

El debate fiscal en Estados Unidos

Ferran Casadevall*

Introducción

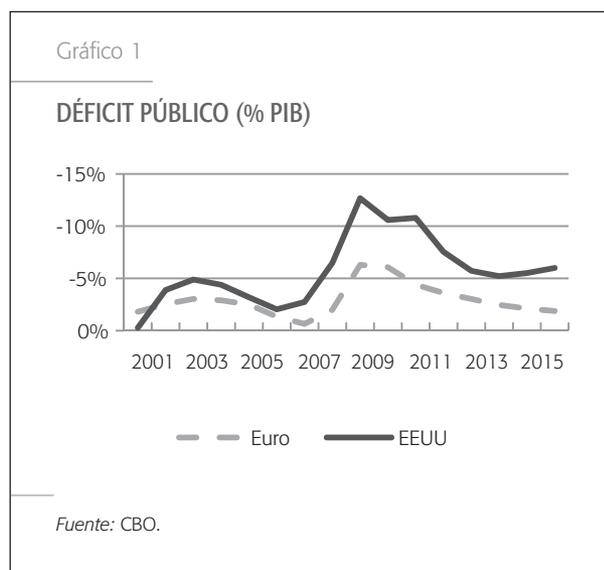
La situación fiscal de la administración de EE.UU. no ha sido inmune a la crisis económica. Más allá de los efectos de la coyuntura, el balance presupuestario estadounidense se ve afectado también por una fuerte tendencia creciente de gastos en sanidad y pensiones. Por estas dos razones, las previsiones apuntan a un endeudamiento progresivo del Tesoro. En el arco político de EE.UU., sin embargo, este reto no se afronta desde la unidad, sino desde posiciones muy ideologizadas y polarizadas, lo que está dificultando la adopción de un acuerdo fiscal y la gobernabilidad presupuestaria de la Administración Obama.

La senda creciente de la deuda pública y del tamaño del sector público

El déficit público de EE.UU. refleja nítidamente el impacto de la crisis económica. Éste alcanzó el 12,7% del PIB en 2009 (6,3% en la zona euro) (gráfico 1)¹. La previsión para los próximos años es que, frente a una disminución progresiva del déficit en la zona euro, en EE.UU. el desequilibrio fiscal permanecerá siempre por encima del 5% e incluso aumentará a partir de 2015.

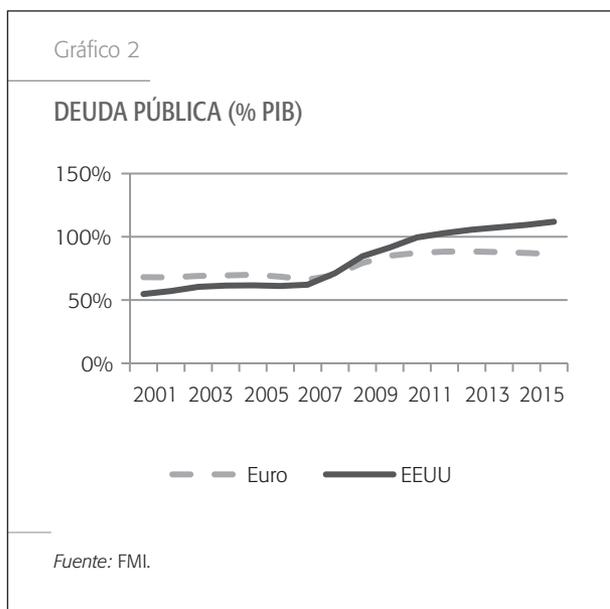
* Técnico Comercial y Economista del Estado.

¹ Los datos son del FMI y, aunque son para el conjunto de las administraciones públicas, el reducido tamaño relativo del déficit de los estados americanos y una deuda estatal constante implican que la evolución viene marcada por la deuda federal.



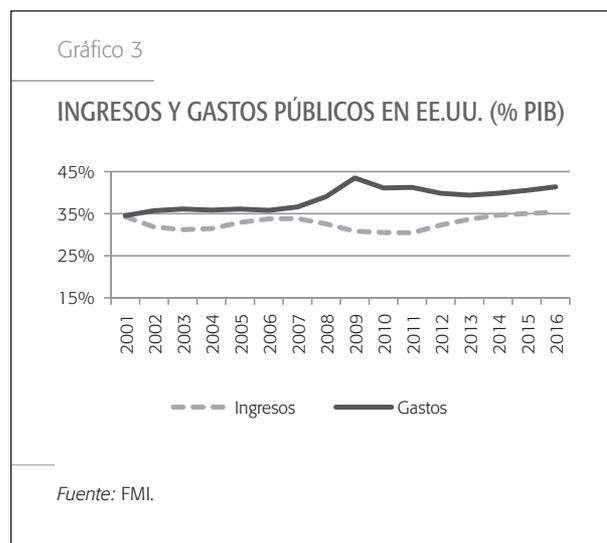
Esta dinámica diferencial se refleja en la evolución del endeudamiento público. Si en los últimos años la zona euro exhibía una tasa de endeudamiento superior a la americana, ello se invierte como consecuencia de la crisis (gráfico 2). Se espera que la deuda pública bruta para el conjunto de las administraciones alcance un máximo del 88% del PIB en la zona euro (2013), para estabilizarse y disminuir ligeramente a continuación. Por el contrario, en EE.UU. y, reflejando los mayores y persistentes déficit, el endeudamiento prosigue con su peligrosa senda expansiva, llegando hasta el 112% en 2016.

Es precisamente esta senda la que ha encendido las alarmas en la economía americana y la que está en el foco de preocupación de expertos y políticos. De con-



tinuar esta trayectoria de endeudamiento, el pago de intereses supondría una parte creciente de los gastos, la deuda privada podría verse excluida de financiación y, en definitiva, podrían surgir dudas sobre la sostenibilidad de la deuda americana, y la economía podría sufrir perturbaciones financieras. A todo ello, debe añadirse la dependencia de la financiación exterior. Aunque tal escenario está lejos de materializarse en una economía tan robusta como la americana, estas preocupaciones están haciendo acto de presencia en la discusión sobre los presupuestos federales para el año fiscal 2012. Estos presupuestos ya podrían formar parte de un programa multianual para conseguir revertir la tendencia prevista para la deuda. Sería precisamente la inexistencia de un plan firme de saneamiento y estabilización fiscal en EE.UU., frente a los rigurosos recortes aplicados en varios países de la zona euro, una de las razones para explicar la distinta evolución del endeudamiento en las dos regiones en los próximos años.

Además del incremento continuo del endeudamiento, una segunda cuestión ha irrumpido con fuerza en el debate fiscal norteamericano, desde un plano más ideológico que económico. Las previsiones de ingresos y gastos muestran un incremento continuado del tamaño del sector público (gráfico 3), a diferencia de lo que ocurre en la zona euro, donde gastos e ingresos vuelven a sus valores de antes de la crisis. No sólo los valores de ingresos y gastos son mayores que antes de la crisis, sino que muestran una clara tendencia creciente. Este apunte es de importancia, dadas las connotaciones ideológicas que tiene un aumento del tamaño del sector público en el espectro político americano.



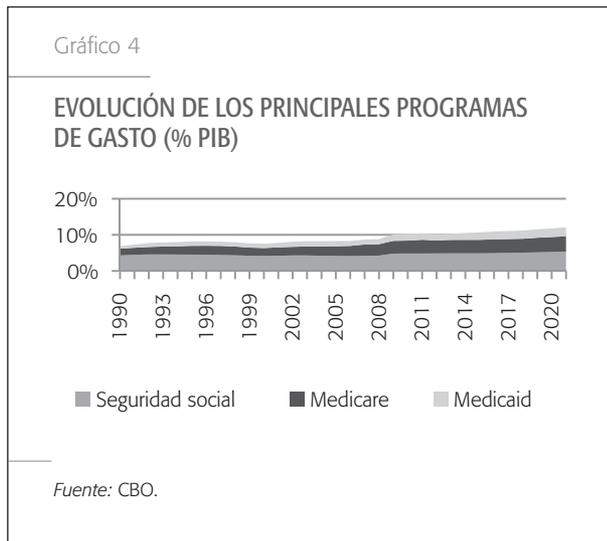
Determinantes de los mayores gastos

Los gastos públicos son la variable que experimenta una mayor divergencia respecto a sus valores y tendencias de antes de la crisis. De acuerdo con la Oficina Presupuestaria del Congreso (CBO, 2011), el mayor gasto público federal esperado en los próximos años debe atribuirse principalmente a dos partidas: pago de intereses, derivado del mayor nivel de endeudamiento, y gasto sanitario (también pensiones), que ya ha adquirido un gran peso en el presupuesto total.

Los mayores costes en sanidad (Medicare y Medicaid básicamente)² y pensiones se deben, por este orden, a la introducción de nuevas tecnologías médicas más costosas, aumento del número de beneficiarios y ajustes automáticos por inflación. A largo plazo, el impacto del envejecimiento irá adquiriendo importancia. Así, el número de beneficiarios de la seguridad social aumentará de 53 millones en 2010 a 71 millones en 2021 y el sistema pasará de tener superávit a ser deficitario. La reciente reforma sanitaria también contribuirá a un notable aumento de los beneficiarios de Medicaid a lo largo de esta década.

El resultado puede verse en el gráfico 4, con datos de la CBO. Cabe hacer notar que estas previsiones no están realizadas bajo el supuesto de continuación de las actuales políticas (como los datos del FMI de deuda y déficit), sino de que se adoptarán algunas políticas de freno del

² Medicare es un programa público federal que provee atención sanitaria a mayores de 65 años y a personas con discapacidades. Medicaid es un programa público federal y estatal que ofrece atención sanitaria a las personas de menor renta y también a personas con discapacidades.



gasto³. Por lo tanto, el aumento de gastos, especialmente en Medicare, será en realidad mayor si no cambian las políticas económicas.

La polarización e ideologización del debate fiscal

Esta previsión, si no se adoptan las políticas necesarias, de aumento continuado del endeudamiento de la economía americana y de incremento progresivo del tamaño de su sector público es el contexto fiscal que está mediatizando el debate y negociación políticas sobre los presupuestos federales para el próximo año presupuestario americano (de octubre a octubre) y sobre un potencial plan fiscal plurianual.

Todos los analistas y políticos, cada uno desde su posicionamiento ideológico e intereses, creen que debe adoptarse dicho plan, que asegure la estabilización de la deuda a medio plazo. Sin embargo, unos y otros difieren en cómo lograr el equilibrio fiscal (aumentos impositivos para los demócratas *versus* recortes de gasto los republicanos) y en el periodo de tiempo en el que éste se debe alcanzar.

La nueva mayoría republicana en la Cámara de Representantes, surgida de las elecciones de noviembre, viene influida por el peso adquirido por el movimiento Tea Party,

³ La razón es que estos frenos al gasto ya han sido aprobados por ley, pero su entrada en vigor ha sido pospuesta año tras año. El supuesto bajo las proyecciones de la Oficina Presupuestaria del Congreso es que la ley se aplicará, es decir, se asume que no se pospondrán otra vez los frenos.

que representa el ala más conservadora del partido. Entre sus postulados se encuentra el de un papel más reducido del gobierno en la economía, y por ello la cuestión fiscal y presupuestaria está resultando tan polémica⁴. Así, además de un problema económico objetivo, hay también un debate ideológico que es el aumento del tamaño del sector público. En las discusiones y propuestas se mezclan los dos problemas y las soluciones para uno u otro. Por otro lado, esta mayoría republicana, recién llegada a la Cámara, debe demostrar su nuevo poder a la Casa Blanca y Senado demócratas, y la discusión presupuestaria constituye la primera gran oportunidad al respecto. Como consecuencia de esta ideologización y polarización, la obtención de acuerdos en materia fiscal y presupuestaria (elevación del techo de deuda y presupuestos 2012) se está revelando como una tarea titánica para la administración demócrata.

Paradójicamente, la movilización institucional para lograr un acuerdo para los presupuestos de 2012 o quizá un acuerdo plurianual es enorme. Se han creado comisiones bipartidistas, el llamado "grupo de los seis", y cada partido ha hecho un esfuerzo por presentar un presupuesto. Además, un buen número de *think tanks* presenta continuamente propuestas e incluso presupuestos alternativos y la repercusión mediática del debate está siendo notable⁵. Los expertos claman por conseguir un acuerdo entre los dos principales partidos, al estilo del logrado por el Presidente Reagan en la gran reforma fiscal de 1986⁶. Pero todo ello está siendo insuficiente para acercar posiciones y poder aprobar un plan.

Para saber la razón, se puede acudir a la comparación con Europa, donde ya se han aprobado contundentes planes de saneamiento fiscal en muchos países. La diferencia está en que las economías europeas han sufrido la presión de los mercados financieros en forma de mayores primas de riesgo, presión que no han sufrido los bonos americanos. De momento. En abril, Standard & Poor's cambió su previsión para la deuda americana de "estable" a "negativa", debido precisamente a las dificultades políticas de alcanzar un acuerdo en el marco de una deuda creciente⁷. Sin duda, esto podría ser el primer aviso de que la amenaza de un excesivo endeudamiento empieza a verse en los mercados financieros como real.

⁴ Ver por ejemplo, <http://thehill.com/blogs/blog-briefing-room/news/107193-gallup-tea-partys-top-concerns-are-debt-size-of-government>.

⁵ Véase por ejemplo la propuesta de Heritage Foundation <http://savingthedream.org/>.

⁶ Para una breve reseña de la importancia de esa reforma: <http://www.bipartisanpolicy.org/bipartisanship/timeline/tax-reform-act>.

⁷ <http://www.standardandpoors.com/ratings/articles/en-us/?assetID=1245302886884>

Los presupuestos para 2012 y antecedentes

En abril, los republicanos ya hicieron una primera demostración de su nueva fuerza política y su exigencia de reducción inmediata del déficit, imponiendo un recorte de más de 38 mil millones de dólares en el presupuesto para el segundo semestre de 2011. El acuerdo se logró *in extremis* una hora antes de la fecha límite, cuya superación hubiera provocado el cierre de las actividades no esenciales del gobierno. El cierre parcial del gobierno ya sucedió en 1995, durante la presidencia del demócrata Bill Clinton. Se suele aceptar que ese cierre perjudicó a la oposición republicana, que vio como Clinton era reelegido al año siguiente. Dado este precedente, el hecho de que los republicanos hayan jugado con la posibilidad de cierre otra vez muestra el poder y el empeño que tienen en su causa fiscal.

La discusión del techo de deuda, que fija regularmente el poder legislativo en términos absolutos, y que actualmente está fijado en 14,3 billones de dólares, también ha mostrado la polarización en el debate fiscal. El techo se hubiera alcanzado el 16 de mayo de no ser por una serie de operaciones extraordinarias de tesorería realizadas por el Tesoro estadounidense, que han conseguido retrasar la superación del techo hasta principios de agosto. El legislativo ha tenido que aumentar el techo de deuda en numerosas ocasiones en el pasado, pero en esta ocasión los republicanos vinculan la aprobación de dicho aumento a la adopción de un recorte de gasto y a la implantación de algún mecanismo automático de corrección del déficit. Si no se llega a un acuerdo, el Tesoro se verá obligado a no cumplir con alguna de sus obligaciones de pago, que puede ser tanto la retención de prestaciones para programas públicos, con el consiguiente coste político-electoral, como el impago de intereses en la deuda, con el consiguiente riesgo para la credibilidad y estabilidad financiera estadounidense e internacional. La administración de Obama se encuentra entre la espada y la pared (o, como opina Paul Krugman, se encuentra "secuestrada" por las exigencias de los republicanos)⁸.

En cierto modo, las discusiones generadas para la aprobación del presupuesto del segundo semestre y la elevación del techo constituyen un aperitivo o antecedente de lo que será el debate de los presupuestos para 2012. Ya a finales de 2010 dos comisiones bipartidistas presentaron sendas propuestas de presupuesto, planteando una reducción del déficit de unos cuatro billones

de dólares en los próximos diez años, mediante una combinación de aumento de ingresos y recorte de gastos, con el objetivo estabilizar la deuda alrededor del 60% del PIB en 2020.

La administración Obama presentó su plan multianual en abril. De acuerdo con él, el déficit se recortaría en cuatro billones de dólares en los próximos doce años. Ello se conseguiría básicamente con recortes de gasto en áreas diferentes de Medicare y Medicaid, como por ejemplo, en defensa, en combinación con aumentos impositivos. Entre estos últimos, destacaría la no renovación en 2012 de los recortes fiscales aprobados en la era Bush. Esta propuesta ha sido criticada por no detallar suficientemente los recortes de gastos y no incluir ninguna reforma substancial de los programas que protagonizan el aumento del gasto en las próximas décadas (Medicare, Medicaid y pensiones)⁹.

La contrapropuesta republicana propone un recorte del déficit de 4,4 billones en los próximos diez años, basado únicamente en una elevada disminución del gasto, que volvería a su media histórica, pues los ingresos también disminuirían (como porcentaje del PIB; los recortes fiscales de la época Bush se tornarían permanentes). Los menores gastos provendrían de una reforma de los programas Medicare y Medicaid y menores gastos en otras áreas. Medicaid se financiaría con una transferencia fija a los estados indexada a la inflación general en vez de a la inflación en el sector de la medicina, mucho mayor. En el caso de Medicare, se pasaría a subvenciones de seguros privados en vez de provisión directa. La mayor competencia entre aseguradoras disminuiría el coste y ello explicaría el menor gasto previsto. Sin embargo, de acuerdo con los cálculos de la CBO, los beneficiarios de Medicare pasarían de pagar 25-30% de la asistencia al 68% en 2030¹⁰. En 2050, la deuda americana estaría pagada. Se ha reprochado a los republicanos que su propuesta transfiera a los estados y ciudadanos los costes del envejecimiento, en vez de reducirlos y que elimine totalmente el endeudamiento, en vez de simplemente estabilizarlo¹¹.

En definitiva, la propuesta demócrata retrasa el recorte fiscal y no afronta directamente los retos en Medicare y Medicaid, mientras que la propuesta republicana hace re-

⁹ Véase por ejemplo: *Balancing the US Budget*, en Brookings (6 abril 2011) u *Obama's debt plan sets stage for long battle over spending*, en el New York Times (13 abril 2011).

¹⁰ *The Deficit Hawk's case against Rep Payl Ryan*, en Brookings (8 abril 2011).

¹¹ Véase por ejemplo, *As a government shutdown looms (...)*, en *The Economist* (7 de abril) u *Only tax rises can fix America's budget mess*, en Financial Times (25 abril).

⁸ *America held hostage*, en The New York Times (15 mayo 2011).

caer todo el ajuste sobre los gastos y lo concentra más en el tiempo. Cada una de estas características está siendo inasumible para el otro partido. Un potencial acuerdo sólo puede partir de las propuestas equilibradas lanzadas inicialmente por las comisiones bipartidistas.

Conclusión

El análisis realizado muestra que el mayor gasto público previsto para EE.UU. en los próximos años se debe, además de al creciente pago por intereses, al impacto del envejecimiento y de las nuevas tecnologías sobre el sistema sanitario y de pensiones. Ello nos indica, en primer lugar, que el mayor gasto a largo plazo se deriva, en gran parte (aunque no totalmente), de la evolución demográfica y tecnológica, y no de decisiones discrecionales de la actual o anterior administración. Achacar el reto fiscal únicamente a las decisiones de una administración en particular, o a una ideología en concreto, sería una equivocación en el proceso de identificación de las respuestas adecuadas. Esta neutralidad ideológica del problema reclamaría otra neutralidad ideológica en la respuesta, esto es, una solución basada en una combinación de aumento de ingresos y disminución o control de gastos, solución que sería la única que podría cosechar el acuerdo necesario entre los dos partidos. Ello descartaría propuestas como la republicana.

En segundo lugar, dado que el envejecimiento y la innovación tecnológica son tendencias a largo plazo, una respuesta definitiva no puede ser simplemente un recorte puntual de los gastos, sino que debe consistir en una decisión sobre cómo controlar la evolución de los gastos sanitarios y de pensiones con el tiempo, es decir, cómo indexarlos a la evolución económica y demográfica. Algu-

nos expertos y políticos están reclamando la aprobación de alguna regla automática de déficit o de deuda¹². Pero el fracaso de la actual regla de techo de deuda demuestra que las reglas o indexaciones no deberían ser generales sino aplicarse directamente a los principales programas sanitarios y de pensiones, y deberían ser difíciles de sortear por la administración de turno. Por lo tanto, un acuerdo bipartidista no debe buscar tanto una determinada cuantía de recorte, como está siendo el caso, sino una modificación o adaptación cualitativa de los programas sanitarios y de pensiones a la evolución demográfica y tecnológica. Esta demanda descarta propuestas como la demócrata, que no afronta con claridad el reto en Medicare y Medicaid.

La solución correcta es pues amplia y compleja, y necesitará de un largo debate y distintas propuestas equilibradas cercanas a las planteadas por las comisiones bipartidistas. En este sentido, los republicanos deberían aceptar aumentar el techo de deuda y no provocar un mero acuerdo de corto plazo, pues ello daría más tiempo para alcanzar una solución verdadera y de largo plazo a un problema de largo plazo. En todo caso, es difícil pensar que la solución a tal reto fiscal se pueda alcanzar en las negociaciones de los presupuestos, tan polarizadas como están. Además, 2012 es año electoral, lo que también dificultará un clima político propicio para acuerdos bipartidistas el año que viene. En definitiva, el escenario más plausible es que este verano y en 2012 se consigan acuerdos puntuales, pero no se afrontarán los problemas fiscales subyacentes explicados más arriba, hasta 2013.

BIBLIOGRAFÍA

Congressional Budget Office, *The Budget and Economic Outlook: Fiscal Years 2011 to 2021*, Congreso de los Estados Unidos, Enero 2011.

¹² *Idea rebounds: automatic cuts to curb deficits*, en *The New York Times* (15 mayo de 2011).