equivalente al 7,2 por ciento del Producto Interior Bruto (PIB), según reconoce la previsión de cierre contenida en la documentación que acompaña al proyecto de Presupuesto para 1994. Dado que el PIB español -que, como es sabido, es el valor de la producción final de bienes y servicios de la economía- será en 1993, en cifras redondas, de 61 billones de pesetas, lo anterior significa que, en términos absolutos, el desequilibrio de las finanzas públicas españolas equivale a una cifra cercana a los cuatro billones y medio de pesetas.

Para tener unos términos de comparación que permitan calibrar la importancia de este desequilibrio, cabe recordar que en el pasado ejercicio de 1992 el déficit total de las Administraciones Públicas es-

pañolas alcanzó el 4,5 por ciento del PIB. Es decir, en sólo un año, el déficit presupuestario se ha elevado en 2,7 puntos porcentuales del PIB o, lo que es lo mismo, en un 60 por ciento.

Otro término de comparación nos lo proporciona la situación de los países de nuestro entorno económico. El conjunto de países industrializados que están integrados en la OCDE -organismo que agrupa a los 24 países más desarrollados del mundo, excluidos los del antiguo bloque comunista- tendrán en 1993 un déficit global equivalente al 4,2 por ciento del PIB, de acuerdo con la última estimación facilitada por el citado organismo en el pasado mes de junio. Lo anterior significa que el déficit español es sensiblemente mayor que el de la generalidad de países de nuestro entorno económico.

Los efectos del problema

¿Qué consecuencias negativas se derivan de la existencia de un déficit público tan abultado como el que acaba de señalarse?. La respuesta a esta pregunta debe formularse partiendo del hecho de que los recursos económicos, por definición, son limitados, por lo que, necesariamente, los fondos que se requieren para cubrir la diferencia entre el gasto y el ingreso público deben detraerse de los que utilizaría el sector privado de la economía para llevar a término la actividad productiva.

En efecto, para cubrir el déficit público, el Estado debe competir con el sector privado en la captación de recursos, produciéndose lo que técnicamente se llama "efecto expulsión" o, en expresión usual en idioma inglés, "crowding out". La competencia entre el sector público y el sector privado para la captación de los fondos de los ahorradores, es causa de que el nivel de los tipos de interés o precio del dinero sea superior al que tendría de no haber déficit público. Y tipos de interés elevados significa menos inversión privada, menor empleo, moneda sobrevalorada, menor exportación y, en definitiva, un crecimiento económico menor del que potencialmente podría tener la economía.

Economía y Presupuestos

Frente a estos efectos negativos del déficit público, hay que señalar que, a corto plazo, el desequilibrio presupuestario tiene un efecto positivo en la medida en que el exceso de gasto tiende a sostener la demanda y a hacer que la depresión sea menos pronunciada. Dicho efecto positivo, a partir de cierto grado de desequilibrio que hace que los mercados no lo entiendan como cíclico, temporal y reversible, dista de compensar los efectos negativos antes mencionados. Y ello es lo que está ya sucediendo en España.

Las causas del problema

Genéricamente hay dos tipos de causas que explican el desequilibrio presupuestario. La primera, que conduce a lo que los economistas llaman déficit estructural, quedaría resumida coloquialmente por el dicho popular de que se ha estirado más el brazo que la manga, es decir, se ha decidido atender unas necesidades de gasto público que sobrepasan las posibilidades de financiación del mismo a través de los impuestos. En otras palabras, el déficit estructural constituye el reconocimiento de la existencia de un planteamiento de gasto público excesivamente ambicioso para las posibilidades económicas de la sociedad, exactamente igual de lo que sucede, en el plano individual, cuando una familia decide llevar un tren de vida demasiado alto para su nivel de renta.

La segunda causa genérica del déficit público, que los economistas denominan déficit cíclico, surge de la conexión entre el desequilibrio presupuestario y la evolución de la coyuntura económica. En efecto, con independencia de que el nivel del gasto público sea adecuado para las posibilidades de un país, resulta inevitable que al producirse un bajón en la actividad económica, como ocurre ahora, se reduzca la recaudación tributaria al tiempo que aumentan determinados gastos vinculados a la fase depresiva como las atenciones al desempleo o las subvenciones a empresas.

La causa principal del déficit cíclico, que viene a explicar cuatro quintas partes del mismo, se encuentra en la primera de las variables mencionadas, la recaudación fiscal. En efecto, en mayor o menor gra-

do, la recaudación que proporcionan los distintos impuestos, con independencia de la estructura de los mismos, varía según las fases del ciclo económico. Aunque ni las bases imponibles ni los tipos impositivos ni las desgravaciones se modifiquen, en una fase de fuerte crecimiento económico se tiende a recaudar más, porque hay más personas que obtienen rentas y éstas son más elevadas, porque el consumo es boyante, porque las empresas ganan más dinero etc. y todo ello se refleja en la recaudación del Impuesto sobre la Renta, del Impuesto sobre el Valor Añadido, del Impuesto sobre Sociedades, etc. Por el contrario, si la economía entra en una fase de depresión se produce el efecto inverso: hay más desempleados que no obtienen rentas, los salarios tienden a crecer menos o a congelarse cuando no a decrecer, el consumo se retrae, las empresas reducen sus beneficios o incurren en pérdidas, con el consiguiente descenso de la recaudación de los correspondientes impuestos ligados a estas variables.

En conclusión, el ciclo económico depresivo hace que los ingresos públicos aumenten a un ritmo mucho más moderado del que se conseguiría en una fase de expansión, al tiempo que la depresión obliga a aumentar la cuantía de los gastos públicos antes citados, como las subvenciones al desempleo o a las empresas públicas en pérdidas. Técnicamente, se denominan “estabilizadores automáticos” a los ingresos y gastos públicos sensibles a la variación del ciclo económico, denominación que tiene una connotación positiva ligada al efecto beneficioso antes comentado del déficit público como sostenedor de la demanda.

La OCDE estima que, en el presente ejercicio de 1993, la responsabilidad del déficit público en nuestro país se reparte, en partes iguales, entre el déficit cíclico y el déficit estructural. Dicho de otra manera, la depresión económica es culpable de la mitad del déficit público y la otra mitad es achacable a un erróneo planteamiento de la política de gasto público por parte del Gobierno.

La distinción entre los conceptos de déficit estructural y déficit cíclico es útil para situar adecuadamente en el tiempo la responsabilidad del desequilibrio presupuestario actual. Pedir ahora al Presupuesto que reduzca su déficit resulta especialmente difícil porque la co-

Economía y Presupuestos

yuntura económica empuja hacia el mismo. Lo censurable es que nuestra economía también tuviera déficits públicos relativamente elevados en los años de fuerte expansión económica, como los de la segunda mitad de la década de los 80, cuando todo conducía, si no al superávit presupuestario, sí a la moderación del déficit, como ocurrió en otros países. Como si la expansión fuese a durar indefinidamente, en aquellos años se consolidaron pautas de comportamiento del gasto público que actualmente ya no se pueden sostener.

La autoalimentación del problema

El déficit público constituye un círculo vicioso. Si se gasta más de lo que se ingresa hay que emitir Deuda pública para cubrir el desfase, lo cual obliga, naturalmente, a pagar los correspondientes intereses a los suscriptores de los títulos públicos. Dichos intereses constituyen una partida creciente del gasto público que, a su vez, propicia la generación de un déficit adicional. Volviendo al plano individual, es el mismo caso de una familia cuyos ingresos no alcanzan para cubrir sus gastos, lo que le obliga a pedir un crédito a una entidad bancaria con la consiguiente obligación de pagar los intereses, que pasan a constituir, a su vez, nuevas obligaciones de gasto.

Volviendo a la realidad de la economía española, los constantes déficits en los que se ha incurrido en los últimos años han hecho que el nivel de la Deuda pública haya crecido considerablemente. Se estima, en concreto, que al término del actual año de 1993 la Deuda pública en circulación será superior a los 33 billones de pesetas, cuando en 1982 no alcanzaba los 6 billones. Lo anterior significa que en los últimos diez años el volumen del endeudamiento público ha aumentado en más de cinco veces. Y la bola de nieve sigue creciendo porque en 1994 se estima que el nivel de la Deuda pública rondará ya los 39 billones de pesetas, lo que equivaldría a un millón de pesetas por español.

En concreto, en términos de PIB, los intereses de la Deuda pública se cifran en 1993 en un 4,8 por ciento, porcentaje que era del uno por ciento en 1992 y que se elevará al 5,2 por ciento en 1994. Si del

déficit público del presente ejercicio de 1993, cifrado en el ya mencionado 7,2 por ciento del PIB, se resta el 4,8 por ciento correspondiente a los intereses de la Deuda pública, se obtiene el denominado déficit primario, que sería del 2,4 por ciento.

Puede, por lo tanto, afirmarse que si el sector público estuviera libre de cargas financieras, el actual déficit del 7,2 por ciento del PIB se vería rebajado al 2,4 por ciento, porcentaje relativamente moderado si se tiene en cuenta que nos encontramos en la fase depresiva del ciclo económico. Lo anterior permite concluir, una vez más, que la más grave inmoderación en el comportamiento del sector público español no se está produciendo en estos momentos, sino que tuvo lugar en los ejercicios en los que el ritmo de crecimiento económico era alto, a pesar de lo cual se incurrió en importantes desequilibrios financieros y se acumuló un volumen de Deuda pública cuya carga financiera debe pagarse ahora.

Las posibles soluciones del problema

El déficit público es la resultante de la evolución del ingreso público y de los gastos públicos. La corrección del desequilibrio pasa, por consiguiente, o bien por una elevación de los primeros o bien por una contención de los segundos.

Los ingresos públicos se recuperarán al compás de una evolución más positiva de la actividad económica, al producirse una corrección del déficit cíclico por el lado de los ingresos al operar los “estabilizadores automáticos” antes comentados. Existe un acuerdo bastante general en que forzar el aumento de los impuestos más allá del funcionamiento de los citados “estabilizadores automáticos” no sería una opción fiscal correcta, puesto que la presión fiscal en España (ingresos coactivos en porcentaje del PIB) ya ha alcanzado el mismo nivel que en la media ponderada de los demás países industrializados que es del 34,7% del PIB, según el último dato disponible con posibilidad de comparación internacional facilitado por la OCDE correspondiente a 1991.

Economía y Presupuestos

Además la presión fiscal dinámica, esto es, la evolución de la presión fiscal en el tiempo, ha sido considerablemente más alta en nuestro país que en el extranjero. En concreto, desde 1982 la presión fiscal dinámica de la economía española ha experimentado un incremento del 34,8 por ciento, frente al 5,3 por ciento en el conjunto de países de la OCDE. Por todo ello cabe concluir que la presión fiscal española debe mantenerse en su actual nivel del orden del 35 por ciento del PIB, sin que quepa plantearse incrementos adicionales para resolver el problema del déficit público.

De lo dicho anteriormente se desprende, en conclusión, que la solución del problema del déficit público pasa, necesariamente, por una contención de los gastos. Es responsabilidad del político y no del técnico especificar qué partidas concretas de gasto público deben ser objeto de reducción, de acuerdo con las ideas y las ideologías de la opción política gobernante. El técnico, a lo sumo, puede indicar los efectos económicos de la variación de los distintos tipos de gasto público, cuestión que, en todo caso, rebasa el alcance de este trabajo. ■