

## **EL DEFICIT PUBLICO: ALGUNAS CONCLUSIONES**

Miguel BOYER SALVADOR

**A**NTE todo, quisiera agradecer, de la manera más cordial, la ayuda que supone que una serie de profesionales y de hombres públicos aporten, mediante su colaboración a este número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, su testimonio comprometido en el tratamiento de los males del déficit público, uno de los principales problemas de la economía española en la actualidad.

Y es que, efectivamente, la crítica al déficit público en abstracto puede parangonarse con una manifestación de religiosidad que no impide pecar cotidianamente, pues al tiempo que se critica el déficit público se impulsa su crecimiento. Este hecho es observable, de forma espectacular, por quien ocupe un lugar en el Parlamento. En una sesión se realizan críticas generalizadas contra el aumento del déficit y, en la misma o en la siguiente sesión, se presentan nuevos proyectos de gasto, solicitando subvenciones para una actividad determinada o para que se invierta en otra de dudosa eficacia económica. Por eso es merecedora de agradecimiento toda tarea, comprometida y profunda, como la que PAPELES materializa en esta ocasión, en la que se impulsa un cambio en la opinión, incluso en la mentalidad, reconociendo como un objetivo social importante la reducción del déficit público. Es esta una condición indispensable para la resolución de los problemas económicos que el mismo conlleva y que son, en gran parte también, problemas políticos.

Difícilmente hubiera podido escogerse, en el momento actual, un tema más importante que el del déficit público, tanto desde la perspectiva de la teoría macroeconómica, como desde el punto de vista de la política económica. Casi todas las escuelas de pensamiento en materia de teoría económica mantienen apreciaciones distintas o matizan su opinión sobre el déficit. Y en lo que a la política económica se refiere, quizá no haya habido ningún otro tema más crucial y que haya retornado una y otra vez a las discusiones nacionales e internacionales que el debate sobre el déficit público, ya sea en la vertiente de sus efectos internos de expulsión de los sectores privados, ya en la vertiente de sus efectos internacionales, cual es el grave problema de la absorción del ahorro de gran parte del mundo por los Estados Unidos.

Reconocida la trascendencia del problema del déficit público y constatado el pronunciamiento controvertido sobre el mismo por parte de las distintas escuelas, no puede irse mucho más allá porque no existe una concepción teórica clara y generalizada sobre sus efectos. Y ello es así tanto porque se ha diluido el consenso que, en la década de los años 50 y parcialmente en los 60, existió en torno al modelo macroeconómico básico, como porque los distintos modelos propuestos por las diversas doctrinas ni tienen



gran poder predictivo ni sientan conclusiones suficientemente claras sobre los efectos del déficit público.

Si se examina el importante debate que se ha producido — y se sigue produciendo — en los Estados Unidos sobre los efectos del déficit, la sorpresa no puede dejar de embargarnos. En lo que podríamos calificar de la derecha del pensamiento económico norteamericano hay, de pronto, una despreocupación por el déficit, al contrario de lo que ocurre, por ejemplo, con la derecha española, aunque en este caso, no encontrándose enfrentada a las responsabilidades directas del gobierno, puede criticar la situación y resolverla sobre el papel con facilidad. Pero en los Estados Unidos, tanto las escuelas de economía de la oferta como la propia escuela monetarista dan poca importancia al déficit.

En el sector de la economía de la oferta, tanto Laffer como Stockman o el propio anterior Secretario del Tesoro Donald Reagan han sostenido una y otra vez que el déficit público no tiene ninguna influencia en los tipos de interés y, a veces, ni siquiera en los precios. Para ello han manejado estadísticas y relaciones, a mi juicio, un tanto espúreas.

Al margen de esta idea, la escuela monetarista también considera que lo único importante es la expansión de la cantidad de dinero y que, mientras que la Reserva Federal controle la cantidad de dinero, es indiferente el tamaño del déficit público.

Si pasamos ahora a la zona situada a la izquierda en el pensamiento económico norteamericano, encontramos que los partidarios de la Síntesis Neoclásica sí que creen en los efectos del déficit público. Consideran que pueden ser nocivos o estimulantes, en base a los conocidos modelos neokeynesianos de curvas IS-LM, o de demanda y oferta agregadas. Entre los propios pensadores neokeynesianos en los Estados Unidos, hay algunos, como el profesor Samuelson, que consideran que, en este momento, el déficit de los Estados Unidos es una rémora para el crecimiento, y hay otros como Davidson, el editor de la *Revista de Economía Postkeynesiana*, que consideran que el déficit en los Estados Unidos no es ningún problema, que no hay que aumentar los impuestos para reducirlo y que, en este sentido, cualquier movimiento conduciría a unos efectos paralizantes que retrasarían la recuperación del alto nivel de paro existente.

Nos encontramos, por tanto, con bastante desorientación entre las diversas escuelas, del mismo modo que es difícil hallar una opinión unánime dentro de una misma escuela de pensamiento económico. Ello ocurre incluso en un país como los Estados Unidos, en el que las estadísticas son idealmente completas comparadas con las que utilizamos en otros países y donde, por otra parte, el grado de refinamiento de la discusión económica y la categoría de sus pensadores económicos es también máxima. Pese a estas circunstancias, hay toda una gama de opiniones sobre si se deben subir impuestos, reducir o no el déficit, sobre si éste tiene o no influencia en los tipos de interés, etc. Verdaderamente, la confusión es notable, y quizá tendremos que



esperar a una nueva síntesis que nos permita disponer de los modelos necesarios para extraer las conclusiones precisas.

En la política económica española, aun cuando no se haya suscitado realmente una polémica profunda, debido a una especie de consenso teórico, tanto en la derecha como en la izquierda, en torno al esquema más generalmente aceptado de la síntesis neoclásica, puede considerarse admitida la necesidad de enfrentarse a la reducción del déficit, si bien los grados de sensibilidad respecto al problema varían y, naturalmente, todo ello sin perjuicio de las cotidianas resistencias a que el déficit se corrija.

Incluso ha habido en España una cierta controversia, en cuanto a problemas de definición, que, a mi entender, es estérilmente esencialista, al tiempo que acusa interferencias políticas. Naturalmente, en los medios de la oposición se han tendido a utilizar definiciones del déficit público más comprensivas, que dan como resultado una cifra mayor, en tanto que los medios gubernamentales tienden, como es natural, a utilizar definiciones menos comprensivas y que dan una cifra menor.

Hay que pensar que sobre definiciones no debe disputarse, que las definiciones tienen por objeto analizar determinados tipos de problemas y que, según el tipo de problemas que se consideren en cada momento, es mejor una definición que otra. No tendría sentido decir cuál es la mejor definición de la actividad económica, si es el producto interior o el producto nacional, neto o el bruto, al coste de los factores o a precios de mercado. Cada tipo de problemas exige una definición. En materia de déficit yo diría que, en España, las tres útiles que hemos manejado son: la del déficit de caja no financiero, la de la necesidad de financiación en términos de contabilidad nacional y la de necesidad de endeudamiento.

El déficit de caja no financiero es útil porque es una muy buena y rápida aproximación a la necesidad de endeudamiento neto o a la necesidad de financiación global neta en términos financieros, no de contabilidad nacional. Ocurre algo similar a lo que acontece con la renta personal, cuyo interés reside en ser una aproximación rápida a la renta disponible, como magnitud significativa para estimar las funciones de consumo. Por tanto, estas dos magnitudes son importantes. Lo digo porque muchas veces se afirma que el gobierno tiene la manía de hablar del déficit de caja no financiero o que el gobierno utiliza definiciones de alguna manera rechazadas internacionalmente.

Como es bien sabido, la necesidad de financiación en términos de contabilidad es la magnitud que se publica en todos los informes internacionales, la única sobre la que hay unos sistemas homogéneos y, además, da verdaderamente una idea de lo que son las obligaciones de gasto contraídas, y lo que, naturalmente, son los ingresos reconocidos por un gobierno en una etapa de tiempo determinada.

También es, efectivamente, significativa la necesidad de endeudamiento, magnitud que ha de considerarse continuamente,



porque, tal vez, la necesidad de endeudamiento es la auténtica preocupación y el auténtico problema de un Ministro de Hacienda como financiador de la actividad del Estado. Y es ciertamente difícil calibrar la necesidad de endeudamiento, porque es diferente endeudarse para subvencionar una actividad o hacer una transferencia a las familias, que ampliar el capital de la Compañía Telefónica, o de cualquier otra compañía que fuese rentable. Esto último difícilmente puede considerarse como un déficit del Estado, ya que, si bien se trata de financiar un activo que es rentable, en principio, incluso en condiciones de mercado, sin embargo, no es menos cierto que también para financiar una ampliación de capital de una compañía rentable tiene un problema el Ministro de Hacienda y también es verdad que ejerce una presión sobre los mercados financieros. De manera que no debemos perder nunca esta doble perspectiva y que cada definición esté adaptada al problema que queremos efectivamente analizar.

En España, el pasado año, la necesidad de financiación de las Administraciones públicas, en términos de contabilidad nacional, se ha situado en 1.231 miles de millones de pesetas, lo que representa el 4,8 por 100 del producto interior bruto.

La necesidad de endeudamiento ha crecido mucho más. El año pasado hemos tenido, en particular, que emitir 440 mil millones de deuda pública a 12 años, con unos tipos de interés rebajados y subvencionados por la banca, para resolver, entre otros, el problema de RUMASA. Los efectos del saneamiento se notarán en el futuro, pero, naturalmente, de momento producen un gran salto en la necesidad de endeudamiento, al igual que en años pasados lo fuera la asunción de deudas del INI, la cual, si bien en términos de déficit de contabilidad nacional no aparece más que por los intereses de la deuda, en términos de necesidad de endeudamiento ha tenido subidas muy fuertes.

En segundo término, y fuera de estas polémicas sobre definiciones, que son en gran parte estériles, el déficit, más allá de su medida o de su definición, ha venido siendo un problema para la economía española y es de temer que lo vaya a seguir siendo todavía durante un cierto tiempo.

En primer lugar, esto es así porque se ha llegado a una situación en el año 1982-83 en que el déficit se autoalimenta por las cargas generadas por la propia financiación del déficit. Este problema no es un problema español, ni siquiera es en España donde se da con mayor gravedad, ya que nosotros tenemos unas cargas financieras que, medidas por el producto bruto, este año 1985 serán verosímelmente del 3,2 por 100 del producto bruto. La media de los 7 grandes países de la OCDE tiene unas cargas financieras de la deuda de 5,2 puntos del producto bruto. Hay países, como Italia, en que el 10 por 100 del producto bruto son intereses de la deuda. Y eso que Italia tiene un déficit en términos de contabilidad nacional del 12 al 13 por 100 del producto bruto. Los Estados Unidos, que tienen un déficit del gobierno federal del orden del 5,5 por 100, tienen una carga de intereses del 5,5 por



100 del producto bruto. Es decir, en gran parte, hemos llegado a un punto en el cual el déficit se produce por la carga financiera de los déficits pasados. Se puede plantear el problema, como se ha hecho en los servicios del Ministerio de Economía y Hacienda y del Banco de España, de qué nivel de reducción necesita el déficit sin cargas financieras para que, con la propia financiación del mismo, el peso final del déficit total vaya reduciéndose en relación con el producto bruto, porque podría ocurrir que hubiésemos superado un punto, una masa crítica que hiciese explotar el reactor nuclear que es el déficit. Al mismo tiempo se plantea el problema, verdaderamente angustioso, de a qué ritmo tenemos que reducir el déficit antes de cargas financieras para poder irlo absorbiendo. Puede pensarse que este fenómeno acabará estando controlado hacia 1986 ó 1987, empezando entonces el descenso del déficit después de cargas financieras. Si ahora se calculase el déficit antes de cargas financieras, prácticamente estaríamos ya cerca del equilibrio.

Pero, en segundo lugar, además de este fenómeno de divergencia explosiva, el déficit será un problema en la medida en que la inversión se recupere y corramos el riesgo de una expulsión del sector privado. Sinceramente, aunque no podría demostrarlo de una manera totalmente concluyente, pienso que no hemos asistido todavía, en la economía española, a una expulsión del sector privado por la financiación del déficit público. Incluso, en 1984, parece que la inversión privada en bienes de equipo ha experimentado ya una recuperación, no así la inversión total, puesto que la inversión total está en gran parte dominada por el 60 por 100 que es la construcción, y la construcción ha continuado, e incluso ha acelerado el año pasado, su caída tendencial. Pero la inversión en bienes de equipo, tanto por las importaciones como por la producción de bienes de equipo industrial, es muy posible que haya registrado ya una tasa positiva en 1984.

Y, sin embargo, en 1984 ha habido una muy baja demanda de crédito, ha habido una tendencia al descenso de los tipos de interés y en estos momentos hay un excedente de liquidez que hace que se coloque entre el público prácticamente cualquier emisión de obligaciones o de acciones. Por consiguiente, no se ve que haya un efecto de expulsión en estos momentos del sector privado a causa de la financiación del déficit. Sin embargo, habría que matizar que ello puede que se deba a que, si bien la inversión ha cambiado su tendencia, está pulsando todavía muy débilmente. Como es de esperar que en el curso del año 1985 y en los siguientes haya un impulso mucho más fuerte de la inversión privada, se podría plantear el problema de esa expulsión y de esa falta de financiación, si no conseguimos una reducción del déficit público.

Por ello, ha de expresarse una seria preocupación porque no consigamos mantener durante el tiempo suficiente el esfuerzo necesario para la reducción del déficit.

Es el nuestro un país de grandes desigualdades, en el que sectores sociales sufren un alto grado de marginación y se encuentran



en unas condiciones verdaderamente muy duras después de una década de crisis, de ahí que las presiones para atender esas demandas sociales sean muy fuertes. La propia descentralización del Estado genera también presiones, con un modelo que no está completamente ajustado por todas las fuerzas políticas. Y lo cierto es que era difícil que hubiera salido de los legisladores perfectamente ajustado.

Existen además otros problemas, como los de las empresas públicas. Se han hecho, no obstante, progresos muy importantes. En primer lugar, porque algunos grandes problemas se han resuelto o se han abordado muy a fondo. Por ejemplo, en los ferrocarriles, cuyo déficit es casi equivalente al del conjunto de todas las empresas del Instituto Nacional de Industria, se ha parado la inversión excesiva que había, se han cerrado líneas y hay ahora una actitud distinta en la marcha de la compañía. En el propio Instituto Nacional de Industria, que todavía hace unos meses tenía direcciones de desarrollo corporativo, es decir, de expansión de su enorme estructura, existe ahora una actitud mucho más proclive a arreglar, a sanear y a redimensionar. Y puede pensarse que, además de las reformas de estos años, la reconversión industrial en los sectores de siderurgia y naval va a producir un cambio muy rápido, ya en los años 1985 y 1986, en las pérdidas del INI.

Queda la Seguridad Social. La reforma de la Seguridad Social sería el golpe decisivo en la lucha contra el déficit. Es algo a lo que no se puede renunciar y no se puede posponer. Debe ser abordada con rapidez, porque se trata del problema más grave, y su solución sería el avance más serio en la lucha contra el déficit en España. Uno de los elementos más útiles de las programaciones y proyecciones realizadas por el Gobierno es precisamente el haber demostrado, incluso con algunas incertidumbres, la inviabilidad de la Seguridad Social según el esquema con que históricamente venía funcionando, hasta el punto de que el Estado no podría llegar a frenar la brecha financiera que genera. Y, naturalmente, como es fundamental que siga existiendo un sistema de Seguridad Social, como es necesario que siga cumpliendo todas las funciones que hoy cumple, es preciso intentar redimensionar el sistema sin afectar —y estas son las restricciones nada fáciles de cumplir— a los que ya son población pasiva y no pueden ahorrar o no pueden aumentar su trabajo o a los que se encuentran en la transición entre la vida activa y la vida de jubilados. Con todos estos condicionamientos hay que redimensionar el sistema para que no haga explosión.

Hay también que cambiar la asunción de riesgos que existen en la sociedad española, pues se ha tendido a echar en manos del Estado toda una serie de responsabilidades que deben ser responsabilidades normales de los ciudadanos. Y, por citar un solo caso, nos referiremos a las actitudes frente a catástrofes naturales. Una helada, una lluvia excesiva, una plaga de las que todos los años caen sobre la agricultura, por poner un ejemplo concreto, son algo que debería asumirse como una parte de coste normal, de coste de seguro de esa producción. Y, sin

embargo, a veces se genera la idea de que es el Estado el que tiene la obligación de paliar toda catástrofe, hasta el punto de que en algún momento se ha llegado a manejar la idea de que se aseguraran incluso los rendimientos de las explotaciones agrícolas de una forma que, afortunadamente, ha podido enderezarse. Ello hubiera podido acabar con el barbecho en España, puesto que, naturalmente, la garantía de un rendimiento, que depende de los avatares de la producción agrícola, hubiera terminado trasladándose al Estado con un coste enorme. En ese cambio de mentalidad se están produciendo avances.

Pero, junto a la reducción del gasto, ha de aumentar el ingreso por mejoras en la recaudación y en la lucha contra el fraude. En ese sentido, estamos poniendo en juego unos elementos formidables, como la nueva tarjeta de identificación fiscal, las nuevas Administraciones Territoriales de Hacienda y los nuevos medios de represión del fraude que están en fase de discusión parlamentaria. Puede pensarse que todos estos medios van a distribuir la carga más equitativamente, aparte de que se complete la reforma tributaria con la introducción del Impuesto sobre el Valor Añadido y con el carácter definitivo del Impuesto sobre el Patrimonio y el Impuesto sobre Sucesiones, que están todavía pendientes.