

EL DEFICIT PUBLICO EN LOS ESTADOS UNIDOS

José Antonio RODRIGUEZ ONDARZA
Juan José RUBIO GUERRERO

ESTA nota tiene por objeto poner de manifiesto las principales características diferenciales del déficit de los Estados Unidos respecto del existente en los países de mayor peso dentro de la OCDE. Para ello se utiliza generalmente como término de comparación el bloque de los siete grandes países de la OCDE (G-7) integrado por Japón, Alemania, Francia, Reino Unido, Italia, Canadá y Estados Unidos.

1. Si se considera la capacidad o necesidad de financiación del conjunto de las Administraciones Públicas en porcentaje del PIB en valor, esto es, el saldo presupuestario efectivo, a través de los datos de la línea 1 del cuadro se observa que el comportamiento del saldo en los Estados Unidos no es paralelo al de los países de la OCDE. Mientras que éstos comienzan a registrar importantes necesidades de financiación a partir de 1974, que se ven agravadas a partir de la segunda crisis del petróleo de 1979, Estados Unidos registra capacidad de financiación en 1978 (0,2 por 100) y en 1979 (0,6 por 100), pasando en 1980 a situarse en valores negativos, que se ven agravados en 1982, al registrarse en este ejercicio una necesidad de financiación del 3,8 por 100. La causa de esta caída fue, básicamente, la progresiva reducción de los impuestos directos y el crecimiento de los gastos militares, no compensados con una reducción simultánea del gasto público civil, como consecuencia de la política

de oferta aplicada en Estados Unidos a partir de 1981.

No obstante, los datos estimados para 1984 muestran un cambio en la tendencia al reducirse el *ratio* en 0,9 puntos en relación a 1983.

Esta tendencia también se observa en el caso de los siete grandes países de la OCDE, al pasar el *ratio* de -4,2 por 100 en 1983 al -3,6 por 100 en 1984.

2. El comportamiento anterior se puede corroborar, asimismo, si comparamos la evolución de los ingresos y gastos corrientes efectivos del conjunto de las Administraciones Públicas en porcentaje del PIB en valor. Así, mientras que en 1981 los ingresos corrientes efectivos representaban el 32,4 por 100 y el total de gastos corrientes efectivos el 33,3 por 100; en 1982 los *ratios* se sitúan en 31,7 por 100 (reducción de 0,7 puntos) y 35,5 por 100 (incremento de 2,2 puntos) respectivamente, con lo que la diferencia entre ingresos y gastos corrientes en relación al PIB pasa de ser de -0,9 puntos en 1981 a -3,8 puntos en 1982.

Por otra parte, la tendencia a la reducción de los déficit presupuestarios que se observa en 1984, ha venido acompañada en el caso de Estados Unidos de una disminución de la participación de los ingresos y de los gastos corrientes efectivos en el PIB, mientras que en el bloque de los siete grandes países de la OCDE se ha incrementado la

participación de dichos ingresos y gastos en el PIB.

3. Si consideramos las variaciones de origen coyuntural y estructural de los saldos presupuestarios de las Administraciones Públicas en porcentaje del PIB, se observa para Estados Unidos que la variación total del saldo efectivo (línea 4) en el período 1971-1984 ha sido de -2,1, lo cual supone un efecto expansionista del déficit considerando la totalidad del período, si bien en 1984 se ha estimado un valor de 0,9, lo que refleja una tendencia iniciada en este ejercicio hacia la reducción del déficit.

Si se toma la variación ligada a la evolución de la actividad, esto es, la variación espontánea del presupuesto en función del ritmo de crecimiento económico y de la evolución del paro (línea 5), la variación total en el período 1971-1984 es de -1,3, por lo que la influencia de los «estabilizadores automáticos» sobre la situación presupuestaria de las Administraciones Públicas explica el 62 por 100 de la variación del saldo efectivo en el período estudiado. Si se analiza la variación de los saldos presupuestarios una vez corregidas las influencias de naturaleza coyuntural, esto es, la variación del saldo estructural (línea 6) se observa que en el período 1971-1984 esta variación (-0,8 por 100 del PIB) explica el 38 por 100 de la variación total del saldo efectivo. La variación del saldo estructural refleja la acción deliberada de los poderes públicos y el agravamiento de la fiscalidad por la inflación.

Por lo que se refiere a los siete grandes países de la OCDE, la variación total del saldo efectivo en el período 1971-1984 ha sido de -3,5 por 100 del PIB,

CUADRO N.º 1
DEFICIT PUBLICO EN USA

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
1. Saldos presupuestarios efectivos:								
Estados Unidos	- 1,1	- 1,8	- 0,3	0,6	- 0,3	- 4,2	- 2,1	- 0,9
Total siete grandes países.....	- 0,1	- 0,9	- 0,6	0,0	- 0,8	- 4,3	- 2,9	- 2,2
2. Ingresos corrientes efectivos:								
Estados Unidos	30,5	29,9	31,1	31,1	31,7	30,2	31,4	31,6
Resto países OCDE.....	32,8	33,2	33,1	33,7	35,2	35,5	36,2	36,9
3. Gastos efectivos:								
Estados Unidos	31,6	31,7	31,3	30,6	32,1	34,4	33,5	32,5
Resto países OCDE.....	32,2	33,2	33,9	34,1	36,1	39,3	39,5	39,9
4. Variación del saldo efectivo:								
Estados Unidos	-	- 0,7	1,5	0,9	- 0,9	- 3,9	2,1	1,2
Total siete grandes países.....	-	- 0,8	0,3	0,6	- 0,8	- 3,5	1,4	0,8
5. Variación ligada a la evolución de la actividad:								
Estados Unidos	-	- 0,2	1,0	1,1	- 1,8	- 2,3	0,8	1,0
Total siete grandes países.....	-	- 0,2	0,4	0,8	- 1,1	- 1,7	0,7	0,4
6. Variación del saldo estructural:								
Estados Unidos	-	- 0,5	0,5	- 0,2	0,9	- 1,6	1,3	0,2
Total siete grandes países.....	-	- 0,5	- 0,3	- 0,2	0,4	- 1,8	0,7	0,3
7. Saldo presupuestario estructural:								
Estados Unidos	0,0	- 0,5	0,0	- 0,2	0,7	- 0,9	0,4	0,6
Total siete grandes países.....	0,4	- 0,1	- 0,4	- 0,6	- 0,2	- 2,0	- 1,3	- 1,0
8. Servicio de la deuda (importe):								
Estados Unidos	46,2	-	-	-	-	44,9	-	-
Total siete grandes países.....	39,6	-	-	-	-	40,2	-	-
9. Servicio de la deuda (intereses):								
Estados Unidos	1,2	-	-	-	-	1,2	-	-
Total siete grandes países.....	1,4	-	-	-	-	1,7	-	-
10. Saldo presup. excluidos intereses:								
Estados Unidos	0,2	- 0,7	0,7	1,7	0,8	- 3,0	- 0,8	0,3
Total siete grandes países.....	1,3	0,5	0,7	1,4	0,7	- 2,6	- 1,0	- 0,2
11. Déficit presup/Ahorro privado:								
Estados Unidos	6,6	10,8	1,7	- 3,4	2,0	22,9	12,3	50,5
Total siete grandes países.....	1,1	4,9	3,0	- 0,3	4,2	21,2	14,1	9,9

de la cual -1,9 puntos corresponden a variaciones ligadas a la evolución de la actividad (en este caso los estabilizadores automáticos explican el 54 por 100 de la variación del saldo efectivo) y -1,6 puntos se deben a acciones deliberadas de los poderes públicos.

4. Si analizamos la capacidad o necesidad del conjunto de las Administraciones Públicas por porcentaje del PIB potencial (1), esto es, el saldo presupuestario estructural (línea 7), hasta 1982 Estados Unidos arroja valores positivos, pero a partir de 1983 existe una necesidad de financiación de 0,3, previen-

dose un valor de 0,8 en 1984. Por el contrario, los siete grandes países de la OCDE arrojan, desde 1970, necesidades estructurales de financiación, situándose dicha necesidad en torno a 1,2 en 1984. Una nota destacable es la aproximación del saldo presupuestario estructural de los Estados Unidos al saldo de los

CUADRO N.º 1 (continuación)

DEFICIT PUBLICO EN USA

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984 (a)	Variación total 1971-1984
1. Saldos presupuestarios efectivos:								
Estados Unidos	0,2	0,6	- 1,2	- 0,9	- 3,8	- 4,1	- 3,2	-
Total siete grandes países.....	- 2,2	- 1,7	- 2,4	- 2,6	- 4,0	- 4,2	- 3,5	-
2. Ingresos corrientes efectivos:								
Estados Unidos	31,5	31,6	31,8	32,4	31,7	31,2	31,0	-
Resto países OCDE.....	36,6	37,5	38,7	39,6	40,3	40,7	41,6	-
3. Gastos efectivos:								
Estados Unidos	31,3	31,1	33,0	33,3	35,5	35,3	34,3	-
Resto países OCDE.....	40,9	41,2	42,3	44,2	45,4	46,0	46,2	-
4. Variación del saldo efectivo:								
Estados Unidos	1,1	0,4	- 1,8	0,3	- 2,9	- 0,3	0,9	- 2,1
Total siete grandes países.....	- 0,1	0,5	- 0,7	- 0,2	- 1,4	- 0,2	0,6	- 3,5
5. Variación ligada a la evolución de la actividad:								
Estados Unidos	0,8	0,1	- 1,3	- 0,6	- 1,6	0,3	1,4	- 1,3
Total siete grandes países.....	0,6	0,2	- 0,8	- 0,6	- 1,2	- 0,1	0,7	- 1,9
6. Variación del saldo estructural:								
Estados Unidos	0,3	0,3	- 0,5	0,9	- 1,3	- 0,6	- 0,5	- 0,8
Total siete grandes países.....	- 0,6	0,3	0,0	0,5	- 0,2	- 0,1	- 0,1	0,6
7. Saldo presupuestario estructural:								
Estados Unidos	0,9	1,2	0,7	1,6	0,3	- 0,3	- 0,8	-
Total siete grandes países.....	- 1,6	- 1,3	- 1,3	- 0,8	- 1,0	- 1,1	- 1,2	-
8. Servicio de la deuda (importe):								
Estados Unidos	-	-	40,1	-	-	45,8	-	-
Total siete grandes países.....	-	-	42,9	-	-	50,8	-	-
9. Servicio de la deuda (intereses):								
Estados Unidos	-	-	1,3	-	-	2,1	-	-
Total siete grandes países.....	-	-	2,5	-	-	3,4	-	-
10. Saldo presup. excluidos intereses:								
Estados Unidos	1,3	1,8	0,1	0,8	- 1,7	- 2,0	- 0,8	-
Total siete grandes países.....	- 0,2	0,5	0,0	0,3	- 0,8	- 0,8	0,0	-
11. Déficit presup/Ahorro privado:								
Estados Unidos	- 1,1	- 3,5	- 7,1	5,2	22,0	23,7	17,8	-
Total siete grandes países.....	8,6	6,1	11,2	11,8	20,3	21,5	17,7	-

siete grandes países que ha tenido lugar en los dos últimos años.

5. Otro aspecto significativo de la estructura del déficit estadounidense es el comportamien-

to de la carga de la deuda de las Administraciones Públicas en porcentaje del PIB. Si consideramos el importe total de la deuda bruta a 31 de diciembre de cada año (línea 8), se observa que el *ratio* ha pasado del 46,2

por 100 en 1970 al 40,1 por 100 en 1980, lo que supone una reducción del 13,20 por 100, si bien en 1983 se ha situado en el 45,8 por 100 como consecuencia de la aceleración del déficit efectivo en 1982 y en 1983. De

esta forma, el incremento experimentado por el *ratio* entre 1980 y 1984 ha sido del 14,21 por 100.

Si comparamos esta situación con la de los siete grandes de la OCDE, se observa que para éstos el *ratio* deuda bruta/PIB ha crecido de forma progresiva, pasando del 39,6 por 100 en 1970 al 50,8 por 100 en 1983, lo que supone un incremento del 28,28 por 100.

Por lo que se refiere a los intereses pagados en concepto de deuda (línea 9), se ve que en el período 1970-1980 el *ratio* intereses/PIB permanece relativamente constante en Estados Unidos, con un valor situado en torno al 1,3 por 100, si bien en 1983 se ha situado en el 2,1 por 100 del PIB, lo que supone un incremento del 61,53 por 100 respecto al valor del 1,3 por 100 alcanzado en 1980.

Esta tendencia al alza del *ratio* se explica, en gran medida, por los elevados tipos de interés reales de los empréstitos públicos alcanzados durante los últimos años.

En el caso de los siete grandes países de la OCDE, el *ratio* ha pasado del 1,4 por 100 en 1970 al 3,4 por 100 en 1983, lo que supone un incremento del 142,85 por 100 entre ambas fechas.

Todo lo anterior pone de manifiesto que la tendencia de la deuda de las Administraciones Públicas estadounidenses tiende a homologarse a la de los grandes países de la OCDE, aunque existen diferencias significativas de 4,6 puntos en el *ratio* de deuda bruta y 1,3 puntos en el *ratio* de intereses.

6. En relación al saldo presupuestario, excluidos los intere-

ses pagados en concepto del servicio de la deuda expresado en porcentaje del PIB (línea 10), se puede afirmar que el comportamiento general del *ratio*, tanto en Estados Unidos como en los siete grandes países de la OCDE, ha sido bastante estable durante el período 1970-1983. No obstante, subrayar que, en el caso de Estados Unidos, se producen durante el citado período dos rupturas significativas en relación a ese comportamiento estable del *ratio*. La primera tiene lugar al pasar el *ratio* del 0,8 por 100 en 1974 al -3 por 100 en 1975. La segunda, se origina al pasar del 0,8 por 100 en 1981 al -1,7 por 100 en 1982.

7. Por último, analizamos la necesidad de financiación de las Administraciones Públicas expresada en porcentaje del ahorro privado bruto (línea 11).

En el caso de Estados Unidos, solamente en los años 1973, 1978 y 1979 el valor del *ratio* ha sido negativo, lo que indica la existencia de una capacidad de financiación de las Administraciones Públicas. Para los países de la OCDE, sólo en el año 1973 el *ratio* muestra un valor negativo (-0,3 por 100).

De nuevo, subrayar que en el caso de Estados Unidos se producen dos rupturas significativas en el comportamiento del *ratio*: del 2 por 100 en 1974 al 22,9 por 100 en 1975, y la segunda al pasar del 5,2 por 100 en 1981 al 22 por 100 en 1982. Estas rupturas son, asimismo, observables en el bloque de los siete grandes países de la OCDE. Así, se pasa del 4,2 por 100 en 1974 al 21,2 por 100 en 1975 y del 11,8 por 100 en 1981 al 20,3 por 100 en 1982.

NOTA

(1) Sobre el método de cálculo utilizado para determinar el PIB potencial, ver PRICE Y MULLER (1984), «Indicateurs budgétaires Structures...», *Revue Economique de l'OCDE*, n.º 3, otoño.

ASIMETRIA Y PROBLEMAS DEL DEFICIT PUBLICO DE ESTADOS UNIDOS

1

El déficit público estadounidense se ha convertido, por su *dimensión* y *características*, en intérprete de la discusión económica en la actualidad y en fuente de preocupación fundada para toda la economía occidental por sus efectos sobre el proceso de recuperación a corto plazo y las posibilidades de crecimiento a largo plazo.

2

El déficit público efectivo estadounidense se ha situado en 1984 en el 3,4 por 100 del PIB, mientras el déficit de los países OCDE alcanzaba el 3,9 por 100 del PIB. Ese déficit público efectivo se ha creado en Estados Unidos en tres años (1981-84). Ese rápido proceso difiere claramente del que ha originado el déficit en los países europeos. En efecto, en 1981 el déficit alcanzaba en los Estados Unidos el 0,9 por 100 del PIB, mientras en los países de la OCDE se situaba en el 2,7 por 100 del PIB. Por otra parte, además de la asimetría en el *origen* del déficit de los Estados Unidos y de Europa, existe una asimetría en el *futuro* previsible del déficit, que se encuentra orientado en Estados Unidos en una dirección expansiva para el año actual (3,7 por 100 del PIB) y para 1986 (3,8 por 100 del PIB), tendencia opuesta a la restrictiva dominante en los países europeos. La acción expansiva deliberada sobre el déficit estadounidense se comprueba por los aumentos del déficit *estructural* (déficit realizado después de eliminar las variaciones de la coyuntura). En efecto, según los cálculos de la OCDE, el déficit estructural se ha agravado en Estados Unidos en 2,5 puntos del PIB (1981-84), mientras se ha reducido para los países europeos de la OCDE en un 1,1 por 100. De esta forma, la rapidez en la aparición del déficit, su *dimensión*, su fuerte componente estructural y su deliberada continuidad en el futuro inmediato (la OCDE calcula que el déficit estructural aumente en 0,75 puntos en el PIB en los años 85 y 86), han convertido al déficit público de Estados Unidos en el desequilibrio de las administraciones públicas más relevante y más discutido en la actualidad.

3

El rasgo dominante del déficit público estadounidense es su *asimetría*, en dos sentidos diferentes, con el de los restantes países de la OCDE:

a) Asimetría en su origen. El déficit público data en Estados Unidos de la aplicación de la línea directriz de la política de oferta, consistente en la concesión de incentivos tributarios favorables a la inversión y al trabajo, mediante reducciones en la imposición directa sobre la renta y beneficios. Esa reducción fiscal se creía que fundamentaría una reducción del gasto público al limitar al Congreso sus posibilidades de mantener el gasto, dada la menor recaudación fiscal y la admisión del principio — que se creía fundado — del equilibrio presupuestario. Sin embargo, el Congreso de los Estados Unidos no participó de esas opiniones y sostuvo el nivel del gasto público que, al coincidir con la política de reducción tributaria, dio su origen al rápido y creciente déficit público norteamericano. Al no tener éxito el proyecto de enmienda de la Constitución que trataba de incorporar el equilibrio como precepto constitucional, el déficit público se fortaleció: un déficit que puede calificarse como *constitucional* por su origen político (discrepancia entre los poderes del Estado) y *estructural* por sus características económicas.

b) Asimetría en su tratamiento. Una vez creado el déficit público, no ha originado una política frente al mismo como ha ocurrido en Europa con la alternativa de la consolidación presupuestaria. La política frente al déficit en Estados Unidos consiste — como afirma Herbert Stein — en la falta de una política. Evidentemente, esa política tenía que utilizar dos alternativas: o elevar los impuestos o disminuir los gastos públicos. Elevar los impuestos contraría el principio fundamental de la política de oferta, pues es la eliminación de los potenciales efectos negativos de la imposición sobre los alicientes favorecedores del desarrollo, lo que la *reaganomics* pretende. La alternativa de *déficit (con aumento de deuda)-eliminación del déficit por aumento de impuestos* tiene un término preferido para los economistas de oferta: el primero. Es preferible incurrir en déficit y financiarlo por deuda que elevar los impuestos. Se supone que el aumento de deuda puede beneficiar al crecimiento más que ningún aumento alternativo de la imposición. Los perjuicios a corto

plazo del aumento de la deuda se concretan en la posible elevación de los tipos de interés, el efecto más controvertido del déficit público y negado en la escena americana con distintos argumentos: el más teórico de la equivalencia ricardiana recordado por Barro (que afirma que la financiación por impuestos y deuda tienen las mismas consecuencias, pues en el caso de deuda los contribuyentes ahorrarán más en previsión del futuro pago de los impuestos para atender a los intereses y devolución del principal, dejando por ello inalterados los tipos de interés) y el más práctico, que afirma que la financiación por deuda favorece el rendimiento interno de las empresas y sus inversiones en mayor medida que puede desincentivarlas el aumento de los tipos de interés. Por otra parte, el déficit público podría financiarse —y se ha financiado— por ahorro exterior, lo que elevaría —y ha elevado— los tipos de interés de los países europeos, que verían afectada así la recuperación de sus inversiones (ya que los costes del crédito neto de impuestos son mayores en Europa que en Estados Unidos, con lo que la financiación de las inversiones estaría más afectada por el crecimiento de los tipos de interés). Todo ello ha producido, como consecuencia, que Estados Unidos mantuviera sus preferencias por el *déficit-deuda* frente a los *aumentos de la imposición-menor déficit* y como no ha sido posible reducir los gastos públicos, el déficit estadounidense ha ido aumentando en los últimos años y aumentará en los previsibles de los inmediatos años futuros.

Esa *asimetría* en el tratamiento del déficit público en Estados Unidos y Europa constituye el origen de las preocupaciones actuales sobre el sostenimiento del proceso de recuperación de la economía occidental. Sólo el origen, porque a ese déficit público estadounidense deben añadirse los déficit europeos —aún existentes en varios países a pesar de los esfuerzos realizados— y las relaciones deuda pública/PIB y gastos públicos+ingresos públicos/PIB más elevados que los estadounidenses, lo que abre a las economías a las que pertenecen una vía de penetración importante del déficit público al aumentar los tipos de interés, y aleja la conveniente estrategia de la reducción impositiva de esos países. Es evidente que la actual combinación de unos déficit públicos considerables y unos tipos reales de interés elevados crea problemas graves para la recuperación de la economía. Unos tipos de interés continuamente elevados pueden, cuando menos, desviar la recuperación de la actividad económica hacia el consumo y, quizás lo que es peor, modificar toda la estructura de los tipos de interés, frenando el crecimiento económico. La carga creciente de las atenciones de la deuda limitará las posibilidades de crecimiento de los gastos públicos y limitará el campo y posibilidades de las reducciones tributarias, favoreciendo la adopción de posiciones presupuestarias más restrictivas, sin disminuir las tensiones sobre los tipos de interés. La coexistencia de unos tipos de interés elevados, un crecimiento económico lento y la acumulación de la deuda pública, constituye un peligro potencial grave de un aumento «explosivo» en la deuda pública, esto es, una situación en la que el servicio de la deuda no podría atenderse más que por aumentos prohibitivos de la imposición o por un proceso inflacionista. En el caso de que los mercados financieros comiencen a percibir la posibilidad de que se llegue a esa situación, exigirán una prima sobre los tipos de interés a largo plazo, lo que llevaría a una mayor presión sobre el presupuesto (y, por ende, a una espiral creciente de los tipos de interés) o bien a un crecimiento monetario explosivo. En este contexto, la política destinada a recortar el déficit público de los Estados Unidos parece ser fundamental para lograr una recuperación equilibrada, y cuanto más tiempo se retrase la adopción de esa política más dura tendrá que ser.

En cualquier caso, parece lógico que la estrategia tendente a reducir el déficit público estadounidense se concrete en aquellas decisiones que menos pueden afectar a su capacidad de crecimiento económico a largo plazo. A este fin trata de servir el reciente proyecto de reforma fiscal que pretende conservar los alicientes propios de la política de oferta y aumentar el potencial recaudatorio de la imposición. La controversia, sin embargo, sigue situada en el campo de la reducción o limitación de los gastos públicos, en los que no aparece perfilada ninguna línea de acción definitiva. Pendiente de aplicación la reforma tributaria y de comprobación sus posibilidades recaudatorias, y aplazada la decisión sobre las economías del gasto, el déficit público parece asentado claramente en el actual momento económico, lo que, sin duda —y como se ha reconocido con generalidad—, constituye un peligro cierto y un problema que reclama soluciones.