

EL PROBLEMA ECONOMICO NUMERO UNO ES EL DEFICIT PRESUPUESTARIO
ESTRUCTURAL

Paul A. Samuelson (*)

Nada indica que un presidente sea capaz de elevar sustancialmente la baja propensión al ahorro de las familias estadounidenses, el reto central con que se enfrenta a la economía de los Estados Unidos. Lo que un presidente puede hacer, y está obligado a hacer, es reducir los desincentivos importantes al ahorro que se derivan de la actual política gubernamental.

Antes que la prescripción está el diagnóstico. El programa / Reaganomics, de 1981, del Director del Presupuesto David Stockman, el representante Jack Kemp y el divulgador académico Arthur Laffer se vino abajo por su diagnóstico equivocado de que la Administración había heredado un desastroso Dunkerque económico. Según el razonamiento de los neoderchistas partidarios de la oferta, suprimiendo las mortíferas cadenas fiscales que tenían aherrojado el sistema se desataría un nuevo espíritu de mejora de la productividad, y el Tesoro se vería inundado de excedentes presupuestarios. A menores tipos impositivos, proclamaba la curva de Laffer, mayores ingresos / fiscales.

Política aparte, ni la historia económica ni el análisis macro económico avalaban ese programa radical de recortes fiscales linea-

(*) Paul A. Samuelson es Institute Professor Emeritus del MIT, Premio Nobel y autor de un manual de economía empleado como libro de texto universitario desde hace cuarenta años.

El presente artículo se publicó en Harvard Business Review, Noviembre-Diciembre, 1988.

les durante varios años. Expertos del partido demócrata, como el fallecido Walter Heller y Charles Schultze, asesor económico del presidente Carter, declararon ante el Congreso en 1981 que iba a pasar lo que ha pasado. En prueba de que la teoría económica, mi tad arte mitad ciencia, es algo más que una cacofonía de ideólogos y mercenarios a sueldo de las asociaciones empresariales y / de los sindicatos, esas advertencias del bando demócrata fueron corroboradas por economistas republicados de la corriente clásica: Alan Greenspan, que posteriormente sería llamado a suceder a Paul Volcker en la presidencia de la Junta de la Reserva Federal; Martin Feldstein, más tarde segundo presidente del Consejo de Ase sores Económicos (CEA) del presidente Reagan; Herbert Stein y Paul/MacCracken, presidentes del CEA bajo Nixon y Ford.

En economía no se pueden hacer experimentos controlados. Lo/ que pusieron en práctica los partidarios de la oferta es lo que / ahora tenemos que soportar. Por eso, al final del siglo, cuando / se escriban los nuevos manuales de historia económica, el legado de Reagan aparecerá, más o menos, en estos términos:

* La década de 1980 ha visto surgir un déficit presupuestario básico y estructural sin precedentes por su magnitud y persistencia, equivalente, por término medio, a un colosal 3% del producto nacional bruto de la nación. Un déficit "básico" se diferencia de un déficit "cíclico" de tipo keynesiano en que, una vez que la na ción ha recuperado el pleno empleo, el déficit básico persiste a un nivel que hace subir la deuda pública como porcentaje del PNB, algo que no se vió en los tiempos de Truman, Kennedy, Johnson, / Nixon, Ford ni Carter.

* Los tipos de interés real -los tipos de interés en dinero co rriente menos la tasa de inflación anual- han sido más altos durante la era Reagan que en ninguna otra época desde Coolidge y Hoover. Los tipos reales fueron nulos o negativos en tiempos de Nixon y / Carter. Hoy el dinero caliente y frío de Japón y Alemania codicia

Los rendimientos de las obligaciones de nuestro Tesoro y de nuestras empresas, y sólo el riesgo de depreciación del dólar pone límite a la avalancha de capital que nos exportan.

* El déficit de la balanza de pagos de los Estados Unidos es / un fenómeno nuevo y crónico, que persiste año tras año por una cantidad superior a los 100.000 millones de dólares. En 1980, los Estados Unidos eran el mayor acreedor mundial, gracias al enorme volumen de inversión neta en el extranjero que se venía acumulando desde 1914. Ya en 1985 nos habíamos comido la mitad de nuestro patrimonio. Tres años después, somos el mayor deudor del mundo. Hemos estado vendiendo a los extranjeros la granja y el taller, vendiendo deuda pública estadounidense, inmuebles de oficinas y hoteles, acciones ordinarias y obligaciones de las grandes empresas, plantas de producción. Los analistas más optimistas esperan que nuestro endeudamiento neto con el exterior siga aumentando durante los primeros años noventa. Los pesimistas alertan contra la acumulación de intereses sobre intereses.

Estas tres frías realidades económicas están estrechamente interrelacionadas. La causa inmediata del déficit crónico de la balanza de pagos y de los elevados tipos de interés real es el nuevo mal de la vida estadounidense: el déficit fiscal básico y estructural.

No es un mal en el sentido de que vaya a desencadenar una recesión, ni en 1989 ni más adelante, ni de que nos amenace con acelerar la inflación del paso al trote y del trote al galope de dos dígitos, para acabar en una hiperinflación de república bananera.

Es un mal más insidioso que todo eso. Es un mal a largo plazo. Y precisamente porque es un mal a largo plazo, es difícil forjar la voluntad política de afrontarlo.

El mal de un déficit básico y estructural está en que es la peor de las recetas para una economía estadounidense que ahorra poco, para un programa débil de formación de capital en manos nacionales. La

verdadera economía de la oferta nos dice que, puesto que el nivel y ritmo de crecimiento de los estándares estadounidenses de vida y productividad dependen de los elementos gemelos de formación de capital e innovación técnica, el mal a largo plazo será mucho más grave que los temidos males a corto plazo de recesión e inflación.

Por supuesto, no todo son malas noticias. Antes de completar el diagnóstico actual de donde tendrían que partir las nuevas prescripciones económicas, voy a reseñar los elementos de fuerza de la economía estadounidense que el presidente Reagan legará a su sucesor.

(*) Los Estados Unidos siguen ganando y disfrutando de la mayor renta real per capita del mundo. Si les damos el nivel 100 y hacemos bien las cuentas, nos sigue el Canadá con noventa y muchos. No ruego, Alemania Occidental, Suecia y Suiza andan por debajo del 90. El Japón apenas ha llegado al 80, pero se va acercando lentamente/ a Europa. La Unión Soviética está por debajo del 50.

(*) Desde la crisis de la OPEP de 1973, se han creado en los Estados Unidos 33 millones de nuevos puestos de trabajo. Puestos de trabajo para las mujeres, para los inmigrantes, para los niños del / baby boom, ahora ya crecidos. En comparación, en todo el Mercado Co^mún se han creado apenas 5 millones de nuevos puestos de trabajo durante el mismo período. ¡Algo habrá que se esté haciendo bien en los Estados Unidos!. Es verdad que la mayoría de esos puestos de trabajo están en el sector servicios, y que muchos no están muy bien pagados. Pero sería un caro atrevimiento preferir que no se crearan / nuevos puestos de trabajo antes que aceptar niveles salariales inferiores a los de la élite sindical masculina del sector manufacturero y del sector público.

* Las tasas de inflación anual de dos dígitos con que comenzó la década de 1980 fueron refrenadas por la política restrictiva de Paul Volcker al frente de la Reserva Federal hasta las cifras medias actuales, en torno al 4%. No se puede negar que el coste, en términos/

de dos recesiones, ha sido fuerte, pero desde 1984 la suerte nos viene acompañando en la moderación continuada de los convenios salariales.

* La drástica terapia de tres años de depreciación del dólar / (que ha perdido la mitad de su valor frente al yen japonés y el / marco alemán) ha conseguido, al fin, que nuestros productores puedan competir con los exportadores extranjeros. Las fábricas que / hacen tractores Caterpillar en Illinois, motores Cummins en Indiana y papel Scott en Maine trabajan día y noche, sin interrupción. La industria estadounidense opera a un impresionante 83% de su capacidad, mientras que la siderurgia y la industria química están a un 97%. El crecimiento global de nuestra productividad ha sido decepcionante en los años de la economía reaganiana de la oferta, pero el reto de las importaciones ha espoleado una laudable tasa de crecimiento de la productividad en el sector manufacturero. La depreciación del dólar ha suministrado la clase de protección imparcial que recomienda la economía política. Hasta cierto punto, ha / desinflado los argumentos de los que presionaban en favor de contingentes y aranceles.

* La reducción de las tensiones de la guerra fría está moderando el aumento de los gastos reales de defensa que pesa sobre el sistema productivo estadounidense. Tras un alza continuada desde 1981, / a un ritmo del 6% anual, los gastos reales de defensa han empezado a estabilizarse. No se prevén nuevos aumentos en los primeros años / de la próxima década, lo cual significa que bajará su parte proporcional en el PNB.

* Descontando sensatamente las histerias del Club de Roma sobre límites inminentes al crecimiento, se puede conciliar una preocupación racional por la conservación del medio ambiente con un crecimiento moderado, pero continuado, de los niveles de vida de Norteamérica y Europa hasta bien entrado el próximo siglo, junto a una mejora de las esperanzas de vida y bienestar de las regiones en desarrollo de Asia, Africa y América Latina.

El arte de juzgar en política consiste en disponer correctamente las prioridades. El primer año de gobierno del nuevo presidente debería centrarse en la reducción gradual del déficit presupuestario estructural de cerca del 3% de los 4 billones de dólares de nuestro PNB hacia un 2%, de ahí a un 1%, y para 1992 la eliminación de toda la parte del déficit que sea básica y no cíclica.

Cuando le preguntaron al senador George Aiken cómo podrían salir los americanos de Vietnam, respondió: "En barcos". Cuando se / nos pregunta qué hay que hacer para dominar un déficit básico, hay que contestar prosaicamente: "Recortar los gastos y subir los impuestos".

Nuestro presente dilema no es únicamente, ni fundamentalmente, un impasse en Washington entre los dos partidos políticos, ni entre el Congreso y la Casa Blanca, ni entre políticos de centro / izquierda y de centro derecha retozando a orillas del Potomac. No, nuestro dilema es un dilema de la ciudadanía.

A todos nos encantan los tipos impositivos bajos. Preferimos techos del 28% a techos del 50, el 70, el 77 o el 91%. Todos queremos tranquilidad en las fronteras y seguridad en los cielos frente a un ataque nuclear. Todos queremos un medio ambiente mejor y / más benigno. Casi todos queremos cumplir lo prometido a los beneficiarios futuros de la seguridad social. Muchos quieren fortalecer los sistemas mínimos de apoyo frente a los cataclismos de la enfermedad o la indigencia.

Dicho en pocas palabras, lo que queremos es una configuración de incongruencias. Esas incongruencias hay que resolverlas. La teoría económica no dice que toda la corrección se haya de hacer a base de subir los impuestos. Ni a base de suprimir gastos. Ni mediante una combinación mágica de lo uno y lo otro al cincuenta por ciento. Lo que está claro para cualquier observador realista es que el impasse persistirá -como pasó en 1985, 1986 y 1987- si uno de los /

bloques insiste en que toda mejoría del déficit tiene que producirse por la vía del control del gasto, mientras que el otro bloque se empeña igualmente en exigir que la corrección venga de la mano de / nuevos impuestos.

Para una primera aproximación, económicamente no es esencial / que los nuevos ingresos fiscales procedan de un impuesto sobre el / valor añadido, de impuestos sobre el consumo, del cierre de vías de evasión o de incrementos de los tipos marginales máximos del impuesto sobre la renta. En lo que se refiere al gasto, es posible que los compromisos políticos tengan que ceder terreno en muchos frentes. Las iniciativas de defensa no son sacrosantas. Un esfuerzo útil difícilmente podría dejar intactos los programas de ayudas a la agricultura y de seguridad social.

El nuevo presidente, respaldado por la mayoría electoral que le dió el cargo, debería acometer el problema número uno, que es el déficit básico estructural, y no seguir el ejemplo del presidente Reagan y el portavoz O'Neill a la vuelta de las elecciones de 1984. El hecho de que el miedo al electorado haya desalentado a todos los candidatos de discutir siquiera las cuestiones centrales de la economía sería humorístico si no fuera tan escandaloso.

Afortunadamente, una vez elegido, el nuevo presidente no estará atado por las promesas y las omisiones de la campaña. Roosevelt se / presentó en 1932 con un programa de Presupuesto equilibrado. John F. Kennedy prometió a los líderes de las dos cámaras del Congreso que intentaría equilibrar el Presupuesto. Franklin Roosevelt fue aplaudido por sus votantes de la depresión por alterar su programa, y / Kennedy volvió a poner en marcha al país con una dosificación juiciosa del déficit cíclico y reducción de impuestos.

El siguiente presidente tendrá la ocasión de demostrar su liderazgo desde los primeros días de 1989.