

# Introducción Editorial

## EL DEFICIT PUBLICO: LECCIONES DE LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA

**H**ACE ya tres años largos —en su número 10— PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA dedicaba gran parte de su contenido al análisis del déficit público en nuestro país. Tres prestigiosos diagnósticos se aducían entonces para legitimar esa preocupación prioritaria por el déficit público: el realizado por el Banco de España, el contenido en el informe anual de la OCDE y el efectuado por la misión del Fondo Monetario Internacional. Diagnósticos todos ellos coincidentes en advertir los negativos efectos del déficit público sobre la crítica situación de la economía española. Hoy —tres años después— esas opiniones y valoraciones técnicas negativas del déficit público sobre nuestra economía vuelven a repetirse. «No habrá recuperación sostenida y equilibrada de la economía española con los niveles actuales del déficit de las Administraciones públicas», afirma categóricamente en su Informe anual de 1985 el Banco de España, conclusión que ratifican con acento admonitorio y dramático la OCDE («la reducción del déficit público es fundamental para luchar contra la inflación y para impedir que la inversión continúe frenada sin crear empleos en la economía»), y el Fondo Monetario Internacional («cualquier intento de aumentar el empleo y reducir el paro presupone firmeza y claridad de propósitos para enfrentarse al déficit público y reducirlo»).

Ese juicio técnico unánime sobre la valoración del déficit público está hoy (1985), pues, donde estaba ayer (comienzos de 1982). ¿Pero qué ha sucedido entre tanto con el déficit público en esos tres años largos? Quizás la principal novedad se registra en que esas opiniones técnicas no están solas en su valoración negativa del déficit público español. Hoy, en efecto, no son sólo las voces responsables y solemnes de los informes técnicos las que manifiestan su coincidencia al calificar al déficit público. Se han incorporado a ese juicio las valoraciones de los intérpretes políticos. Los políticos en el Gobierno y en la oposición coinciden en afirmar la necesidad ineludible de reducir el déficit público. Una coincidencia que evidentemente no se registraba a comienzos de 1982. Ciertamente que ese acuerdo no impide la discrepancia, pues mientras los políticos en el Gobierno confiesan hoy la necesidad de reducir el déficit público e incorporan esa necesidad como parte de la estrategia financiera de su política económica a medio plazo, los políticos de la oposición acusan al Gobierno de no hacer lo suficiente para reducir cuanto antes las cifras del déficit que estiman insufribles. Esas valora-

**EL CONSENSO SOBRE  
EL DEFICIT PUBLICO  
Y SU DIFICIL  
TRADUCCION  
PRESUPUESTARIA**

ciones técnicas y políticas coincidentes sobre el déficit público se comparten y encuentran eco en múltiples foros sociales. No hay Junta General de Accionistas que se celebre, ni Consejo de Administración que se convoque, ni conferencia de prensa con intérpretes de la economía que transcurra sin que el déficit público aparezca como el gran acusado, como el gran lastre que impide conseguir esos mejores resultados propios de una economía dinámica, capaz de recuperar el hoy apagado pulso vital de las inversiones y la perdida capacidad creadora de empleos en que se halla sumida la sociedad española. Esa calificación del déficit ha calado también, como lo demuestran las encuestas realizadas, en la opinión pública. En una encuesta dirigida a 1.200 cabezas de familia en junio de 1984 por la Fundación FIES, el 74 por 100 de los entrevistados valoraban al déficit público como «algo malo para el país» y sólo el 9 por 100 lo consideraba como «algo bueno». A juzgar, pues, por las opiniones que se leen o se escuchan en España, parece haberse logrado en 1985 un amplio consenso técnico, político y social sobre la necesidad de reducir el déficit público. Algo con lo que no se contaba a comienzos de 1982.

Y bien, ¿hasta qué punto ese consenso sobre el déficit público ha pasado de las opiniones a las cifras?, ¿qué nos dicen los hechos, que son los que verdaderamente cuentan, para conocer la realidad de una economía? Desde que PAPELLES publicaba, a comienzos de 1982, su número 10 sobre el déficit público, han transcurrido tres ejercicios presupuestarios. En 1982, el año fiscal se cerraba con un aumento muy dispar de los gastos públicos (23,1 por 100) y de los ingresos (15,5 por 100), lo que situaba al déficit en más de un billón de pesetas (duplicando los resultados de 1981), es decir, en un 5,3 por 100 del PIB, casi el doble de las cifras de 1981 (3 por 100 del PIB).

1983 sería el primer ejercicio en el que se registraría el consenso de opiniones políticas sobre la necesidad de reducir el déficit público, al aceptar el Gobierno socialista esa actuación como objetivo de su política presupuestaria. Los resultados serían un aumento de los gastos públicos del 18,4 por 100 y de los ingresos del 19 por 100, que situarían al déficit público en 1,2 billones de pesetas, lo que supondría el 5,3 por 100 del PIB, el mismo resultado que en 1982. El déficit público parecía haber detenido así su crecimiento. Resultado meritorio, pero en cuya valoración deberían considerarse, para juzgarlo adecuadamente, algunas circunstancias singulares que favorecieron su consecución: la tardía aprobación de los Presupuestos Generales del Estado y el cambio de criterio en la contabilización de algunas partidas, factores ambos que contribuyeron —en parte— a esos positivos resultados. De otro lado, no puede olvidarse, al contabilizar la situación de las Administraciones públicas, el deterioro de su posición deudora, con un crecimiento espectacular de sus pasivos vivos, que manifiestan las cifras de 1983 y sus variaciones: los pasivos vivos ascendían a finales de ese ejercicio a más de 6 billones de pesetas, cuando a finales de 1982 alcanzaban tan sólo 4,5 billones de pesetas; dicho en otros términos, los pasivos vivos, que se situaban en 1982 en el 23 por 100 del PIB, subían a finales

de 1983 a 27,5 por 100 del PIB, ganando así 4,5 puntos en un año. Las fuerzas causantes de ese agravamiento singular de la posición deudora se encontraban no sólo en el elevado y continuado déficit de las operaciones anuales de las Administraciones públicas, sino en el hecho de que el Estado asumió deudas de instituciones públicas (Corporaciones Locales, Comunidades Autónomas, INI) al mismo tiempo que los activos de esas entidades, por desgracia, sin rentabilidad alguna y —lo que es aún peor— de muy dudosa solvencia y comprometida exigibilidad.

El transcurso de 1984 ha manifestado una perseverancia en ese proceso de contención del déficit, vistas las cosas desde la perspectiva de las operaciones de los gastos e ingresos públicos y su significación relativa en el PIB. En efecto, los gastos públicos crecerían en un 12,2 por 100, mientras las ingresos lo hacían en un 13,8 por 100 y el PIB en un 13,9 por 100, con todo lo cual se concluía en un déficit público de 1,23 billones de pesetas, el 4,8 por 100 del PIB, logrado con una participación decreciente —por vez primera en muchos años— de los gastos públicos en el PIB (37,5 por 100, medio punto menos que en 1983).

Estos resultados no han sido logrados obviamente desde la pasividad. Traducen, sin duda, la voluntad de la política presupuestaria para reducir el déficit. Sin embargo, los cortos resultados conseguidos prueban la dureza de esa empresa, que de nuevo se ha visto favorecida en sus datos finales de 1984 por hechos singulares que afectan al cómputo final de la liquidación del ejercicio y que deben tenerse presentes al valorarlos. Figuran entre éstos: la eliminación en 1984 del período de ampliación del presupuesto vigente en años anteriores, los desfases existentes en la contabilización de la carga por intereses relacionados con los cambios registrados en las vías de financiación del déficit público, la contabilización de la venta de activos de CAMPSA como desinversión pública y la inercia que ha acompañado a la ejecución del presupuesto, especialmente perceptible en el reducido nivel de realización de las inversiones públicas. Por otra parte, y frente a esa contención del déficit respecto del PIB, también volvió a registrarse en 1984 una expansión espectacular en el total de pasivos vivos, que sobrepasaban a finales del ejercicio los 8,5 billones de pesetas, saltando así la relación pasivos vivos sobre el PIB al 33 por 100, con un agravamiento de más de cinco puntos porcentuales respecto a 1983.

Todas esas cifras testimonian la presencia de dos rasgos que configuran en la actualidad el panorama del déficit público español: los afanes desplegados para su contención y la modestia de los resultados efectivamente conseguidos hasta hoy, reveladores de las enormes dificultades para traducir el consenso de opiniones sobre el déficit en hechos. Negar el valor del esfuerzo realizado por la política presupuestaria para controlar el déficit público en los dos últimos ejercicios sería tan falso como injusto, pero afirmar que el déficit público es un problema dominado y en vías de solución sería algo peor que una vana presunción triunfalista de quien dirige la política presupuestaria, o una servil adulación al poder político de quien la juzga. Creer que las fuerzas que

han creado y sostienen el déficit público se han debilitado y la tendencia a su crecimiento ha sido vencida sería, pura y simplemente, un grave error. Y a partir de un planteamiento erróneo no puede resolverse problema alguno. Plantear correctamente el problema del déficit público reclama, como ningún otro de los problemas españoles, un estudio y un análisis objetivo, que revele sus diferentes y complejas perspectivas. Un estudio responsable desde el que plantear una estrategia realista y comprometida para tratar de reducirlo.

**LA NECESIDAD DE  
CONOCER Y  
VALORAR EL DEFICIT  
PUBLICO ESPAÑOL  
COMO MOTIVO  
DE UNA  
CONVOCATORIA.**

Ese obligado análisis del problema del déficit público español ha de contemplar sus distintas perspectivas, comenzando por su correcta definición, continuando por la descripción de los rasgos más característicos que lo identifican y tratando de apreciar sus consecuencias y efectos sobre la vida económica, social y política española. Un análisis del déficit público en España debería describir también la naturaleza de las raíces profundas que alimentan su vigorosa presencia y su previsible y asegurada continuidad en el futuro, valorando las distintas alternativas disponibles para su financiación y los efectos de las mismas y tratando de repasar, en fin, las contadas e impopulares soluciones disponibles que podrían integrar una estrategia frente al déficit público en nuestro país, capaz de reducir eficientemente sus peligrosas dimensiones actuales.

Conseguir un análisis con tan ambiciosas pretensiones reclamaba la convocatoria y la asistencia de un amplio grupo de economistas, juristas, funcionarios y técnicos conocedores del problema, que iluminasen con sus ideas y aportaciones las distintas parcelas problemáticas del déficit público en España. Para servir a ese propósito, la Fundación FIES organizó en este año un Seminario de trabajo sobre el déficit público, al que se presentaron 12 ponencias y 36 comunicaciones, y cuya exposición y discusión se llevaron tres días de paciente y diligente atención de los numerosos e interesados asistentes que lo siguieron. Esos trabajos presentados al Seminario sobre déficit público, sus debates y conclusiones, han sido el punto de partida para la elaboración de este número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA. Punto de partida, se afirma, porque las ponencias y comunicaciones se han convertido en las colaboraciones que hoy ofrecemos a nuestros lectores, incorporando el apreciado valor añadido de numerosas actualizaciones y argumentaciones que hemos solicitado de sus autores con insistencia y con el mejor deseo de desempeñar de la manera más responsable nuestro difícil papel de editores. Es preciso proclamar la eficiencia, puntualidad y rigor con los que se han atendido nuestros requerimientos, de los que creemos habrán de beneficiarse los lectores de este número de PAPELES. No es por ello una cláusula de estilo agradecer aquí la entrega de su escaso tiempo y su apreciado trabajo a cuantos han secundado con su asistencia y sus conocimientos la convocatoria de la Fundación FIES

para estudiar y diagnosticar nuestro déficit con el compromiso responsable y público de sus opiniones.

La larga elaboración del contenido de este número de PAPELES y el trabajo que al mismo se ha incorporado ha partido de una creencia, que juzgamos compartida por quienes en él colaboran y, desde luego, por quienes lo editamos: que el déficit público es un asunto en cuya solución no podemos dejar solos a los políticos que con él se enfrentan, para acusarles después de que no sean capaces de resolverlo. La soledad del Ministerio de Economía y Hacienda ante el problema del déficit público es quizás el espectáculo más triste e irresponsable que una sociedad puede dar, si es que esa sociedad desea resolver un problema ante el que se juega su destino en el tiempo crítico que nos ha tocado vivir. Quienes colaboran en este número y quienes lo editamos hemos creído que el silencio de la sociedad y de los profesionales de esa sociedad sobre los problemas del déficit público no era un silencio responsable, aunque pudiera ser un silencio cómodo con el que librarse de la impopularidad de las respuestas arriesgadas que en un problema como el del déficit público no pueden agradar a todos y, en la mayoría de las ocasiones, a casi nadie. Procurar servir a ese interés general, consistente en hallar respuestas fundadas a los problemas del déficit público, es el ambicioso fin que pretenden alcanzar las distintas colaboraciones que este número de PAPELES contiene.

Tratar de resumir en esta introducción editorial las interesantes y matizadas opiniones de nuestros colaboradores, que ocupan más de 400 páginas, sería una tarea imposible. Por ello, la remisión a los lectores al contenido textual de las distintas colaboraciones y a la búsqueda en ellas de sus conclusiones personales no constituye una cómoda remisión protocolaria con la que evadir nuestro trabajo de editores, sino la única alternativa válida para tratar de conocer las distintas dimensiones de un problema tan grave y complejo como es, sin duda, nuestro déficit público.

Sin embargo, sí parece posible y obligado tratar de formular las preguntas fundamentales con las que se enfrenta cualquier análisis del déficit público y procurar contestarlas con la ayuda de lo que hoy conocemos, un conocimiento al que sin duda contribuyen muy valiosamente las muchas colaboraciones de este número de PAPELES. Esas preguntas claves sobre el déficit público son al menos cinco:

- \* ¿Qué déficit público tenemos en España y a qué características responde?
- \* ¿Qué efectos produce el déficit público sobre el funcionamiento de la economía española y cuáles son las causas en que esos efectos se basan?

#### **LAS PREGUNTAS CLAVES FRENTE AL DEFICIT PUBLICO**

- \* ¿Cómo se financia ese déficit y cuáles son las consecuencias de las alternativas a las que se ha acudido para su cobertura?
- \* ¿Cuáles son las raíces del déficit público, por qué nos acompaña, si todos reconocemos su negativa y perturbadora compañía, por qué nuestra democracia nos da, a través de sus elecciones presupuestarias, un déficit que, a tenor de los que se lee, se opina y escucha, ningún ciudadano parece desear?
- \* ¿Cómo articular, en fin, soluciones eficientes para su remedio?

Tratar de ofrecer respuestas a esas decisivas preguntas constituirá el ambicioso propósito de esta introducción editorial. Un propósito ambicioso, que trataremos de alcanzar — como ya se ha afirmado— con la valiosa asistencia de las ideas y opiniones de las colaboraciones con las que este número de PAPELES ha podido contar.

#### EL DEFICIT PUBLICO EN ESPAÑA: SUS DIMENSIONES Y CARACTERISTICAS

Los indicadores del déficit público de cualquier sociedad tienen un intérprete y cuentan con dos aproximaciones distintas para su valoración.

El intérprete común de referencia es ese sujeto complejo que responde al hoy popularizado nombre de Administraciones públicas y que adiciona y consolida todas las actividades de las instituciones dedicadas a la producción de servicios para los ciudadanos o a la redistribución de la renta nacional que no se financian básicamente por precios en el mercado, sino por impuestos. Las instituciones que realizan esas actividades pueden organizarse a distintos niveles: centrales —extendidas a todo el territorio nacional— y subcentrales —las que se extienden a partes de ese territorio y para realizar diversas prestaciones—. Como es bien sabido, la diferenciación de nuestras Administraciones públicas distingue la Administración central (Estado y Organismos de la Administración central), la Administración autonómica y local (Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales) y la Administración de la Seguridad Social. Un sujeto **complejo** que organiza su hacienda en cuatro niveles, y cuyo conocimiento consolidado y completo resulta cada vez más difícil de alcanzar por la falta de datos de los niveles subcentrales (Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales), una deficiencia ésta grave que convendría corregir y de la que se han quejado con razón los economistas y estadísticos que se ocupan del análisis de la actividad económica de las Administraciones públicas, y no por pura afición al rigor estadístico de unos datos y unos resultados, sino por las consecuencias trascendentes y prácticas que esa ignorancia de las dimensiones precisas de la actividad financiera de una parte de las Administraciones públicas puede tener con el fin de programar racionalmente, y juzgar con fundamento, la política fiscal del país. Dejar constancia de esta limitación y de este problema, cuya creciente dimensión está asegurada por el proceso de transferencia de la actividad financiera a las Comunidades Autónomas, es una obligación inexcusable para

cualquier análisis del déficit público y de los distintos aspectos que ofrece nuestra Hacienda pública. Si no se montan los mecanismos estadísticos que afronten las limitaciones informativas de la actividad financiera subcentral, correremos el riesgo de desconocer sus crecientes dimensiones e ignorar tanto su cuantía como su dirección, siendo imposible evaluar sus efectos.

Para estimar el déficit de las Administraciones públicas se han utilizado dos aproximaciones distintas: la que trata de medirlo a través de la diferencia entre sus gastos e ingresos anuales, comprobando las necesidades de financiación que fuerza a satisfacer esa diferencia y la que estima el déficit por el aumento anual de pasivos vivos que las Administraciones públicas van asumiendo. Esas dos aproximaciones no son incompatibles, sino, por el contrario, complementarias.

El déficit total, que expresa las necesidades de financiación del sector de Administraciones públicas, muestra una diferencia de ingresos y gastos cuya contabilización puede reflejar los movimientos de caja (ingresos/pagos en efectivo realizados por las Administraciones públicas) o bien el impacto de los ingresos y gastos sobre el proceso de creación de renta nacional, en cuyo caso la contabilización de las operaciones públicas debería realizarse utilizando valores devengados o acumulados en el ejercicio presupuestario, y no los movimientos de caja. Ambas formas de contabilización se han utilizado para calcular el déficit público y constituye un tema controvertido el de cuál de esas alternativas debe utilizarse. Esa controversia no puede resolverse sin tener en cuenta los efectos que produce el déficit público y que tratan de estimarse por su análisis. Cuando se piensa que los programas de gastos e ingresos públicos tienen un impacto directo sobre el proceso de creación de renta y empleo, el método de contabilización por valores devengados o acumulados resulta preferible. Cuando la preocupación dominante sobre los efectos del déficit público se centra en su impacto sobre los mercados financieros (más bien que en sus consecuencias sobre los mercados de bienes y trabajo) parece más oportuna la contabilización atendiendo al criterio de caja y efectivo. En cualquier caso, sea el cómputo de caja, sea el de la Contabilidad Nacional, el déficit expresará las necesidades de financiación a que se ven abocadas las Administraciones públicas por no contar con recursos no financieros con los que cubrir sus gastos.

El déficit que atiende a las necesidades de financiación de las Administraciones públicas suele relacionarse, para valorarlo en cualquier sociedad, a través de tres **ratios** diferentes: **a)** Déficit/PIB; **b)** Déficit/recursos no financieros del sector de Administraciones públicas; **c)** Déficit/ahorro privado.

Cuando estas relaciones se aplican para apreciar las dimensiones del sector Administraciones públicas en España, se comprueba la presencia de dos características que lo configuran: el considerable valor que las mismas han alcanzado y la enorme rapidez con la que esos valores del déficit público se han conseguido.

En efecto, como muestran las cifras del Anexo Estadístico de este número de PAPELES, el déficit público (computado en términos de Contabilidad Nacional), que se situaba en 1979 en 1,66 por 100 del PIB, pasaba tres años después —en 1982— a 5,3, limitándose, tras ímprobos esfuerzos en 1984, a 4,8 por 100 del PIB. La relación del déficit con el total de recursos no financieros de las Administraciones públicas se ha comportado de manera semejante. Mientras en 1979 el déficit ascendía a 5,7 de los recursos no financieros de las Administraciones públicas, tres años después alcanzaba el 16,9, manteniéndose en 1984 en 14,6 por 100. El crecimiento de las dimensiones del sector de Administraciones públicas quizás se aprecie con mayor significación cuando se relaciona con el ahorro privado, pues es de esta fuente de la que debe nutrirse para absorber los recursos financieros precisos. Sus valores, en el caso de España, alcanzaban en 1979 el 8 por 100 del ahorro de familias y empresas, pasando en 1982 nada menos que al 32,5 por 100, cota desde la que se lograba descender en 1984 hasta niveles del orden del 22,5 por 100, como consecuencia de la disminución del déficit y, sobre todo, del aumento del ahorro privado. Aun contando con esa meritoria reducción, no puede dejar de suscitar una preocupación fundada el hecho de que casi una cuarta parte del ahorro privado del país deba dedicarse a financiar el déficit público.

Todas esas relaciones testimonian la presencia de un déficit público importante, creado prácticamente en cuatro años —los que van de 1979 a 1982—, cuya solidez la revela el hecho de que la opinión ampliamente compartida sobre la conveniencia de su reducción, y la voluntad puesta en esa empresa en los dos últimos ejercicios, ha logrado tan sólo resultados modestos, que no han quebrado significativamente la tendencia y el firme cimiento del déficit público en nuestro país.

Las cosas aún presentan aspectos más preocupantes cuando el déficit público se contempla a través de su segunda aproximación: el total de pasivos vivos que las Administraciones públicas españolas han ido acumulando a lo largo de los últimos años, porque aquí, al contrario de lo que ocurre con los índices anteriores, no se observan síntomas mínimos de mejora, sino de agudo empeoramiento. En efecto, los pasivos vivos del Estado, que en 1979 significaban el 13,6 por 100 del PIB, crecían hasta el 22,9 del PIB en 1982 y alcanzaban un 32,9 por 100 en 1984. Ese crecimiento continuado del déficit público muestra, como indica el Informe del Banco de España de 1985, que «la posición deudora de las Administraciones públicas está sufriendo un deterioro mayor que el seguido por la evolución del déficit público en términos de Contabilidad Nacional. Ello es debido a que en los últimos años el Estado ha asumido cantidades significativas de deuda de otras instituciones del sector público (INI, Corporaciones Locales)... y del sector privado (deuda emitida para resolver el caso Rumasa)». Es evidente que esa acumulación de pasivos vivos por el Estado anuncia cargas futuras por el servicio de la creciente deuda asumida y, por lo mismo, de fortalecimiento del déficit realimentado por el mayor peso de los pasivos vivos y las mayores cargas de intereses. Es éste un problema —como afirma el Ministro de



Economía y Hacienda en su colaboración en este número de PAPELES — no sólo español sino universal. Un problema tanto más grave en una era como la que vivimos, dominada por elevados tipos reales de interés y tasas cortas de desarrollo económico. Baste decir, al respecto, que si el déficit público español se situara en los próximos años en sus actuales niveles del 4,5 al 5 por 100 y el tipo de interés oscilara en el intervalo del 8 al 10 por 100 anual y la economía española continuara desarrollándose a las tasas de crecimiento presente (en torno al 2 por 100), la carga total por intereses de la deuda reproduciría el déficit público con el que hoy contamos en un intervalo situado entre los 2 y los 4 años, según que el tipo de interés supuesto fuera del 10 o del 8 por 100. Que éste es un camino que se ha iniciado ya no puede dudarse a la vista de la importancia cobrada por la factura de intereses en el déficit público actual (un 40 por 100 del déficit público de 1984). Conclusión que por sí misma advierte de esa peligrosa dimensión de nuestro déficit público que manifiesta la practicada asunción por el Estado de deudas procedentes de otras instituciones.

¿A qué características responde el importante déficit público español generado y asentado en tan corto lapso de tiempo? La primera característica que define el déficit público en España es su coincidencia con el perfil general que el déficit ofrece en los países de la OCDE. Un déficit que asocia tres hechos: una aceleración del gasto público superior a la experimentada en el nivel de imposición, que ha reforzado la presencia del sector público en las distintas economías; una mayor participación relativa de los gastos corrientes en los gastos totales, especialmente de los gastos corrientes de transferencia a familias y empresas (auténticos intérpretes del proceso de expansión de la actividad financiera) y una menor participación en los gastos de inversión; finalmente, un crecimiento mayor en los impuestos sobre la renta y los beneficios y de las cotizaciones sociales respecto del registrado en los impuestos sobre el gasto.

A todos esos rasgos responde el comportamiento de la Hacienda pública española. En efecto, durante los años críticos que van de 1973 a 1984 los gastos de las Administraciones públicas pasaron en España del 22,4 por 100 del PIB al 37,5 por 100 del PIB, con un aumento de 15,1 puntos; mientras los ingresos totales crecieron desde el nivel del 23,6 por 100 del PIB al 32,7 por 100 del PIB, con un aumento de 9,1 puntos. Por otra parte, los gastos corrientes, que en 1979 participaban con un 88,9 por 100 en el gasto total, pasaban en 1984 al 94,5 por 100, y, dentro de ellos, los gastos de transferencia se movieron desde una participación del 47,2 por 100 en 1973 a otra del 55,6 por 100 en 1984. Tres partidas han destacado en este comportamiento expansivo de los gastos de transferencia: 1.<sup>a</sup> Las prestaciones de la Seguridad Social (pensiones, desempleo) que registran un crecimiento sin precedentes, tanto en su cuantía total como en su participación relativa en el aumento del gasto (las prestaciones sociales han ganado 6,3 puntos de participación en el PIB de 1973 a 1984). 2.<sup>a</sup> Han crecido apreciablemente también las transferencias a las empresas (con un aumento de 3,5 puntos en su participación

en el PIB de 1973 a 1984). 3.<sup>a</sup> Los intereses de la deuda pública, en fin, han ganado, de 1973 a 1984, 1,2 puntos de participación en el PIB. Sumando estas tres partidas, obtenemos una ganancia de 11 puntos en el PIB de los gastos de transferencia durante la última década, esto es, un 13,3 por 100 del aumento registrado en la participación del gasto total en el PIB. Frente a este comportamiento expansivo de los gastos corrientes, los gastos de inversión perdían peso en los gastos totales, pasando de un 11,1 por 100 en 1973 a un 5,5 en 1984. Finalmente, los impuestos directos sobre la renta y beneficios ganaban, de 1973 a 1984, 3,9 puntos de participación en el PIB; en 3,6 puntos en el PIB avanzaban las cotizaciones sociales y en 0,67 puntos, los impuestos sobre el gasto. Todas esas modificaciones que ampliaban el peso y configuraban una nueva estructura del sector de Administraciones públicas en nuestra economía se realizaban al mismo tiempo que cambiaba el signo de la liquidación presupuestaria, pasándose de un superávit público de 1,1 puntos sobre el PIB en 1973, a un déficit del 4,8 del PIB en 1984.

Ese comportamiento de las Administraciones públicas manifiesta que los españoles, a lo largo de esa década, hemos destinado los mayores ingresos públicos derivados de una reforma tributaria (1977-78) y nos hemos endeudado no para invertir más sino para consumir más y, sobre todo, para hacer frente a unos gastos mayores de transferencia a familias y empresas. Son estas tendencias coincidentes de gastos, ingresos y déficit público las que convierten a ese comportamiento en un problema económico prioritario. Como afirmó el profesor **Jean Claude Chouraqui**, Jefe de la División de Políticas monetarias y financieras de la OCDE, en su ponencia presentada al Seminario de déficit público celebrado por la Fundación FIES en Madrid, que se publicará en el número 24 de PAPELES: «Prolongar esas tendencias en el tiempo produciría unas consecuencias nefastas sobre la asignación de recursos y, por consiguiente, sobre el crecimiento a medio plazo y sobre la inflación, y es esa opinión la que ha dado su sólido fundamento a los cambios urgidos en la política presupuestaria».

A esas características iniciales del déficit público español que siguen —acentuándolas— las que ofrece el déficit en los países de la OCDE, deben añadirse otras dos: la generalidad de la propensión al déficit en **todas** las instituciones que integran el sector de las Administraciones públicas y la **doble vía** por la que el déficit penetra en la gestión de nuestra Hacienda.

Es evidente que el déficit español, tal y como lo ofrecen las cuentas de las Administraciones públicas, es un déficit del Estado (con un 98,4 por 100 del déficit total). Pero no es menos cierto que el desempeño de las funciones atribuidas a la Seguridad Social y a las Haciendas subcentrales (autonómicas y locales) exige importantes transferencias del Estado, del orden de 926.000 millones de pesetas en el primer caso y de 230.000 millones en el segundo, para el ejercicio de 1984. Esas transferencias manifiestan la existencia de problemas financieros importantes en esos niveles de la Hacienda pública. La denunciada crisis de las cotizaciones como vía de financiación de la Seguridad Social ha llevado

desde 1977 a un aumento de las transferencias del Presupuesto, con muy escasos ajustes en los niveles del gasto, lo que planteará en el futuro aumentos en el déficit público originados por las prestaciones de la Seguridad Social, que no encontrarán en el marco financiero propio los ingresos necesarios para afrontar las costosas obligaciones asumidas hoy, y que se harán efectivas presupuestariamente en el futuro. Por otra parte, es perceptible la crisis fiscal de las Haciendas subcentrales. Las Comunidades Autónomas se han convertido en intérpretes de gastos importantes sin contar con un sistema de financiación adecuado, y las Corporaciones Locales han ido arrastrando en el pasado y han llegado hasta el presente con situaciones deficitarias que han requerido no sólo mayores transferencias del Presupuesto del Estado, sino la asunción por éste de sus deudas acumuladas. De esta manera, las Haciendas subcentrales constituyen un foco de déficit potencial que se irá convirtiendo en real si continúan en el futuro las tendencias existentes en el pasado inmediato y en el presente.

A esa característica del déficit, netamente española, se añade la de su posible elevación por una **doble vía**: la del aumento de las necesidades de financiación del sector de Administraciones públicas y la del espectacular e imparable crecimiento de los pasivos vivos, impulsado por el proceso de asunción de deudas por el Estado de las correspondientes a empresas públicas y Haciendas subcentrales, a las que se ha añadido en 1984 —como ya se indicó— la de la operación «Rumasa».

Estas dos características adicionales del déficit público español —su impulso desde el desempeño de las funciones de la Seguridad Social y desde la crisis financiera de las Haciendas subcentrales, y por la doble vía abierta al déficit por la asunción de pasivos de otros sectores, además de las necesidades de financiación creadas por la diferencia entre ingresos y gastos públicos— refuerzan el vigor que incorporan sus cifras, facilitando su capacidad de penetración en el tiempo. El problema del déficit público, contemplado desde la perspectiva de los rasgos que lo definen, transmite así la imagen de un problema con posibilidades y vocación de permanencia, del que es preciso ocuparse porque no se trata de un acontecimiento transitorio que por sí mismo se desvanezca. Las tendencias de gastos e ingresos públicos que sostienen el déficit vienen de atrás y amenazan con abrir —con el transcurso del tiempo— aún más las hojas de las tijeras de gastos e ingresos públicos, ya hoy distanciadas; las distintas instituciones de las Administraciones públicas españolas están asediadas por sus crisis y desequilibrios financieros no resueltos, y el mecanismo de asunción de deudas constituye una amenaza permanente para aumentar la cuenta de pasivos financieros del Estado, un proceso de asunción de deudas que conocen las Haciendas subcentrales y la empresa pública, y que intentarán utilizar en el futuro con el mismo éxito que lo han hecho en el pasado.

Son todas esas características las que, al convertir en permanente el problema del déficit público, obligan a preguntarse por sus efectos y consecuencias sobre la economía española.

**LOS EFECTOS DEL  
DEFICIT PUBLICO  
SOBRE LA  
ECONOMIA:  
LOS MOTIVOS DE  
UN CAMBIO**

La era de déficit públicos que hoy vivimos, asociada a la larga crisis de la producción, la renta y el empleo, parece, en principio, un acontecimiento que debería ser bien recibido porque constituiría la respuesta eficiente del presupuesto para resolver los problemas planteados por la caída de la actividad económica. ¿No es acaso esa filosofía de la Hacienda compensatoria la que divulgó el keynesianismo contra el dogma del equilibrio anual del presupuesto, filosofía keynesiana en la que se creyó en los años de la gran expansión (1951-1973)? La política económica, en esa larga fase de intenso crecimiento, admitía como conclusión fundamental el carácter expansivo del déficit público sobre la economía. Un aumento del déficit público elevaría la demanda efectiva y multiplicaría la producción, la renta y el empleo. Esa conclusión fundamental se sostenía cualesquiera que fueran las vías a través de las que el déficit público se obtenía: si el gasto público **real** aumentaba, se elevaría directamente la demanda de bienes y servicios, si aumentaban los gastos de transferencia o si disminuían los impuestos, la acción del déficit público provocaría un aumento del gasto privado (consumo o inversión privados). Esos efectos favorables a corto plazo sobre el nivel de renta de un aumento discrecional del déficit público se añadirían a los efectos ocasionados por la **flexibilidad** de gastos e impuestos sobre el déficit público, merced a la acción de los estabilizadores automáticos. Si un país quería garantizar el crecimiento de la producción, la renta y el empleo, podría lograrlo merced a un déficit público discrecional mayor, o merced a la incorporación de grados crecientes de flexibilidad a los programas de gastos e impuestos que aumentaran los efectos de los estabilizadores automáticos. En cualquier caso, el efecto expansivo de las medidas del déficit público sería tanto mayor si los déficits se monetizaban. Estos principios elementales, en los que se basa el predicado efecto expansivo del déficit público, se incorporaron en casi todos los manuales en los que se formaron generaciones de economistas durante muchos años.

Son justamente esos predicados efectos del déficit público los que hizo suyos el paradigma de la política económica aplicada en esa larga etapa de intenso crecimiento económico que se cierra en 1973, y es, precisamente, la discusión de esos efectos económicos expansivos del déficit público, en las circunstancias que ha ido definiendo la crisis actual, la que ha ido minando la generalidad con la que se predicaba y la certeza con la que se aseguraba por la política keynesiana la fuerza expansiva del déficit público. Ese proceso de cambio en la valoración de los efectos del déficit público por los economistas, a lo largo de los últimos años críticos que hemos vivido, ha seguido múltiples vías, cuya descripción y contraste dan su argumento a la colaboración de **José Viñals** en este número 23 de PAPELES y a la de **Jean Claude Chouraqui**, que se publicará en el número 24. La respuesta a los efectos económicos del déficit público no es ya la unánime, dominante y expansiva de las décadas de los cincuenta y sesenta, sino la más dividida de hacer depender esos efectos de los cambios de los componentes de gastos e impuestos que los generen, de su percepción por los intérpretes de la vida económica como transitorios o duraderos, de la forma en que el déficit se financie

y, sobre todo, de cuál sea la estructura de la economía en que el déficit se registra, en especial el grado de flexibilidad de sus mercados de bienes, factores productivos y financieros. Una economía con un déficit persistente y elevado, dirigido a financiar gastos corrientes, y en especial transferencias que engrosan tanto la factura de las prestaciones sociales (mientras cae el nivel de empleo y con él el número de los cotizantes que las sostienen y la tasa de crecimiento de la producción que las avala) como de las subvenciones a empresas públicas y privadas (dirigidas a conservar la estructura productiva y los empleos heredados a los que la competencia y los precios actuales niegan su continuidad); una economía con un déficit financiado por la creación de mercados cautivos para los títulos públicos, que restan crecientemente fondos para destinos privados, perturbando el libre funcionamiento de los mercados financieros; una economía, en fin, que además padezca rigideces e intervenciones en sus mercados de bienes, factores productivos y financieros es obvio que tiene que considerar con preocupación profunda y fundada la continuidad del déficit público, porque sus efectos serán tan graves como negativos. Es evidente que cualquier parecido entre esos supuestos y los que caracterizan al déficit público y a la economía española no es mera coincidencia. Son esos supuestos a partir de los que resulta necesario evaluar los efectos del déficit público en España, porque desgraciadamente son los que le caracterizan y los que dan su fundamento a la política tendente a reducir sus dimensiones, si es que la economía española aspira a lograr una recuperación duradera de la producción capaz de aumentar el empleo.

Porque es este aumento del empleo la gran urgencia no resuelta de nuestra vida económica. En efecto, ninguno entre los problemas españoles supera en la preocupación social y familiar a las elevadas tasas de paro. Socialmente, el paro precede en todas las encuestas realizadas al resto de los problemas sentidos como tales por los españoles. La encuesta sobre sentimiento del consumidor que cuatrimestralmente —y de acuerdo con los criterios utilizados por la CEE— viene realizando desde 1976 la Fundación FIES, indica que el paro duplica en su valoración como problema a cualesquiera otro, antecediendo claramente a la delincuencia, la inflación y el temor al cierre de las empresas, que ordenan, en las respuestas de las familias, la agenda diaria de sus preocupaciones. Un profundo pesimismo respecto a las dificultades de su solución se manifiesta también en la valoración familiar de este problema. En efecto, un 72 por 100 de las familias encuestadas piensan que el problema del paro se está deteriorando, y sólo un 15 por 100 cree que el proceso ha tomado un cauce positivo. Por otra parte, ese problema social tiene una repercusión directa en la situación económica familiar. El 25 por 100 de las familias españolas tiene un parado en casa, normalmente una persona joven, cuya tasa de paro (16-25 años) se sitúa hoy en España en valores que duplican los de la CEE. ¿Cabe esperar razonablemente otra cosa, con estos datos, unidos a la promesa política de cambiarlos realizada en 1982, que el que la opinión de los españoles —de cualquier signo ideológico— se haya sensibilizado al máximo sobre la imperativa necesidad de reducirlos y con la ilusión de lograrlo con rapidez, directamen-

te y sin costes? ¿No parece razonable que una reducción de tasa de paro tan preocupante monopolice el juicio sobre la política económica aplicada y que ningún otro objetivo conquistado parezca alegable al ciudadano ante el deterioro del nivel de empleo? Nadie que conozca nuestra sociedad y nuestra economía puede negar la prioridad del paro ni la apremiante necesidad de crear empleos para superar sus alarmantes cifras actuales. Pero nadie ha sido capaz de ofrecer otra alternativa para conseguir empleos duraderos que la consistente en recuperar una tasa de crecimiento potencial mayor de la producción. Un objetivo imposible de alcanzar sin cumplir dos condiciones:

A) Afianzar progresivamente un marco de estabilidad creciente en el que recuperar la vitalidad de la demanda interna. La moderación de los costes reales del trabajo, la aplicación de una política monetaria activa, previsible y de signo estabilizador y de una política presupuestaria que reduzca significativamente el déficit público a plazo medio, constituyen condiciones de cumplimiento inexcusable para desacelerar la inflación, conseguir un descenso de los tipos de interés y mejorar los excedentes empresariales. Es esta actuación conjunta de las políticas de rentas, monetaria y presupuestaria la que permite forjar lentamente las posibilidades de recuperación económica.

B) Aumentar la flexibilidad de los mercados de bienes, los mercados de factores productivos y los mercados financieros. El cumplimiento de esta condición constituye un requisito para que la vitalidad de la demanda interna, conseguida por la política de rentas, monetaria y presupuestaria, no se esterilice en alzas de precios, y es también una condición para ajustar mejor oferta y demanda de trabajo, reduciendo el paro estructural, y es, asimismo, un requisito vital para lograr una asignación de recursos coherente con la nueva estructura de costes y precios relativos definidos tras la crisis.

El déficit público desempeña, pues, un decisivo papel en el cumplimiento de estas dos condiciones. Que un déficit público elevado tiende a colisionar con una política monetaria antiinflacionista, y que si ese déficit persiste a lo largo del tiempo termina siendo incompatible con esa política monetaria y sostiene unas expectativas alcistas, que hacen más difícil y costosa la tarea de reducir la inflación y, con ella, los tipos de interés, constituye una de las conclusiones que prácticamente se reitera en todas las colaboraciones de este número de PAPELES. Las cifras de déficit público llevan siempre consigo un germen inflacionista nocivo que dificulta las políticas de ajuste global, creando un umbral de resistencia a la baja de las expectativas alcistas de precios y de los altos tipos de interés.

Ahora bien, el déficit público no sólo influye y condiciona la articulación eficiente de una política de ajuste global capaz de reducir los desequilibrios de la economía. Su papel y sus efectos no se limitan a ese escenario visible de la estabilidad de la economía española. El déficit registra en las cuentas públicas las consecuencias de un conjunto de rigideces de la economía, de instituciones y mercados no adaptados a la

situación actual, de costes y precios y demandas distorsionadas de las distintas producciones. El déficit público es así solo aparentemente un fenómeno financiero, pero constituye en realidad el producto último y cuidadosamente manufacturado por una economía rígida que atenaza el crecimiento de su producto potencial y que perdurará mientras perdure esa economía y los factores que condicionan su limitada capacidad de crecimiento.

Es este papel decisivo del déficit público el que trata de revelar el concepto de déficit **estructural** y su diferencia con el déficit **cíclico**. El déficit público registrado en cualquier economía es consecuencia, en primer término, de la fortaleza o de la debilidad con la que pulsen su producción, su renta y su ocupación. Cuando la actividad económica se debilita, cayendo por debajo de su **producción potencial**, el déficit público aumentará, pues en esas circunstancias las bases de los distintos impuestos se reducen, cayendo su recaudación; lo contrario ocurrirá con determinados gastos públicos (fundamentalmente, gastos de transferencia, como los subsidios de desempleo, que tenderán a elevarse por el aumento del paro o las subvenciones a determinadas empresas pagadas para paliar su situación crítica). Esa parte del déficit público, creada por la pérdida de la tendencia del crecimiento potencial a causa de la recesión, es la que se denomina déficit **cíclico**. El resto del déficit público registrado, que no es imputable a esa caída temporal de la actividad económica, es el que se denomina déficit **estructural**, que positivamente se definirá como el que existiría cuando la economía recuperase la senda de su crecimiento potencial. Conocer la cuantía de ambos componentes del déficit público reclama la definición de la **tasa de crecimiento potencial del PIB** de la economía a la que el mismo se refiere, lo que plantea problemas teóricos y empíricos importantes de cuyo contenido y solución se ocupan distintas colaboraciones de los números 23 y 24 de PAPELES.

Todas las estimaciones realizadas sobre los componentes del déficit en España coinciden en un punto: el claro predominio en nuestro déficit público del componente estructural. Para 1983 los cálculos de la OCDE lo sitúan en 3,7 puntos, de un total de 5,3 puntos del déficit registrado, resultados coincidentes con las estimaciones realizadas en la colaboración del profesor **Raymond** que publica este número de PAPELES, quien para 1984 estima en 3,2 el déficit estructural y en 1,6 el componente cíclico del déficit registrado del 4,8 del PIB. El significado de este hecho tiene una gran trascendencia tanto para evaluar los efectos económicos del déficit público como para orientar la estrategia dirigida a su reducción. De una parte, la cuantía del déficit estructural rebasa claramente los límites sostenibles para no crear una situación explosiva, y niega que el déficit pueda ser hoy en España un factor de expansión económica duradera. De otra parte, la magnitud del déficit estructural denuncia el auténtico origen de nuestros males: el desplome de la tasa de crecimiento del producto potencial a partir de 1979. El secreto a voces de los males económicos de España reside en esa pérdida de vitalidad de su crecimiento potencial, que no refleja otra cosa que la res-

puesta de un sistema económico rígido a las variaciones que exigía la conmoción de los costes y precios relativos en que la crisis consiste. Los **shocks** externos adversos que han alterado en contra nuestra precios y costes relativos de productos claves (materias primas y energía) se han amplificado con una resonancia singular por mecanismos internos (mercados rígidos de trabajo, instituciones no adaptadas a la crisis, asignaciones inadecuadas de recursos productivos en sectores y empresas sin futuro). El déficit público, al sancionar con su realización esas rigideces de la economía, limita la capacidad de crecimiento potencial de ésta, ahogando el desarrollo de su producción y cerrando el paso a la creación de empleo. Todos los análisis disponibles indican —sin excepción— que las preocupantes y dramáticas cifras de paro que padecemos tienen un componente estructural que esteriliza cualquier intento de reducirlo por la vía fácil y errónea de una expansión de la demanda nominal, sostenida por un crecimiento de los salarios nominales y por una política monetaria permisiva y un crecimiento del déficit público. Caer en esa fácil tentación —cuyas consecuencias negativas muestra con tanta claridad la experiencia ajena (Francia) y la propia (1973-77)— sería una decisión demagógica e irresponsable, con unos costes sociales y políticos incalculables. El camino para huir de esta alternativa es bien distinto: reducir el componente estructural del paro, perseverando en la moderación de salarios, emprendiendo con decisión la reforma de la Seguridad Social, generalizando la flexibilización del mercado de trabajo y corrigiendo aquellas asignaciones de recursos que perpetúan los empleos existentes subvencionados con pérdida y a costa de los empleos posibles con futuro.

Tirar del hilo del déficit público equivale así a llegar al ovillo de la crisis económica. Nuestro déficit público no tiene de financiero más que su apariencia, porque, en el fondo, el déficit no es otra cosa que un observatorio financiero privilegiado desde el que contemplar los problemas reales de la economía española. Si estos problemas no se resuelven, el déficit público será su consecuencia inevitable. Si el déficit público continúa, esos problemas económicos pendientes recibirán los medios para continuar agravándose, lastrando la tasa del crecimiento potencial y hundiéndonos cada vez más en un círculo vicioso de excepciones dilatorias para aplazar la realización de las reformas institucionales inevitables de las que depende nuestra salida de la crisis. Son esos efectos económicos negativos del déficit público los que han dado su sólido fundamento al cambio de actitud que hoy se registra en el enjuiciamiento responsable de sus consecuencias y a la política dirigida a su reducción.



Ahora bien, si el déficit público tiene esas dimensiones estructurales que se han indicado, parece necesario identificarlas, tanto para valorarlas adecuadamente como para definir una estrategia eficiente con la que tratar de reducirlas. El contenido principal de este número de PÁPELES no es otra cosa que una excursión detallada sobre algunas de las dimensiones estructurales del déficit público español. Un recuento de esos factores estructurales que están detrás del déficit público —obtenido a partir de las colaboraciones que siguen a esta introducción editorial— contabilizaría como fundamentales los siguientes:

1.º El elevado componente estructural del déficit público se corresponde, ante todo, con un elevado componente estructural dentro de la elevada tasa de paro existente en nuestra economía. Son las distorsiones y rigideces que afectan a nuestro mercado de trabajo las que impiden que un aumento de la demanda nominal eleve la tasa de crecimiento de la producción. En tales condiciones, el déficit público se convierte no en un elemento de expansión sino de contracción de la economía, en tanta mayor medida si los aumentos del gasto público se acompañan por la aplicación de impuestos distorsionadores del mercado de trabajo. Los estudios disponibles de nuestro mercado de trabajo vienen llamando a voces la atención pública sobre la rigidez del mismo y sus importantes y negativas consecuencias sobre el empleo, reclamando la imperativa necesidad de una reforma **general** del mercado de trabajo, que no puede limitarse, en modo alguno, a la moderación salarial y la flexibilización de las formas de contratación temporal. Dos trabajos recientes, publicados en los dos últimos números de PÁPELES por el profesor **José Luis Malo de Molina**, acentuaban la importancia de estas reformas pendientes en nuestro mercado de trabajo, y sobre la inaplazable urgencia de realizarlas han insistido unánimemente los informes técnicos más solventes de la economía española (Banco de España, Fondo Monetario Internacional, OCDE). Consecuencia de ese mercado de trabajo intervenido y rígido es la naturaleza del paro que el mismo genera. Un paro con un componente muy elevado de paro estructural, en cuya denuncia coinciden todos los análisis disponibles. Es decir, un paro que no es posible tratar con expansiones de demanda, que provocarían alzas de precios y las consecuencias negativas sobre la producción que acompañan inevitablemente a todo proceso inflacionario. Remediar ese paro estructural reclama, como antes se afirmó, políticas dirigidas a flexibilizar el mercado de trabajo y a reducir aquellos impuestos que distorsionan ese mercado. El déficit presupuestario estructural siempre será un efecto derivado de la rigidez de nuestro mercado de trabajo.

2.º La situación económica actual y futura de las prestaciones de la Seguridad Social. La base sobre la que descansa la Seguridad Social española parte del modelo construido en 1972, un año de expansión económica a cuya perpetuación en el tiempo respondía la construcción del sistema. Un sistema de prestaciones basado en el principio de reparto, como es el nuestro, tiene un límite en su rendimiento: la tasa máxima de crecimiento económico del PIB y el nivel de ocupación y cotizaciones que genera. Varios factores han alterado dramáticamente la viabili-

dad de este sistema de reparto: **a)** La crisis económica, que ha hundido las tasas de desarrollo del 6-7 por 100 de los sesenta al 1,7 por 100 de los años críticos —1975-84—, y que, sobre todo, ha desplomado la relación pasivos/activos: 0,15 en los años sesenta a 0,5 en la actualidad. Esos datos demuestran sin retórica la urgencia de la reforma de la Seguridad Social y su imparable presión sobre las cuentas públicas si esa reforma no se efectúa. **b)** Los datos estructurales que elevan los costes del sistema. En primer lugar, por el envejecimiento de la población, que aumentará en ocho años el número de pensionistas en más de dos millones, pasando de los 5 millones actuales a más de 7 millones en 1993. En segundo término, por la elevación de los costes de las prestaciones sanitarias y por la extensión de su campo de cobertura realizado por la reciente Ley de Sanidad. Las estimaciones realizadas de las consecuencias presupuestarias de esta Ley son tan endebles como indeterminadas. Sin embargo, ningún cálculo fundado podría rebajar de los 125.000 millones de pesetas el coste inmediato de la universalización de los servicios, al que llegan las estimaciones contenidas en una de las colaboraciones que publica este número de PAPELES. **c)** Las deficiencias técnicas del sistema, puestas de manifiesto especialmente —aunque no únicamente— en un crecimiento de fraude (en prestaciones y cotizaciones); y **d)** la existencia de un conjunto de decisiones políticas generosas adoptadas después de 1972, que han elevado aún más las prestaciones del sistema (previa presión de determinados colectivos).

El comportamiento de los grandes agregados de la Seguridad Social en la última década no puede ser más aleccionador y premonitorio de la crítica situación futura: los gastos se han multiplicado por diez, mientras los ingresos propios lo han hecho sólo por ocho y el déficit del sistema por veinte, todo lo cual ha situado las transferencias del presupuesto del Estado a la Seguridad Social en 1984 en las proximidades del billón de pesetas. El panorama que ofrece la proyección económico-actuarial hacia el futuro no puede ser más sobrecogedor: el déficit de la Seguridad Social se multiplicará por diez desde el año actual a 1993. En consecuencia, la reforma del sistema de la Seguridad Social resulta inevitable.

Es evidente que esta reforma inevitable de la Seguridad Social es tan difícil de orientar racionalmente como impopular de acometer políticamente. Las que se han venido denominando hasta hoy prestaciones de la Seguridad Social englobaban una suma imposible de sumandos heterogéneos: pensiones + subsidios desempleo + prestaciones sanitarias. Cada uno de esos sumandos tiene problemas diferentes y requiere tratamientos distintos. En lo que, en cualquier caso, hay coincidencia es en que el nivel de prestaciones **concedidas** por la Seguridad Social **hoy** es incompatible con las tasas de crecimientos actuales del PIB y con la relación Pasivos/Activos a la que hemos llegado. Es preciso que la sociedad española entienda —y se le explique pacientemente y bien— que la financiación del retiro en un ciclo vital moderno —que ha aumentado las esperanzas de vida de la población y ha retrasado la incorporación al trabajo— es **muy cara** y **que la elección del método financiero es de-**

**cisiva.** Que no es posible adquirir las pensiones actuales de la Seguridad Social con los pagos actuales de los cotizantes y que el sostenimiento del sistema será sólo posible a costa de seguir aumentando el déficit público y el desempleo.

Las dimensiones y características del desempleo y su naturaleza hacen igualmente imposible su financiación por las prestaciones del subsidio, cuya baja cobertura actual (31 por 100 de los parados) no es sino la demostrada imposibilidad lógica de cualquier sistema para subsidiar un paro estructural creciente. Las prestaciones sanitarias, en fin, con su universalización y extensión, plantean unos problemas presupuestarios que no por ignorarlos hoy van a dejar de registrarse en el futuro.

Frente a esa necesidad de plantear y resolver los problemas dramáticos de la **viabilidad** de la Seguridad Social española y de su reforma para hacerla factible, está la airada contestación política con la que se han recibido sus primeras y modestas modificaciones, quizás no bien explicadas, pero rechazadas por una sociedad que se niega a reconocer el hecho irrefutable de que el coste de la Seguridad Social actual se ha elevado súbita y brutalmente en una sociedad con una economía en crisis como la española de hoy y que, o adaptamos el sistema y lo financiamos mejor, o el déficit público que hoy ocasiona ese sistema nos hundirá cada vez más en la crisis y elevará el paro estructural que ésta genera. Es duro para una sociedad aprender las enseñanzas de la crisis padeciendo el mal más grave del que diariamente nos quejamos: la extensión de la lacra del desempleo, pero esa será la condena inevitable de no querer entender lo que nos pasa.

3.º Las subvenciones a empresas públicas constituyen un factor importante del déficit público estructural. Como afirma el profesor **Alvaro Cuervo** en su colaboración en este número de **PAPELES**, la realidad de nuestras empresas públicas, vista desde su impacto en el déficit público, es desoladora: más de 365.000 millones de pesetas de déficit, con necesidades de transferencias que superan los 700.000 millones para 1984 y con un margen de beneficio de ventas negativo del  $-3,9$  por 100 para el último año en el que existen datos (1982-83: Informe de la Central de Balances del Banco de España). Esta realidad reclama un tratamiento urgente, de cuya necesidad parece existir conciencia pública, pero para el que falta la definición de un programa preciso con actuaciones, plazos y fechas.

4.º Los gastos estatales de regulación económica, tanto general como sectorial, ocupan un lugar destacado en el Presupuesto. La colaboración de **José Borrell** en este número de **PAPELES** los estima en un 16,6 por 100 del total de los gastos públicos presupuestados en 1985, recogiendo intervenciones y ayudas de muy distinto signo y que testimonian la clara huella presupuestaria de nuestro peculiar capitalismo corporativo, con una dependencia financiera que altera las relaciones de la economía de mercado, con perjuicio de la administración eficiente de los recursos económicos. Esa huella presupuestaria —si bien me-

nos visible— del capitalismo corporativo se prolonga hacia los llamados gastos fiscales, es decir, a todos los ingresos por impuestos a los que el sector público renuncia mediante exenciones, desgravaciones y bonificaciones de cualquier clase, en beneficio de personas y sectores de la economía. Aunque nuestra Constitución dio su pie legal a la elaboración en España de un presupuesto de gastos fiscales, es lo cierto que los pasos dados hasta ahora para llegar a él no son sino primeros intentos que deben desembocar en un documento que muestre con claridad el importe y el propósito de los gastos fiscales en España. Los trabajos realizados hasta hoy para llegar a ese presupuesto de gastos fiscales en el Ministerio de Hacienda, cuyas conclusiones ofrecen dos colaboraciones en este número de PAPELES (las de **Javier Eiroa y Domingo Carabajo**) muestran su importancia: los gastos fiscales suponen el 20 por 100 de la recaudación tributaria efectiva y casi un 60 por 100 del déficit público, han tendido a proliferar constantemente y no se ha realizado ningún análisis que permita contrastar la eficacia con la que se alcanzan los fines para los que se conceden. Pero si del lado fiscal sus consecuencias son importantes, del lado económico no lo son menos, en cuanto constituyen alternativas para falsear la competencia y huir de la lógica del mercado, con la irracionalidad de la administración de los recursos que acompaña a este tipo de intervenciones.

5.º La alteración estructural de los intérpretes del gasto del sector de Administraciones públicas y la falta o la crisis de un sistema de financiación de ese cambio de las nuevas instancias de gasto público constituye una vía abierta al déficit público estructural. La creación del Estado de las Autonomías ha producido uno de los cambios más rápidos e importantes en la gestión del gasto público. Se ha afirmado con razón que el proceso de reestructuración del peso y la competencia de los distintos niveles de la Hacienda pública constituye una transformación de alcance histórico que ha llevado a que entre un 10 y un 15 por 100 del conjunto del gasto público se gestione por los gobiernos autonómicos. Ese proceso de gestión del gasto se ha realizado con un sistema de financiación peculiar. Quizás falte aún experiencia y, desde luego, los análisis necesarios para juzgar la economicidad y la adecuación de ese proceso del que es urgente conocer con precisión sus detalles, para lo que hay que remediar defectos y lagunas informativas inexplicables y que no permiten dar base real a las decisiones políticas. En particular, la correspondencia entre instancias de gobierno y gasto y responsabilidad directa en la aplicación de los mecanismos de financiación no favorece esa asociación necesaria entre gastos públicos e impuestos que los financian, una relación biunívoca en cuya correspondencia permanente, como afirmaba **Wicksell**, debe descansar siempre la eficacia en el control del gasto de cualquier instancia de las Administraciones públicas. La disociación de responsabilidad entre las autoridades que deciden el gasto y las que deben proveer a su financiación ha constituido siempre un foco del déficit público, como prueba la experiencia de otros países, y muy claramente — como demuestran los estudios dirigidos por **Emilio Gerelli y Alberto Majocchi**— el crecimiento espectacular del déficit público en Italia. Parece necesario comprobar hasta qué

punto es éste un peligro sólo temido o acaso cierto en las Administraciones públicas en España. Por otra parte, las renovadas instancias de gasto despertadas en las Corporaciones Locales, con su democratización y la crisis de su sistema financiero, constituyen, asimismo, una vía no cerrada hacia el crédito inicialmente y hacia la subvención y la financiación después, por el camino de las transferencias del Estado o por la asunción final por éste de las deudas municipales.

6.º El impacto alcista del déficit público sobre los tipos de interés y el efecto negativo de la elevación de los tipos de interés sobre la actividad económica constituyen hechos probados por los estudios realizados en España. Como demuestran esos análisis, el tipo de interés se ha elevado por la presión del déficit público. Los tipos de interés del exterior (i. e., los tipos de interés de Estados Unidos) no parecen haber sido la causa de esa elevación. De esta manera, el déficit público se autoalimenta y sostiene por el peso creciente de los pagos por los intereses de la deuda que limitan —a su vez— el crecimiento real de la economía.

7.º Dentro de los factores estructurales condicionantes del déficit, deben contabilizarse los que provienen del sistema fiscal. Al análisis de algunos de los problemas que la imposición española plantea a este respecto se dedican varias colaboraciones de este número de PAPELES. De su lectura se desprende la existencia de un conjunto de distorsiones ocasionadas por nuestra imposición, con clara trascendencia sobre el déficit público. Figuran entre éstas: la falta de figuras del sistema tributario diseñado en 1977, la falta de generalidad con la que el sistema tributario se aplica y el fraude que acompaña a esa aplicación, la multiplicación y complicación del sistema vigente de incentivos tributarios, la complejidad de las tarifas en los impuestos progresivos, la incidencia sobre ellas de la inflación y las diferencias existentes entre sus tipos medios y marginales. Es evidente que el sistema fiscal, a través de su reforma diseñada en 1977-78, y programada con bastante antelación, trataba de acercar el reparto de nuestros impuestos a los criterios imperantes en la tributación europea. Impuesto sobre la renta, beneficio de sociedades y valor añadido constituían las tres figuras estelares de ese cuadro fiscal, asistidas por los impuestos sobre el patrimonio y sucesiones para coadyuvar a la vigorización de la tributación directa, y por los impuestos de consumos específicos para complementar el gravamen del valor añadido. Ese cuadro tributario fue demorando su aplicación en el tiempo, y nuestro ingreso en la CEE nos ha sorprendido sin el ropaje necesario del IVA. Todo lo cual va a comportar la rápida introducción de un impuesto que siempre ocasiona traumas en su aceptación por cualquier sistema tributario, que se agudizarán por las prisas con las que este gravamen deberá ser aplicado por España. A analizar los principales problemas que esta tardía y urgente aceptación del IVA planteará en la realidad española se dedican varias colaboraciones de este número. Quizás España ha pagado en el pasado parte del déficit estructural que padece por la lentitud con la que el IVA se ha incorporado, y va a pagar en el próximo año reajustes importantes en los precios y en el comercio exterior derivados de la urgencia con la que la

reforma se plantea. A estas distorsiones, derivadas de la lenta realización de la reforma de nuestro cuadro fiscal, se añaden otras varias que afectan al déficit estructural de nuestro presupuesto. Es evidente que la principal y más denunciada es la falta de generalidad con la que se aplica el sistema tributario implantado a partir de 1978. Las situaciones que crea el fraude y la desigualdad de aplicación de los impuestos entre los contribuyentes originan distorsiones muy costosas y una importante pérdida de ingresos públicos. Las estimaciones realizadas del fraude existente en el impuesto personal sobre la renta revelan lo que sin duda es la más escandalosa distorsión de nuestros tributos: la desigualdad con la que se aplican y el fraude que consienten.

Otros defectos importantes se hallan en la proliferación extraordinaria de incentivos que ha erosionado las bases de los tributos directos, ignorando cuáles son los beneficios que se siguen de esas concesiones; por otra parte, como destaca la colaboración en este número de PAPELES del profesor **Lagares**, la complejidad de las tarifas de los impuestos progresivos es muy considerable, con tramos de rentas excepcionalmente divididos, que hacen anhelar un impuesto lineal sobre la renta o, al menos, uno con menores tramos en las rentas gravadas. Es también destacada la incidencia que la suma de la inflación y las elevaciones de las tarifas han ocasionado en los impuestos sobre la renta; la falta de correspondencia entre los conceptos económicos y los fiscales y el barroquismo de la regulación de nuestra imposición directa, culpables también de costosas distorsiones de nuestro cuadro fiscal, que traducen sus efectos no sólo en un menor rendimiento tributario, que origina vía renta o ingresos un déficit público mayor, sino que esos efectos producen esencialmente un exceso de gravamen que, a través de los efectos-sustitución originados por los impuestos, disminuyen el producto potencial y la renta que pueden obtenerse de una economía, elevando así su déficit estructural.

8.º El sistema de presupuestación vigente empuja al gasto y al sector público hacia su crecimiento. Es ésta una característica que **Aaron Wildavsky** —y con él otros muchos hacendistas— ha reconocido como la fuerza directriz de la presupuestación de nuestro tiempo. La presupuestación —afirma **Wildavsky**— es incrementalista, no global. Lo que anualmente se discute al elaborar el Presupuesto es cuánto aumentan las partidas que lo hacen: no se discute la base de gastos de la que el Presupuesto parte. Se discuten sus incrementos. Ello es así por un motivo operativo: discutir los incrementos es posible en un proceso presupuestario. Discutir **todo** el Presupuesto abriría unos conflictos inabordables en el proceso presupuestario actual: no hay ni medios, ni tiempo para ello. Por otra parte, el incrementalismo favorece el consenso en el proceso presupuestario. Siempre hay aumentos anuales en el Presupuesto y ello permite aplacar los conflictos (si el aumento no se logra este año será el que viene). La elección presupuestaria es así más bien de sincronía del gasto que de elección de sus usos alternativos. Ante un presupuesto incrementalista, todas las expectativas de quienes intervienen en el proceso de su elaboración son siempre de aumento. El ca-

rácter **incremental** del Presupuesto es, como ha afirmado **Allen Schick**, un legado del Estado del Bienestar y el keynesianismo. El Estado del Bienestar abrió la puerta del gasto público y justificó su extensión a necesidades privadas, cuya satisfacción se integró en la acción pública, incorporándose así desde entonces (años treinta) como parte vital de la contienda política. El keynesianismo estableció la paz entre el siempre temido déficit público y una administración costosa, siempre desprestigiada, y el deseado crecimiento del gasto público para satisfacer necesidades privadas por el Presupuesto. Si, como pretendía el keynesianismo, es posible que el déficit presupuestario nos lleve hasta los cielos del producto potencial de pleno empleo, en esa gloria tendremos lo suficiente para gastar y consumir todos: sector público y sector privado. El carácter incrementalista del gasto, aunque ocasione el déficit, no será un peligro sino una bendición si es que puede llevarnos a la máxima producción social posible, que calma cualquier querrela por los recursos entre sector público y privado.

Son esas fuerzas ideológicas —además de las operativas— las que han abierto el paso al incrementalismo en todos los países. La crisis de esos fundamentos ideológicos (esto es, la incompatibilidad manifiesta de la política económica del Estado del Bienestar y el keynesianismo —el paradigma de política económica vigente en la larga etapa 1951-1973— con la crisis económica actual) no ha llevado, sin embargo, a la desaparición del **incrementalismo** en el Presupuesto.

El **incrementalismo** del Presupuesto permanece cuando el desarrollo fulgurante de los años sesenta se ha apagado y caminamos en la compañía del estancamiento y de la inflación. Esta convivencia del incrementalismo con una economía que le niega la base sobre la que descansaba ha dado lugar a la era de grandes déficits —los megadéficits, como alguien los ha llamado— que hoy padecemos. El **incrementalismo** informa todo nuestro proceso presupuestario, como testimonian las características a las que éste responde y que describen varias colaboraciones de este número de PAPELES. Mientras el proceso presupuestario no varíe en España, tendremos un aumento de gasto público que ocasionará un déficit **estructural**, producto de nuestras instituciones y mecanismo de decisión presupuestaria. Cambiar el proceso presupuestario, desde el incrementalismo que informa las prácticas presupuestarias actuales hacia una presupuestación decreciente/reduccionista constituye la gran tarea en la que están embarcados hoy los procesos presupuestarios de muchos países. Un cambio inevitable, pero de nuevo difícil, porque una presupuestación decreciente/reduccionista es siempre **redistributiva** (modifica la participación relativa de los distintos agentes/funciones de gasto en el gasto público total), es **inestable** (frente a los presupuestos incrementales estables y predecibles, los reduccionistas son inestables, ¿cuánto hay que cortar, dónde y cuándo?) y, desde luego, es **conflictiva** (quitar provoca siempre más protestas que dar, y el presupuesto reduccionista quita, frente al incrementalista que siempre da). Pero, por difícil que ese paso resulte, es inevitable darlo, y ello reclama modificaciones en el proceso presupuestario. Ahora bien, lo que es seguro es que una

presupuestación incrementalista no es compatible con la crisis de hoy, y esa incompatibilidad se manifestará en déficits públicos continuados en el país que la siga.

Esas ocho características conceden al déficit público en España un carácter estructural que, en definitiva, manifiesta que no es más que un producto y una forma de comprobar la propia crisis estructural que España padece y que limita su tasa de crecimiento y las posibilidades de creación de empleo.

En nuestro país, por tanto, el déficit público no ha servido para compensar el descenso temporal de la demanda que caracteriza a una recesión cíclica. Por el contrario, el déficit ha prolongado y agudizado en el tiempo una asignación ineficiente de recursos, causa de bajo crecimiento del PIB potencial. Se trata, pues, de un déficit estructural que perdurará mientras los ocho factores expuestos que lo alimentan sigan existiendo. Sabemos así para lo que el déficit público ha servido y los efectos que el mismo ha producido y produce. Resulta importante conocer, ahora, cómo se ha financiado y los efectos que ha ocasionado esa financiación.

#### LA FINANCIACION DEL DEFICIT PUBLICO EN ESPAÑA Y SUS CONSECUENCIAS

Dos son las etapas que pueden diferenciarse en la financiación del déficit público en España desde que éste adquiere importancia en 1979. Desde este año a 1982 la financiación discurrió por la alternativa fácil y expeditiva del recurso del Tesoro al Banco de España. Un 94 por 100 del déficit de caja del Estado se colocó en el Banco de España. Las negativas consecuencias de este expediente de financiación sobre la práctica y coste de la política monetaria y los mercados monetarios motivaron su cambio en 1983-84 por la alternativa de las emisiones de deuda pública colocadas en el sistema financiero y en el público. ¿Qué efectos cabe esperar de ese sistema de financiación? A dar respuesta a esta pregunta se destinan varias colaboraciones de este número de PAPELES. La premisa de que estas colaboraciones parten la acentúa claramente **Raimundo Ortega**, y consiste en la calificación negativa del déficit público por su incidencia sobre las tasas de crecimiento del producto interno y sobre los tipos de interés, incidencia probada en el caso de nuestro país — como ya se indicó anteriormente — por distintas investigaciones (realizadas en el Servicio de Estudios del Banco de España). La perspectiva inmediata del déficit no es optimista, toda vez que, hasta el año 1986, continuaría en sus niveles elevados actuales en torno al 5 por 100 y, sólo en el supuesto de que los planes del Gobierno se cumplieren, en 1988 se llegaría al 3,5 por 100 del PIB. Un déficit de estas proporciones es difícil que pueda seguir siendo colocado en el sistema financiero sin producir graves efectos. Tres son los fundamentales, a los que se refiere **Raimundo Ortega**: la pérdida de eficacia relativa de la



política monetaria; la desintermediación financiera, con el consiguiente incremento del riesgo habitual propio de los intermediarios financieros en mercados inestables; el desarrollo, con resultados contrapuestos, de la innovación del sector privado, como respuesta a la intervención pública, y la innovación, a su vez, del Tesoro para responder a la innovación del sector privado. Los efectos negativos de la financiación del déficit sobre la política monetaria derivan de la creciente dificultad del control monetario con déficits elevados, como pone de manifiesto la experiencia española, que evalúa con claridad y conocimiento de causa la colaboración del profesor **Alvarez Rendueles**. Por otra parte, la desintermediación financiera origina unos costes, como son los de la asunción de mayores riesgos por parte de las entidades de depósito, que pueden perjudicar gravemente a su solvencia. Finalmente, el proceso de innovación financiera terminará deteniéndose o dificultándose si el déficit público sigue creciendo. Si el déficit público se mantiene en los tres próximos años a los niveles previstos (entre 1,5 y 1,3 billones de pesetas), será difícil evitar la vía de la monetización, usando tres medios: coeficientes obligatorios en las entidades de depósito, colocación de deuda en la cartera de los particulares y monetización del banco emisor (alternativa esta última por la que se inclina la colaboración del profesor **Francisco Cabrillo**). La gravedad de las consecuencias de estas alternativas fuerza a considerar la necesidad de buscar las soluciones al problema más bien reduciendo la cuantía absoluta del déficit que buscando medios alternativos —que no existen— para financiarlo mejor.

La descripción detallada y aleccionadora del itinerario que ha seguido nuestra Hacienda para financiar su déficit público la realiza en este número **Javier Ariztegui**, quien destaca como problema con futuro la confluencia de fuerzas muy diversas que se dan en los pagarés, título que monopoliza la financiación del déficit público: las regulaciones de la política monetaria y las demandas —cautivas, incentivadas y naturales— de instituciones financieras y público.

El impacto sobre el sistema financiero del déficit público y su cobertura ha sido sin duda importante. Un impacto que el profesor **Toribio** trata de seguir en cuatro direcciones diferentes: las negativas consecuencias sobre el proceso de innovación financiera emprendido desde 1980, la detención que ha impuesto al proceso de liberalización del sistema financiero, sus consecuencias costosas sobre la estructura financiera de las empresas españolas y la distorsión que el déficit ha ocasionado sobre los mercados de valores. Por todo ello, un déficit público continuado y permanente añade (o permite contemplarlos desde otra perspectiva) a sus efectos económicos reales negativos, el de dificultar, cuando no impedir, el desempeño eficiente de la función intermediadora del sistema financiero.

## LAS RAICES DEL DEFICIT PUBLICO

Los negativos efectos de nuestro déficit público, que acentúan todos los análisis disponibles, los consejos y recomendaciones de los principales informes sobre la economía española, la opinión de políticos y principales actores de la economía, el juicio de los ciudadanos —según revelan las encuestas de opinión— son coincidentes en postular su eliminación. Es difícil acumular sobre un problema tal grado de consenso social y político como el que está detrás del no al déficit público en España. Y, sin embargo, el déficit sigue registrándose en las liquidaciones anuales de las cuentas públicas. Como **Robert Eisner** ha afirmado, con humor y verdad, «el déficit público es como el pecado. Todos lo condenamos pero todos pecamos diariamente». La pregunta asombrada de ¿por qué?, parece fundada en esta ocasión más que en ninguna otra.

Quizás el mejor punto de partida para tratar de responder a esa pregunta radical sea el de reconocer que el déficit público no es sino el resultado último de una elección presupuestaria, propuesta inicialmente por el Ejecutivo al Parlamento y realizada por la representación popular. Una propensión generalizada al déficit público significa, por lo tanto, la propensión del Gobierno, de los Parlamentos y los parlamentarios al déficit. Esta es la óptica desde la que una creciente literatura —colocada a medias entre la Hacienda pública y la Ciencia Política— ha tratado en los últimos años los problemas planteados por el déficit público y ha intentado responder a la paradoja que plantea la denuncia y el descontento social por el déficit público y su continuada y afirmada presencia en una sociedad democrática. ¿Por qué una elección presupuestaria democrática es una elección presupuestaria con déficit público cuando la sociedad condena el déficit, que es, sin embargo, el producto que recibe de su representación en el Gobierno y en las Cámaras? Esa paradoja es la que fuerza la pregunta actual de la que han partido numerosas investigaciones de hacendistas y politólogos: ¿por qué si los ciudadanos están descontentos con el nivel total alcanzado por el déficit público, no exigen de sus representantes —en un régimen democrático— su reducción, bien disminuyendo el gasto público total, bien aumentando los impuestos totales? La urna electoral democrática parece funcionar porque los representantes de los ciudadanos son elegidos libremente por éstos, pero la urna electoral no consigue que el déficit público se acomode a los deseos de contención y limitación que manifiestan con tanta reiteración ciudadanos y políticos de sociedades democráticas contemporáneas. Es preciso preguntarse de nuevo ¿por qué?

Para algunos hacendistas y politólogos la respuesta dominante está en el hecho de que la actividad financiera propende, en una democracia pluralista, a una constante sobre-expansión, de forma que, en ausencia de restricciones adoptadas institucionalmente, el sector público expulsará al sector privado de la escena económica y social.

Las fuerzas que impulsan esa expansión del gasto público se hallan, en primer lugar, en las actitudes y decisiones de los electores en una democracia. Como **Frank Levy** ha afirmado, refiriéndose al crecimiento del

gasto público, causa principal del déficit: «hemos logrado ver al enemigo. Y el enemigo somos nosotros mismos». Los distintos sectores sociales, los diversos grupos económicos, empujamos el gasto público que nos interesa o pedimos la reducción tributaria que nos afecta, y hacia esa singularidad en el comportamiento de gastos/impuestos reclamamos el apoyo de nuestros representantes. Esa parcialidad hacia el aumento de determinados gastos obedece, en primer término, a lo que los análisis denominan concentración de beneficios privados de determinados gastos públicos, frente a la dispersión de los costes que ocasiona el mayor gasto público. Todo programa de gasto público tiene beneficiarios concretos (hay una concentración en un número determinado de personas de los beneficios del gasto), en tanto que los costes se dispersan entre un grupo más amplio (la generalidad de los contribuyentes). De esta manera, a un contribuyente individual no le merece la pena gastar mucho trabajo y esfuerzos en ahorrarse el pago de unos impuestos, mientras que la presión desatada sobre **una** partida de gastos puede darle importantes beneficios. Esos beneficios percibidos por los ciudadanos se encauzan a través de distintos tipos de coalición, frecuentemente interpretados por los que **Musgrave** llama grupos de interés fiscal, que tratan de lograr aumentos en determinados gastos públicos financiados con impuestos que recaen sobre **todo** el cuerpo electoral y que ven facilitada la realización de su propósito por la regla básica de adopción de decisiones en una democracia: la votación por mayoría simple; regla que, como afirman **J. Buchanan** y **G. Tullock**, incorpora un sesgo implícito a favor de una dimensión creciente de la actividad financiera.

Otras características de la percepción de gastos e ingresos por los contribuyentes facilitan también el crecimiento del gasto público. Figuran entre éstas los fenómenos de ilusión fiscal, nacidos de la comparación gastos-impuestos con los que financiarlos, de los mayores ingresos que la inflación supone y de la financiación deficitaria del gasto. Se afirma por muchos hacendistas que hoy existe una disociación entre beneficios del gasto público y costes de la imposición. El beneficio de los programas de gasto público es inmediato, tanto para los destinatarios como para los políticos y parlamentarios que los defienden y patrocinan. En cambio, los costes de esos programas de gasto —en forma de impuestos futuros más elevados, mayor inflación futura, mayor desempleo futuro o mayores tipos futuros de interés— sólo se pondrán de manifiesto en un tiempo distante y serán soportados no se sabe bien por quién y cuándo. Tal vez por otros ciudadanos o por los políticos y parlamentarios de otra legislatura. Como quiera que el horizonte temporal de todos los miembros de la Cámara no se extiende más allá de cuatro años, inevitablemente los beneficios a corto plazo tienden a tener prioridad sobre unos efectos económicos a largo plazo potencialmente desfavorables debido al mayor nivel de gastos y posible déficit público. También la inflación facilita el crecimiento del sector público, ya que con ella los grandes impuestos progresivos de las Haciendas actuales recaudan cantidades mayores que facilitan, asimismo —con ilusión fiscal para los contribuyentes—, gastos públicos mayores. Un fenómeno de ilusión fiscal destacado lo constituye, asimismo, la financiación de los

servicios públicos mediante un déficit que, al no exigir impuestos de los contribuyentes, parece ofrecer a éstos la impresión de que los servicios se obtienen prácticamente sin costes, lo cual producirá un aumento excesivo del sector público.

El deseo social por más gastos públicos concretos que beneficien a sectores o grupos de interés se convierte en un elemento de presión ciudadana sobre los políticos (demanda) y se corresponde con una oferta de programas por éstos para atraerse las voluntades y votos de los ciudadanos. Como **Schumpeter** y **Downs** afirmaron, un político en una democracia «trata de servir a los grupos de interés para ganar el poder. Es un empresario que vende política por votos». El gasto público constituye una oportunidad para esa competencia política. Por este motivo, el político/parlamentario que se niegue a participar en esa competencia política ofreciendo programas para un gasto mayor difícilmente ganará el poder. A esos motivos para agudizar la competencia política por más gasto público, y el déficit consecuente, se ha referido **William Riker**. Su tesis es que si todos los grupos políticos democráticos se pusieran de acuerdo, podrían obtener beneficios individuales de controlar el crecimiento del gasto y el déficit públicos. Sin embargo, ese acuerdo no se produce. Y no se produce por lo que que **Riker** llama norma capital de comportamiento en una democracia pluralista: «Los ciudadanos y sus representantes en una democracia se sienten atrapados en un sistema de intercambios de beneficios a través de la política de gasto público que conduce a un incremento del gasto público poco ventajoso para la sociedad». Como consecuencia de ello, se produce la contradicción que muchos hacendistas han señalado entre la presión ciudadana por **mayores gastos autorizados para un sector** (deseo social incontenible para los políticos que aspiren a ser elegidos como parlamentarios) y el rechazo del nivel alcanzado por el gasto público **total**. Deseamos el aumento en **partidas** del gasto público —determinadas según nuestra pertenencia a intereses o grupos sociales o económicos— pero rechazamos la suma o agregación de nuestros deseos, porque no nos complace el nivel del gasto público total que sabemos causante del déficit. Unas sociedades que manifiestan esta inconsistencia esquizofrénica de preferencias están obligadas a padecer el **electroshock** brutal del déficit público, que constituye la sanción de ese comportamiento dividido y contradictorio.

Cerrando el cuadro aparece un tercer actor del proceso de aumento de gasto público: el funcionario, convertido en oferente de programas de mayor gasto público, porque los múltiples valores que puede perseguir «su retribución, su reputación, su poder, su influencia, la posibilidad de realizar cambios, la comodidad de su puesto, su consideración social, dependen de una sola variable: la dimensión del presupuesto que administra» (**W. Niskanen**). Es esta motivación la que le convierte en un oferente de programas de gastos públicos mayores a los ciudadanos y grupos de interés que los demandan. **G. Tullock**, parafraseando a **Adam Smith**, concluye acentuando ese papel: «No es de la benevolencia del

funcionario de la que debemos esperar nuestra subvención o nuestra ayuda del presupuesto, sino de su propio, privado y no público interés».

La conclusión de estos comportamientos políticos de los intérpretes del proceso presupuestario en una democracia es que tenderá a sesgar el gasto público al alza, crecimiento que se reforzará por el probado aumento de los precios relativos mayores de los servicios públicos, todo lo cual producirá, en una era de estancamiento económico e inflación como la que vivimos, una caída del Presupuesto en el déficit. Ese comportamiento político aclara la aparente paradoja de por qué las instituciones democráticas nos ofrecen hoy una elección presupuestaria con déficit. El déficit público está arraigado en el funcionamiento del sistema democrático. Es la lógica política de la elección presupuestaria tradicional en una democracia la que contiene un sesgo favorable al crecimiento del gasto y el déficit públicos. Y éstos serán difíciles de controlar sin incorporar reformas que se opongan a este sesgo. A esta conclusión no llegan hacendistas o politólogos que estén contra la democracia, sino quienes creen en sus valores y tratan de perfeccionar su realización.

De esta manera, tirando del hilo del déficit público hemos llegado al ovillo de los mecanismos de elección presupuestaria en una democracia y a la necesidad de conocer sus debilidades para tratar de reforzarlos si es que queremos afrontar las profundas raíces que alimentan y sostienen su desbordante vitalidad en nuestras sociedades. Considerado como una consecuencia de la elección presupuestaria, el déficit público se nos presenta así con un cariz político que complementa la visión económica del déficit ligado a las causas estructurales de la crisis a que ya nos hemos referido. Es esa doble raíz política y económica del déficit público la que le sitúa ante nosotros en su auténtica dimensión, como el gran reto de las sociedades democráticas del tiempo crítico que nos ha tocado vivir.

¿Qué hacer frente a un problema con las dimensiones que el déficit público tiene? ¿Podemos aspirar a algo más que a conocer sus límites, identificar sus causas y entender sus efectos? ¿Es posible cambiarlo además de entenderlo? Una respuesta posible a estas preguntas radicales debe comenzar por reconocer sus enormes dimensiones. Sin respetar la magnitud del problema y sin confesar sus grandes dificultades parece imposible abordar sus posibles soluciones.

El problema del déficit público tiene hoy una magnitud universal y, por eso mismo, importa comenzar por preguntarse qué se está haciendo en el mundo occidental por resolverlo. Las políticas actuales frente al déficit público parten de tres principios hoy aceptados con generalidad:

1.º El reconocimiento de las limitaciones de la política presupuestaria para controlar la evolución de la actividad productiva, y la conveniencia

#### **SOLUCIONES FRENTE AL DEFICIT PUBLICO**

de orientar la política de gastos públicos hacia el norte de la eficacia y la política impositiva por los criterios de la generalidad, la neutralidad y simplificación de los impuestos. Esa es la política presupuestaria que hoy trata de hacerse en el mundo y es la que encuentra reflejo en la realidad de las Haciendas de los distintos países y su fundamento en el análisis económico.

2.º Definir una política de reducción del déficit público a plazo medio, como parte de una política general de estabilidad concebida y aplicada también a medio plazo. Una política que facilite un cuadro coherente y cierto a las decisiones de los intérpretes del proceso económico.

3.º Coordinar la política presupuestaria con la definición previa de una política monetaria activa, continuada y previsible, basada en la desaceleración del crecimiento de la cantidad de dinero.

A partir de la aceptación de esos tres principios, las políticas seguidas en los países de la OCDE para reducir los déficits públicos han respondido a lo que **Jean Claude Chouraqui** denomina las dos estrategias diferentes representadas por:

- \* Las políticas de consolidación presupuestaria, consistentes en sanear la Hacienda pública reduciendo el gasto público y la emisión de deuda, con el fin de rebajar los tipos de interés y —logrado este propósito— proseguir con la reducción de los impuestos (Alemania Occidental y Gran Bretaña serían los ejemplos mejores de esta estrategia). Algún país, como Japón, con baja presión fiscal, ha añadido a esa reducción del gasto público el aumento de los impuestos, con el propósito de arrojar cuanto antes el lastre del déficit público.
- \* Las políticas llamadas de oferta, seguidas por Estados Unidos, consistentes en reducir drásticamente los impuestos (los impuestos con más efectos-sustitución sobre los incentivos) y, con esta premisa, forzar la reducción del gasto público. El fin prioritario de las reducciones fiscales norteamericanas fue —como ha afirmado **Vito Tanzi**— lograr del Congreso de los Estados Unidos la limitación del gasto público. Y a este fin se orientó también la fracasada reforma constitucional de limitación del gasto público y equilibrio del Presupuesto intentada en 1982 a través de la resolución conjunta 58 del Senado de los Estados Unidos. Esta estrategia de la política fiscal de oferta colisionó con la actitud del Congreso que, al mantener el gasto, dio origen al formidable déficit público americano actual. Se ha preferido, sin embargo, después (con la opinión contraria de algunos técnicos tan destacados como **Martin Feldstein**) mantener el déficit y financiarlo con deuda a cerrarlo con aumentos en la imposición, por considerar preferible una deuda mayor a impuestos mayores, ya que se ha creído que los contribuyentes ahorrarían más al tener que pagar impuestos futuros mayores (con lo que los tipos de interés no subirían) y los menores impuestos actuales permitirían obtener beneficios mayores a las empresas para financiar el crecimiento de sus inversiones. Ese

cuadro de decisiones se cierra con la reforma tributaria recientemente anunciada, que vuelve a apostar por los efectos-sustitución favorables a los incentivos al ahorro y a las inversiones, al hacer gravitar el sistema de tributación directa en favor de un impuesto base gasto, más bien que el actual sobre base renta.

¿Qué enseñanzas se siguen de estas estrategias ajenas frente a nuestro déficit público? Dos fundamentales:

- \* Tenemos que admitir los que hemos denominado los tres principios en los que descansan hoy las políticas frente al déficit público. Nada de veleidades con el déficit público para controlar la actividad económica a corto plazo. La política presupuestaria tiene que orientar con firmeza sus gastos, para mejorar su eficacia, y sus impuestos, para conseguir generalidad, neutralidad y simplificación. Es preciso definir y asegurar una política de estabilidad a plazo medio con reducción paulatina del déficit público. Es necesario, en fin, subordinar y coordinar la política presupuestaria a la política monetaria de desaceleración de la cantidad de dinero para reducir precios y tipos de interés.
- \* La alternativa de consolidación presupuestaria, reduciendo gasto y deuda pública (tanto la emitida para cubrir las necesidades de financiación como para asumir «activos» de otras instituciones) debe ser nuestra estrategia. La Hacienda española no puede embarcarse en una política de oferta de drásticas reducciones fiscales, sencillamente porque nuestro déficit estructural no lo permite, aunque nuestro déficit presupuestario obligue a reformas importantes de la imposición para reducir ese déficit estructural.

Esta estrategia general frente al déficit público tendría que tener como líneas directrices derivadas de las lecciones de la experiencia española las siguientes:

- \* El reconocimiento del carácter estructural del déficit, que demanda una actuación más enérgica que en otros países europeos, dadas sus abrumadoras dimensiones. Los ocho factores que definen nuestro déficit estructural reclaman un conjunto de reformas inaplazables y continuadas a las que nos hemos referido con reiteración. Reformas en el mercado de trabajo para reducir el paro estructural (la tasa de paro no aceleradora de inflación, está situada hoy a tales niveles —en un 11,6 por 100 según las estimaciones preliminares realizadas— que no deja margen alguno de actuación a las políticas de expansión de la demanda). Reformas en la Seguridad Social y su financiación; en la empresa pública; en las subvenciones y gastos fiscales que sostienen a nuestro ineficiente capitalismo corporativo; en la consecución de una mayor eficacia del gasto en las funciones y financiación de las Haciendas subcentrales; en los mercados financieros para reducir los tipos de interés; en el cuadro fiscal para favorecer su generalidad, neutralidad y simplificación; en el proceso pre-

supuestario para abandonar el incrementalismo imperante en favor de un reduccionismo obligado. Ese cuadro de reformas necesarias componen una actuación simultánea en un conjunto de escenarios, que no son estrictamente financieros, pero que son aquellos en los que verdaderamente se representa el auténtico drama de nuestro déficit público.

- \* La estrategia de reducción del déficit público forma parte de una política a plazo medio. Es evidente que para que esa afirmación sea algo más que una evasiva retórica necesita la definición y el compromiso anticipado de una política fiscal a medio plazo. Es preciso articular esa estrategia en el tiempo con actuaciones y compromisos claramente definidos y con sus consecuencias bien estimadas. Los gastos comprometidos a corto plazo dejan un margen muy corto e insuficiente para una acción reductora eficaz, margen que sólo se ampliará si desde ahora se proyectan hacia el futuro los cambios necesarios. Lo mismo sucede en el campo de las modificaciones fiscales que traten de conseguir las necesarias generalidad, neutralidad y simplificación en nuestros impuestos, reformas que constituyen un área importante para la reducción del déficit estructural frecuentemente olvidada en España.
- \* El carácter estructural del déficit público en España requiere esfuerzo perseverante a lo largo de las líneas indicadas, pero nuestra experiencia reclama la mayor de las prevenciones contra los arbitristas de ocasión que, con tanta frecuencia, surgen en nuestro país proponiendo remedios originales y gratuitos a nuestros males, descubriendo costosos Mediterráneos en los que, por supuesto, no se ha embarcado ningún país occidental y en los que pretenden embarcar al nuestro. El inventario de esos remedios universales, en el caso de la política presupuestaria española, es abundante: los que, colocándose en solitario y a contracorriente de las políticas aconsejadas y seguidas en todos los países occidentales, propugnan un programa progresista (sin concreción alguna) frente a la crisis y el paro que aumente gasto y déficit públicos, manteniendo además la rígida reglamentación del mercado de trabajo y la Seguridad Social heredadas del pasado; los que se indignan con el déficit público cuando le ven aparecer bajo el ropaje de la creciente partida de los pagos por intereses de la deuda, proponiendo o bien una ayuda directa mayor a la financiación del déficit por el Banco de España (que ya ha demostrado su coste en el pasado), o bien una rígida intervención que tase los tipos de interés o coloque obligatoriamente, y sin coste, la deuda en las instituciones financieras, olvidando el carácter de precio inevitablemente libre e internacional que el tipo de interés tiene; quienes ofrecen acabar con el déficit público en pocos meses y comienzan por prometer un paraíso de reducciones fiscales, increíblemente ofrecidas desde la magnitud que parecen menospreciar o desconocer de nuestro agobiante déficit estructural. Este corto pero expresivo inventario podría ampliarse con las muchas propuestas radicales y autóctonas que diariamente se hacen para remediar



nuestro déficit público sin que sus autores se tomen la molestia de analizar sus dimensiones, estudiar sus causas y comprobar las políticas comparadas seguidas para su tratamiento.

- \* La política presupuestaria en distintos países, después de décadas de práctica incrementalista, ha tratado de cambiar hacia un reduccionismo que exige cambios y modificaciones en las técnicas y el proceso presupuestario, a los que sería bueno incorporar a nuestra Hacienda pública. Entre esas técnicas figuran: la adopción de normas para definir el comportamiento presupuestario a plazo medio, las tendentes a generalizar la desindiciación de las partidas de gasto público, las formas de estimar y las vías para reducir el margen de gastos comprometidos en el Presupuesto, la agrupación de funciones de gasto para conseguir su reducción (**estructuras** compensatorias de aumentos de grupos de gasto, **envolventes** de partidas de gasto de dos o más ministerios, limitaciones en el gasto por endeudamiento a componentes del sector público, topes, límites y techos descendentes de gasto, reducciones lineales del gasto), la introducción de incentivos en la Administración pública para reducir el gasto, la utilización de las técnicas de auditoría, control y responsabilidad del gasto. Una oferta más competitiva de servicios públicos, aproximándola a las condiciones de mercado, la incorporación de incentivos para lograr eficacia y la descentralización entre provisión de los servicios públicos, constituyen otras tantas alternativas hacia las que hoy apuntan las reformas para lograr una mejoría en la eficacia del sector público. ¿No sería posible repasar, a la vista de la experiencia ajena con estas técnicas, la experiencia presupuestaria propia para cambiar hacia una presupuestación reduccionista en España y no la incrementalista a la que aún seguimos aferrados?
- \* El arraigo político del déficit público en nuestras instituciones democráticas debería merecer una seria reflexión para tratar de incorporar procedimientos o instituciones que corrigieran la manifiestamente mejorable situación actual. La queja universal de nuestros políticos sobre el déficit público se ha convertido en un tópico al que diariamente se tributan honores ceremoniales. Es difícil consumir más retórica que la que se lleva la condena política cotidiana del déficit público. Sin embargo, la lucha contra el déficit público parece limitarse a reinar en el mundo de los tópicos con tal de que no pretenda gobernar en el mundo real presupuestario. Esto es algo que se comprueba en cuanto se pasa de las confesiones públicas sobre el déficit al conocimiento de las posturas políticas frente a la eliminación de las causas eficientes que lo producen. Las incoherencias resultan entonces escandalosas. Déficit público no, pero mantenimiento de la Seguridad Social sí. Déficit público no, pero alicientes y ayudas fiscales a las empresas agrarias e industriales sí. Déficit público no, pero mantenimiento del rígido mercado de trabajo sí. Déficit público no, pero reducciones drásticas de la presión fiscal sí. Déficit público no, pero mantenimiento de las empresas públicas deficitarias sí... El lector puede seguir esta comparación

contradictoria por sí mismo, y con seguridad encontrará en las noticias de cada día nuevos y mejores ejemplos de este juego de despropósitos. En ese ejercicio equívoco de escandalosas incoherencias no sólo se consume la paciencia de los lectores o de los oyentes. Se perpetúa también la tragedia del paro de nuestra juventud y se gana a pulso el desprestigio de la clase política. Convertir al déficit público en un campo de batalla política para no hacer nada eficiente por resolverlo, abandonando sin apoyo político alguno a quien se responsabiliza del Presupuesto en cada momento, constituye una actitud tan triste como irresponsable. Y es ese espectáculo demoralizador el que con frecuencia nos da gran parte de nuestra clase política frente al déficit. Un espectáculo que parece responder a la norma de todos contra el déficit (retórica), pero todos contra quien gobierna y se responsabiliza del déficit tratando de reducirlo.

Corregir esas actitudes no es ciertamente fácil, como demuestra la experiencia disponible. Sin embargo, la importancia de los cambios en esas actitudes actuales fuerza a formular algunas preguntas: ¿No sería posible que si, como se afirma, todos los políticos condenan al déficit público, la participación en esa condena general llevase al menos a repasar en una Comisión parlamentaria especial la situación del déficit público y a examinar las propuestas que los distintos partidos formularsen para su reducción? Esas discusiones parlamentarias periódicas y monográficas sobre el déficit público tendrían al menos la virtud de constituir un elemento de referencia para comprobar el comportamiento de la clase política sobre el déficit público y para conocer el contenido y la viabilidad de sus propuestas con el fin de reducirlo. Por otra parte, ¿no sería posible disponer de un estudio bien informado, realizado paralelamente por el Ejecutivo y el Legislativo, sobre las numerosas propuestas de **Constitutional Engineering** y sobre su aplicación efectiva hoy en algunos países, para juzgar la conveniencia de su adopción en nuestro proceso presupuestario? ¿No merecería la pena que se analizaran o discutieran con extensión por los responsables de nuestra política presupuestaria, o por los órganos de estudio del Ministerio de Hacienda, las múltiples propuestas adelantadas por los hacendistas y aceptadas por las Haciendas de algunos países para oponerse y vencer al sesgo de la elección social favorable al crecimiento del gasto y el déficit público que le ha acompañado? Son todas éstas cuestiones que parecería conveniente abordar, por escéptico que se sea de encontrar en ellas alternativas eficientes ni mucho menos de hallar recetas milagrosas. Al escepticismo en materia de reforma presupuestaria debe llegarse **después** y no **antes** de analizar, contrastar y valorar las fórmulas disponibles. Y ni un solo estudio solvente de esta naturaleza se ha realizado por nuestra Hacienda hasta hoy.

\* \* \*

Las largas respuestas sobre nuestro déficit público que han dado su contenido a esta introducción editorial, contando con la inestimable ayuda

---

de los argumentos que facilitan las valiosas colaboraciones de este número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, obligan a concluir destacando, una vez más, la importancia de poner en la empresa de la reducción del déficit público estructural la carga de comprensión y voluntad social que la misma necesita y merece, porque es seguro que en ese empeño se juega el presente y el futuro de nuestra economía y de nuestra sociedad. A tratar de explicar los porqués se dirige este número de PAPELES. Nuestro deseo, al ofrecer las colaboraciones que contiene, sería facilitar a nuestros lectores unas opiniones fundadas y solventes con las que contribuir a la formación de ese juicio responsable sobre el déficit público, del que debe partir su enfrentamiento y solución por la sociedad española.