

EL DEFICIT PÚBLICO: ORIGEN Y REMEDIOS

UN COMENTARIO

Emilio ALBI

EL artículo de Braulio Medel se ha centrado fundamentalmente en el estudio de las formas de reducir el déficit público. Este comentario pretende simplemente subrayar algunos aspectos de interés, y desarrollar algún otro con brevedad, para así ampliar la discusión sobre las diversas vías de contención del déficit público. En primer lugar, se considerará un tema previo y básico: el de sí, en términos generales, la cuantía del déficit público español es un problema grave o no. En el punto dos se comentarán diversas medidas útiles para frenar el gasto público, ampliándose, en el punto tres, el aspecto de la limitación del gasto público total en vez de la contención de gastos públicos concretos. El comentario terminará con algunas reflexiones sobre las medidas referentes a los ingresos públicos en el punto cuatro.

1. El autor del artículo objeto de este comentario manifiesta una opinión doble en cuanto

al tema de la cuantía del déficit público español: por un lado piensa que «ni el volumen alcanzado por el gasto público ni la cuantía del déficit hasta el momento presente son preocupantes», y, por otro, se alarma ante la «posibilidad latente de que el crecimiento de ambos llegue a ser incontrolable».

A este respecto me parece necesario destacar dos aspectos del tema que son, a mi parecer, básicos. El déficit de las Administraciones Públicas españolas, en términos de contabilidad nacional, ha progresado durante los últimos cuatro años como se detalla en el cuadro número 1.

Esta evolución reciente del déficit de las Administraciones Públicas en España, dado su ritmo de crecimiento, es indudablemente un dato grave para la economía del país. Sin embargo, me parece todavía más importante señalar que el déficit actual de las Administraciones Públicas españolas, a pesar de su

cuantía y evolución, no es el aspecto básico del tema. Como se ha repetido en numerosas ocasiones, el déficit es el resultado al que se llega, pero no es el problema en sí mismo.

Las raíces preocupantes del problema del déficit público español se manifiestan con fuerza en el incremento de los gastos públicos corrientes, en la tremenda disminución del ahorro, a pesar de los aumentos de la presión fiscal, y en la débil presencia de la inversión pública. Los gastos públicos corrientes —gastos redistributivos: subvenciones de explotación y prestaciones sociales, y el consumo público— deben reducir su crecimiento vertiginoso, que ciega cualquier posibilidad de ahorro público. Con un mayor ahorro, las dosis necesarias de inversión pública se podrían financiar con menores efectos sobre el sector privado de la economía, reduciéndose las dificultades de financiar los déficit por vías diferentes a la expansión monetaria.

Entre las posiciones fatalistas de quienes piensan en la inevitabilidad del actual déficit público español y las extremadamente radicales que pretenden su reducción inmediata, considero que una vía de trabajo intermedia puede consistir en la contención y suave reducción del déficit, transformando su estructura y financiándolo de forma más correcta.

2. El inventario de medidas que Braulio Medel propone para la contención del gasto público español merece el mayor apoyo y voluntad política para su aplicación. Creo que existe un acuerdo generalizado sobre la necesidad de actuar respecto de determinados gastos concretos,

CUADRO N.º 1

AÑOS	Miles de millones de pesetas	% del PIB
1978	— 206,8	1,8
1979	— 253,2	1,9
1980	— 515,4	3,4
1981	— 800,0 (1)	4,5

(1) Estimado.

racionalizando la composición global del gasto y dando prioridad a los gastos de inversión.

En la actualidad, y dentro del marco general de la Ley General Presupuestaria, en cuanto a los aspectos técnicos, y de la Constitución, en cuanto a los políticos, se cuenta en España con suficientes instrumentos presupuestarios y de control para lograr una muy considerable mejora del gasto público.

Sin embargo, también es evidente, por ejemplo, que falta continuidad e intensidad en el control político del Presupuesto a través del Parlamento, o que la fiscalización externa del gasto por el Tribunal de Cuentas no es tan eficaz como sería deseable. En cuanto al control interno y de racionalidad del gasto, la lentitud en la implantación generalizada de algunas medidas puede constituir el aspecto más destacable.

Las dificultades de la tarea, por otro lado, son serias. Las técnicas de análisis y de control no pueden improvisarse de la noche a la mañana. Es necesario contar con una infraestructura importante de información, y con personal formado. Nos encontramos de nuevo, a pesar de los ya fuertes niveles de gastos, con la tradicional escasez de recursos humanos, medios materiales e información de la Administración española. La dispersión de esfuerzos y los posibles conflictos de competencia entre los diversos órganos administrativos tampoco son tema baladí. Por último, aunque con la mayor importancia, hay que señalar la necesidad de la existencia pública y comprometida de una voluntad política y administrativa de reforma. Sólo así, con un plan explícito y del que

se deriven responsabilidades políticas y funcionariales, podrá reformarse y contenerse seriamente el gasto público español.

3. Entre los medios que pueden usarse para contener el gasto público, creo que merece la pena detenerse brevemente, aunque sólo sea por su novedad, que se deriva de una venerable antigüedad, en la idea de la limitación del gasto público total en vez, o a la vez, de la contención de ciertos gastos públicos específicos.

Esta idea tiene sus orígenes en el núcleo de la más pura ortodoxia de la Hacienda clásica: la regla de oro del equilibrio presupuestario, aunque en la actualidad adopte formas diferentes a la clásica. La idea de la limitación global del gasto público se concreta en reglas que fijan un tope máximo al crecimiento anual del gasto. De esta manera, se contiene el volumen total de gasto y se introduce un importante elemento de eficacia en el mismo, ya que los distintos programas públicos deberán competir entre sí para lograr su participación en el gasto limitado.

Las propuestas de limitación global del gasto público surgen de una desconfianza profunda en el mecanismo político utilizado habitualmente para determinar los niveles generales de gasto. Los hacendistas que se encuentran tras tales propuestas —Buchanan, Wagner, Niskanen o Riker, entre otros— piensan que los aumentos del gasto público se producen no ya porque éste sea beneficioso, sino porque resulta posible e incluso necesario incrementarlo. La democracia de la segunda mitad del siglo XX, después de la experiencia de la revolución

keynesiana y de la consolidación de los métodos del Estado del Bienestar, contiene elementos políticos básicos que fuerzan a los países al crecimiento del gasto.

El sistema democrático de la economía liberal consideraba la representación popular en los Parlamentos como el mejor sistema de limitación del gasto público. De esta creencia, y de su práctica, se derivaron el presupuesto equilibrado y la serie de grandes principios del Derecho Presupuestario clásico regidos por el de competencia. Sin embargo, el transcurso del tiempo, y los cambios políticos, sociales y económicos, han llevado a una situación en la que, como se ha afirmado: «Los miembros de la representación popular que integran el Parlamento se apoyan a sí mismos, a su propia elección, por campañas políticas que van justamente en contra del diseño tradicional y del papel adjudicado al Parlamento.»

La teoría moderna de la Hacienda pública ofrece diversas explicaciones al fenómeno del crecimiento del gasto público. Una de las que, a mi juicio, aparece como más prometedora, parte de la hipótesis de que la adopción de decisiones presupuestarias se realiza separando, en el proceso político, la vertiente del gasto de la del ingreso. De esta manera, los ciudadanos y sus representantes democráticos votan programas concretos de gasto, intercambiándose apoyos entre unos grupos y otros, en el convencimiento de que los costes de tales programas se diluyen de manera inapreciable entre toda la comunidad. El presupuesto moderno se determina por adición de gastos específicos, lle-

gándose a niveles altos de gasto cuyos beneficios globales no compensan los sacrificios impositivos de los contribuyentes. Los ciudadanos y los grupos políticos desean el gasto que les beneficia directa o indirectamente, y comprometen votos de apoyo entre sí, pero al comparar subjetivamente el valor de los pagos impositivos y de los beneficios del gasto rechazan la carga tributaria que les corresponde. Este mecanismo es intuitivamente válido para explicar el fuerte crecimiento del gasto público en épocas recientes y sus dificultades de financiación por la vía tributaria, dando origen a los déficits presupuestarios.

Ante esta situación, fuertemente enraizada en el funcionamiento de las democracias actuales, y como un medio de defender el sistema democrático, se han planteado por varios hacendistas de ideología preponderantemente liberal diversas propuestas de limitación del gasto público. Estas propuestas, formuladas en el contexto académico y político de Estados Unidos, se dirigen hacia reformas constitucionales que establecieran techos máximos anuales de crecimiento del gasto público.

Se piensa, por tanto, que ante un fenómeno excepcional hay que adoptar medidas excepcionales, y modificar el contrato social estableciendo nuevas reglas generales de juego. La reforma constitucional, por fin, ha de ser simple y clara, de fácil aplicación y debe reflejar las preferencias y valores de los ciudadanos más que las de los políticos.

Así, por ejemplo, William Niskanen ha preparado una enmien-

da reducida a la Constitución de Estados Unidos que, por su operatividad y sencillez, se transcribe a continuación:

«El incremento porcentual en el gasto total dentro de cualquier ejercicio fiscal no excederá del incremento porcentual en el producto nacional bruto correspondiente al último año natural que finalice con anterioridad al comienzo del mencionado ejercicio fiscal.»

(Dado que el período presupuestario en Estados Unidos se extiende del 1 de julio al 30 de junio, es de subrayar que, por ejemplo, para el presupuesto de 1981-82 la referencia al incremento porcentual en el PNB se haría respecto del año 1980, o sea al penúltimo año. También es de señalar que la enmienda de Niskanen se complementa con correcciones a su filosofía básica para situaciones de urgencia y excepción, y con salvaguardas para la financiación del gasto público local.)

Lo que intenta producir esencialmente el límite constitucional al crecimiento del gasto público es que los aumentos de gasto deban recorrer dos caminos alternativos. El de una previa elevación del PNB del país, o el de la competencia entre los programas de gasto. El conflicto del gasto público se traspaasa al gobierno y al sistema político, introduciéndose el concepto de coste de oportunidad en la Administración Pública, salvo que el crecimiento económico permita la elevación del gasto.

Por otro lado, también hay que pensar, sin ingenuidades, que la limitación constitucional del gasto público podría tener *vías de escape*. Al igual que el problema de la evasión tributaria forma parte central de cual-

quier reforma fiscal, la evitación de las limitaciones constitucionales del gasto formaría parte de la reforma del mismo. Así, por ejemplo, los denominados «gastos fiscales», que reflejan la pérdida de recaudación debida a los diversos beneficios tributarios, podrían usarse como una vía alternativa de aumentar de hecho el gasto público (aunque también es cierto que con menores aumentos de gastos e ingresos se reducirían los incentivos para la obtención de «gastos fiscales»). Otro camino alternativo de evitación de la reforma constitucional del gasto podría pasar por determinados gastos extrapresupuestarios, como sería el caso de los créditos garantizados por el Estado o las subvenciones encubiertas a los intereses del crédito público.

A la vez, resulta evidente que cualquier regla de limitación constitucional del gasto supondría *dificultades serias* de planteamiento y funcionamiento. Piénsese simplemente en el largo procedimiento necesario para su implantación y en la enorme incentivación para obtener incrementos de gastos mientras tanto. O las dificultades que impone a la actuación compensatoria del Estado. Con todo, la idea merece alguna consideración como solución extrema, aunque sólo sea para preocupar a los grupos políticos que intercambian gasto por votos.

4. En cuanto a las medidas propuestas por Braulio Medel en el área de los ingresos tributarios, mi grado de coincidencia sobre las mismas es muy alto. Me parece ineludible, y no sólo por la actual situación de déficit presupuestario, consolidar la Reforma Fiscal en curso, completándola con las figuras impositivas todavía no aprobadas par-

lamentariamente. A la vez, es necesario mejorar los nuevos impuestos en vigor, fortalecer la Administración Tributaria y reprimir el fraude fiscal.

Mención especial merecen las posibilidades recaudatorias de una imposición indirecta reformada a través de la implantación del Impuesto sobre el Valor Añadido. La recaudación extra de una imposición indirecta mejorada aliviaría el déficit presupuestario y los posibles efectos de su financiación actual sobre los tipos de interés y el volumen de crédito disponible para el sector privado. A la vez, podría utilizarse para reducir la participación empresarial en la financiación de la Seguridad Social e incrementar la inversión pública, incentivando la privada.

DEFICIT PÚBLICO Y POLÍTICA MONETARIA

LOS efectos de los déficit públicos sobre la política monetaria, sobre su instrumentación y su posibilidad de alcanzar los objetivos propuestos, adquieren una dimensión distinta según cuál sea el horizonte temporal que se contemple.

En el corto y medio plazo es fundamentalmente válida la posición monetarista que niega una conexión directa entre el déficit público y la tasa de inflación. La evolución de esta última depende de las variaciones persistentes en el ritmo de crecimiento de la cantidad de dinero por unidad de producto, tal ritmo depende, a su vez, de la evolución de la base monetaria y ésta no tiene por qué verse afectada por el déficit público si la financiación es adecuada. Así que, en el corto y medio plazo, tan importantes son el déficit, su amplitud y su tendencia, como la forma en que está siendo financiado.

Si el déficit se financia con créditos del Banco central o mediante la colocación, en este último, de una parte considerable de la deuda pública emitida, de modo que resulte acelerado el crecimiento de la base monetaria sin que el Banco Central compense el fenómeno por otras vías, la tasa de expansión de la base monetaria se elevará y, con ella, la tasa de crecimiento de la cantidad de dinero, la tasa de inflación, las expectati-

vas alcistas y los tipos de interés nominales. Si los déficit se financian colocando deuda en el sector privado en condiciones de mercado o el Banco central ejerce actuaciones compensatorias del efecto de su financiación al Gobierno sobre la base monetaria, ésta no acelerará su ritmo de crecimiento y tampoco se acelerarán las tasas de expansión monetaria y de inflación; pero tenderán a elevarse los tipos de interés nominales como consecuencia del aumento de los tipos de interés reales y, por vía de precios y probablemente de cantidades, resultarán negativamente afectadas las condiciones de financiación del sector privado. Se registrarán así efectos de desplazamiento del gasto privado por el gasto público que tenderán a limitar, en mayor o menor medida, el efecto expansivo neto del déficit sobre la economía.

Los problemas políticos y económicos que estos efectos de desplazamiento suscitan y las dificultades técnicas que las colocaciones de volúmenes fuertes y crecientes de deuda pública en el mercado y las operaciones compensatorias masivas del Banco Central plantean, hacen que resulte muy difícil que déficit públicos intensos y crecientes no acaben traducándose en mayores ritmos de expansión monetaria y más altas tasas de inflación, aunque la negociación monetarista de una co-

nexión directa entre déficit públicos e inflación sea lógicamente correcta en el corto y medio plazo.

A más largo plazo, sin embargo, los déficit públicos intensos y persistentes acabarán afectando inevitablemente a los ritmos de expansión monetaria y a la tasa de inflación, de modo que, a largo plazo, la posición monetarista no es válida. En efecto, a largo plazo, lo importante es la magnitud del déficit y su persistencia en tanto que las formas de financiación son secundarias. Si un déficit fuerte y persistente se financia a corto y medio plazo sin recurrir a la expansión monetaria, se estará recurriendo a aumentar fuertemente la deuda pública en manos del sector privado con tipos de interés nominales y reales crecientes; y se alcanzará un punto en el que la presión real de la deuda por persona alcanzará su nivel máximo. A partir de ese momento, la presión real de la deuda no podrá aumentar, la deuda real *per cápita* no podrá crecer a más ritmo que el producto *per cápita* de la economía, la tasa de expansión monetaria tendrá que elevarse y, en consecuencia, la tasa de inflación se acelerará. De modo que, a largo plazo, déficit públicos intensos y persistentes son incompatibles con un control permanente de la inflación por parte de la política monetaria.

La continuada agravación del déficit público y sus negativos efectos sobre la economía obligan a diseñar una política activa frente al mismo. Una política que sea parte integrante de un tratamiento general de los problemas planteados por la crisis económica.

Esa política activa frente al déficit público podría integrarse por el conjunto de medidas y decisiones que se contienen en el esquema adjunto bajo el título «Decisiones frente al déficit público».

Ese conjunto de medidas para tratar el déficit público se agrupa en cuatro núcleos diferentes: ordenar y racionalizar el gasto público, variar su destino, limitar la cuantía del déficit y mejorar su financiación.

La multiplicación del gasto público durante los años de la crisis ha sido impulsada por varias fuerzas, tan poderosas como heterogéneas: su bajo nivel anterior a la crisis que no se correspondía con nuestro nivel de desarrollo; la propia aparición de la crisis y el mal tratamiento de sus causas han acentuado singularmente el crecimiento del gasto público; el cambio político, en fin, alteró la distribución y organización del poder, facilitando asimismo el aumento del gasto público. Esa coincidencia de causas explicativas del gasto público hace muy difícil distinguir en España las variaciones coyunturales del gasto de las variaciones deliberadas y las alteraciones del gasto justificadas, por razones de estricta justicia y eficaz provisión de bienes públicos, de aquellas otras que carecen de este fundamento.

La multiplicación del gasto público ha tenido, pues, múltiples factores y un *desordenado producto* caracterizado, de una parte, por el aumento perturbador y excesivo de los gastos corrientes (transferencias y gastos de consumo) y de otra, por la atonía de los gastos de inversión. Esta circunstancia convierte a la ordenación del gasto en el primer objetivo para tratar el déficit público.

Seis grupos distintos de medidas resumen las principales propuestas contenidas en las opiniones suscitadas de un conjunto de hacendistas y que se publican en este número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA:

- Es preciso limitar el crecimiento de los gastos corrientes, manteniendo su participación relativa en el PIB para ampliar así el espacio disponible a las inversiones públicas, con el fin de ajustar y dinamizar la economía, inadaptaada hoy a los nuevos datos de la crisis y dominada por las transferencias y el consumo.
- La racionalización y mejora de los gastos de Seguridad Social es una línea de acción prioritaria que no debe posponerse por más tiempo.
- Las variaciones en la asignación del gasto público y las economías en su realización constituyen decisiones que

sólo pueden encauzarse mediante una serie de reformas del proceso presupuestario.

La primera y más necesaria de esas reformas debería consistir en conceder al Presupuesto toda la importancia política que realmente tiene y poner, tras él, toda la autoridad política que reclaman sus impopulares y costosas decisiones. La lucha contra el déficit carecerá de credibilidad pública mientras las decisiones presupuestarias no se comprometan *por*, y se dirijan *desde* la máxima autoridad política del ejecutivo. La directa dependencia de la Oficina del Presupuesto del Presidente del Gobierno constituiría, por todo ello, una propuesta reformadora con claros fundamentos.

Por otra parte, la implantación efectiva de nuevas fórmulas presupuestarias (presupuestos por programas, presupuestos base cero) debe informar no sólo la retórica presupuestaria, sino la elaboración, discusión y control de los gastos públicos.

También parece aconsejable el que la importancia de las economías que pueden lograrse en las compras públicas lleven a definir una política coordinada en las mismas.

- La mejoras del control externo del gasto público a través de una puesta en marcha del Tribunal de Cuentas (con la mira puesta en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales de eficiencia y economicidad del gasto) y la mejora del propio control interno del gasto deben contribuir también a limar costes, a economizar gastos, al igual que la aplicación —siempre aplazada— de la reforma de la Contabilidad Pública.

- Ese conjunto de actuaciones y decisiones deben incorporar como principio básico para los gastos corrientes el ya antes indicado: la fijación de un límite en su crecimiento tratando de respetar su participación actual en el PIB.

- La ordenación y racionalización del gasto público corriente —si se acompaña de la voluntad política precisa— permitiría realizar —sin aumentar el déficit— un avance importante en las inversiones públicas que deben desempeñar un papel decisivo en la lucha contra la crisis. Es evidente que la política presupuestaria tiene que ajustarse a la política económica general frente a la crisis y que ésta reclama una adaptación de la estructura de los costes y precios relativos y una variación de la estructura industrial. De este cambio *previo* debe partir la política de reforzar las inversiones públicas que podrían contribuir a facilitar el ajuste de la economía a la crisis y a disminuir sus elevados costes.

En cualquier caso, la limitación necesaria en la cuantía del déficit público —para evitar sus negativos efectos sobre la economía— reclama también actuaciones complementarias sobre la

política de ingresos públicos y sobre las vías de financiación del déficit.

Ninguna corrección histórica importante del déficit público se ha logrado sin actuar sobre los ingresos públicos. Las medidas que se recogen en el Esquema adjunto ordenan esas posibles actuaciones. La primera de ellas propone cerrar el cuadro tributario previsto en la reforma fiscal. La reforma fiscal no ha concluido y es preciso que, a la tecnificación de la imposición indirecta por el camino del IVA, pendiente y reconocida por nuestra Hacienda, se acompañe una ordenación definitiva del impuesto sobre el patrimonio y las sucesiones. Parece, asimismo, llegado el momento de que algunas deficiencias advertidas en el proceso de reforma fiscal se corrijan (por ejemplo, la adaptación a la inflación de las escalas de gravamen de los impuestos sobre la renta y el patrimonio y su simplificación). La reforma de las cotizaciones de la Seguridad Social debería atraer también la atención de la política económica: elevando las aportaciones del Estado a la financiación de la Seguridad Social, con reducción paralela y simultánea de la aportación de las cotizaciones empresariales; las cotizaciones sociales deberían ganar equidad al establecerlas —gradualmente— sobre salarios reales y homogeneizando las considerables disparidades hoy existentes en las cotizaciones según los distintos regímenes. Es obvio que la lucha contra el fraude fiscal no puede estar ausente de las modificaciones para reducir el déficit público provenientes del cuadro de los ingresos, ya que ninguna decisión puede competir con ésta en justicia y oportunidad. Por otra parte, debe elaborarse un presupuesto de gastos fiscales que cierre las vías de escape por las que se pierden numerosos ingresos con muy dudosa eficacia. Finalmente, las correcciones de los precios públicos, en línea con los costes, debe inspirar su fijación.

La mejora en la financiación del déficit público forma también parte —y parte fundamental— de su tratamiento, porque, a corto plazo, tan importante es el déficit como la forma de financiarlo. Es preciso buscar fórmulas que diversifiquen y amplíen los fondos financieros del Estado. El principal objetivo es aquí disminuir la ayuda directa del Banco emisor a la financiación del déficit que ha alterado con frecuencia el crédito disponible al sector privado o ha extendido sobre su crecimiento inquietantes incertidumbres. La financiación mediante deuda pública —en todos sus plazos— constituye una necesidad que ha levantado una amplia polémica en el campo de los títulos de deuda pública a corto plazo. La implantación gradual de estas emisiones y su acoplamiento a las reformas del sistema financiero deberían constituir partes de una operación conjunta y equilibrada difícil de realizar, pero necesaria.

DECISIONES FRENTE AL DEFICIT PUBLICO



