

# LA CONCEPCIÓN DEL DÉFICIT PÚBLICO

José Luis RAYMOND

**L**A concepción del déficit y de sus efectos macroeconómicos ha variado a lo largo del tiempo. Atendiendo a los planteamientos anteriores a la denominada revolución keynesiana, el déficit del sector público era algo a evitar, dados los efectos adversos provocados sobre la oferta de ahorro y la acumulación de deuda pública. Por contra, el enfoque keynesiano validó el recurso al déficit como una vía de compensación de la insuficiencia de la demanda agregada. Según este planteamiento, son las fluctuaciones de la demanda los factores explicativos de las expansiones o recesiones de carácter cíclico, y a la política fiscal se le asigna un papel activo en el control de estas fluctuaciones. En las fases recesivas, el Presupuesto debe liquidarse con déficit, lo que representa una potenciación de la actividad económica, mientras que en las fases expansivas el superávit del Presupuesto cumple la función de absorber el exceso de demanda. Esta concepción de la política económica era generalmente aceptada en los años setenta, en el momento en que la primera crisis del petróleo impactó sobre las principales economías occidentales. Los países occidentales, generalmente, siguieron la prescripción keynesiana, y el resultado fue una intensificación inflacionista, la aparición de cuantiosos déficit presupuestarios, con la consiguiente acumulación de deuda, y el aumento del paro en cierta forma potenciado por las políticas tendentes al logro del control inflacionista.

En respuesta a este fracaso de las recetas keynesianas para superar la crisis, y al problema de la

acumulación de deuda por algunos países hasta niveles impensables hace unos años, se ha producido un retorno a las concepciones clásicas del déficit, si bien la nueva defensa de la ortodoxia se efectúa con un mayor ropaje de tipo teórico. Se trata, concretamente, del principio de la *suavización fiscal*. A la exposición somera de este supuesto, que engloba como casos especiales los conceptos de déficit cíclico y de déficit motivado por la realización de gastos extraordinarios, se dedica la siguiente exposición. Finalmente, esta breve nota concluye con una reflexión acerca de la paradoja que, desde un punto de vista positivo, en ocasiones puede darse entre los deseos de *suavización fiscal* y el resultado *ex post* de *salto* impositivo. La cuestión planteada es que una política diseñada para diluir en el tiempo la financiación de gastos públicos extraordinarios y permitir la estabilidad de tipos de gravamen de los impuestos, con el transcurso del tiempo, y la consiguiente acumulación de deuda, puede conducir a la necesidad de establecer ajustes bruscos de tipos para garantizar la sostenibilidad de la política fiscal.

## LA SUAVIZACIÓN FISCAL

El concepto de *suavización fiscal* engloba como casos especiales dos supuestos contemplados en la teoría tradicional de la Hacienda pública, y que en los siguientes párrafos son objeto de una discusión algo más detallada.

Son, concretamente, el déficit cíclico o los déficit presupuestarios motivados por gastos extraordinarios. No obstante, este con-

cepto de suavización fiscal surge de desarrollos analíticos más formalizados que se inician con trabajos de Barro de finales de los sesenta y de Lucas, Stockey Prescott o Kindland en los ochenta, para citar sólo algunos nombres representativos. Como Alesina y Perotti señalan en un trabajo reproducido en este número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, el principio de la suavización fiscal significa utilizar los déficit o los superávits de forma óptima para minimizar los efectos distorsionadores derivados de las modificaciones en los tipos impositivos. La idea es que las modificaciones de tipos impositivos generan distorsiones sobre el funcionamiento de la economía, y que estas distorsiones pueden minimizarse procurando que el saldo presupuestario absorba las variaciones transitorias del gasto público. No obstante, la lógica que subyace al planteamiento difiere de, por ejemplo, la que subyace al déficit cíclico preconizado por el enfoque keynesiano. No se trata de que el déficit o el superávit presupuestarios contribuyan a compensar la evolución coyuntural de la economía, sino que el objetivo es eliminar las modificaciones frecuentes en tipos impositivos para evitar distorsiones fiscales. Como Kindland y Prescott (1980) señalan, como conclusión de un influyente y sugestivo trabajo: «la implicación de este análisis de equilibrio es que la economía, como cualquier otro mercado de un bien individual, puede ser estabilizada, pero, como en el mercado individual, el coste de la estabilización excede al beneficio. Las variaciones cíclicas en los tipos impositivos, independientemente de que sean capaces de amortiguar las fluctuaciones o de que las acentúen, incrementan la carga de la imposición».

Atendiendo a tal planteamiento, el denominado *déficit cíclico*, po-

pularizado por el enfoque keynesiano, responde a esta idea de no modificar tipos impositivos en las recesiones o expansiones y permitir que el saldo presupuestario evolucione de acuerdo con el comportamiento cíclico de la economía, liquidándose con déficit en las recesiones y con superávit en las expansiones, quedando de esta forma garantizado el equilibrio presupuestario a largo plazo. En efecto, como es sabido, la recaudación impositiva y parte de los gastos públicos muestran una respuesta automática a la evolución del nivel de actividad. En ausencia de intervenciones discretionales, ello implica que, de forma automática, el Presupuesto tenderá a mostrar un exceso de gastos públicos sobre ingresos públicos durante las recesiones, y a la inversa sucederá en las fases de expansión. Estos déficit o superávit automáticos cuentan, según el enfoque keynesiano, con la ventaja de suavizar las fluctuaciones cíclicas de la economía, quedando a largo plazo garantizada la compensación de los déficit con los superávit y la ausencia de acumulación de deuda. Independientemente de que estos déficit o superávit contribuyan a compensar las fluctuaciones cíclicas de la economía, el principio de la suavización fiscal se considera por sus partidarios como intrínsecamente deseable. La implicación práctica es pues similar, si bien el acento en el planteamiento keynesiano se pone en el papel del Presupuesto como regulador de la demanda global, mientras que los modelos de suavización fiscal resaltan el efecto distorsionador de las modificaciones impositivas y la conveniencia de mantener tipos estables.

El problema del planteamiento radica en que a priori resulta difícil evaluar el crecimiento normal o a largo plazo de la economía, circunstancia bajo la que el Presu-

puesto debería estar en equilibrio. A título ilustrativo, antes de la primera crisis del petróleo de 1973, la economía española mostraba crecimientos del orden del 6 por 100 anual. Este era el crecimiento normal, y era razonable programar presupuestos en equilibrio para estas tasas de expansión. Con posterioridad a esta fecha, los crecimientos promedio han sido del orden del 2 ó del 3 por 100. En el ejemplo considerado, si los responsables del Presupuesto reaccionan con lentitud en la apreciación del cambio de paradigma, la economía indefectiblemente comenzará a acumular déficit persistentes y deuda pública. De hecho, la experiencia española y de muchos países occidentales, caracterizada por el crecimiento de los déficit y la acumulación de deuda con posterioridad a la primera crisis del petróleo, puede en parte contemplarse desde esta perspectiva. Déficit que, por otro lado, no sirvieron para recuperar las sendas pasadas de crecimiento, sino, por contra, para agudizar la recesión y la necesidad de posteriores esfuerzos de consolidación fiscal.

La financiación de *gastos extraordinarios* es otro supuesto que la literatura contempla como justificativo del déficit público. Un ejemplo de tales gastos son las guerras, y la idea es que mediante la emisión de deuda pública se redistribuye en el tiempo el coste de su financiación. Otro ejemplo menos dramático está constituido por los gastos extraordinarios de inversión pública productiva. Si los programas extraordinarios de inversión están concentrados en un corto período temporal y son económicamente productivos, su financiación a través de la emisión de deuda puede resultar adecuada. La deuda que para su financiación se emite puede pensarse que se autofinancia, dado que el mayor *stock* de capital público contri-

buirá a incrementar la base económica, es decir, el nivel de renta, sobre la que los impuestos se recaudan. Ello tiene una clara analogía con lo que acontece en el ámbito de las empresas privadas: las empresas se endeudan para financiar inversiones que les reportarán unos beneficios extra que permitirán la amortización de la deuda. No obstante, si el esfuerzo público inversor no es transitorio sino permanente, el problema de la acumulación de deuda puede igualmente aparecer, con una indeseable implicación última: la necesidad de cortar los gastos de inversión por debajo de los estándares usuales con objeto de evitar un problema de explosividad potencial de la deuda. Por otro lado, conviene señalar que ciertos proyectos faraónicos, en infraestructuras mal diseñadas, pueden resultar de dudosa o nula productividad, e incluso constituir una carga adicional y recurrente que incida sobre el Presupuesto corriente de cada año.

### **LA PARADOJA DE LA ACUMULACIÓN DE DEUDA Y LA SUAVIZACIÓN FISCAL**

Para concluir, puede ser oportuno recordar una interesante reflexión de Tanzi y Lutz (1991). En efecto, el propósito inicial de la emisión de deuda es financiar el gasto sin modificar los tipos impositivos y evitar las distorsiones que tales modificaciones generan. No obstante, esta deuda lleva asociados unos costes de financiación, de suerte que la *ratio* deuda-PIB tiende a la explosividad si la economía mantiene un déficit primario y el tipo real de interés excede al ritmo de expansión económica. En estas circunstancias, muy bien puede suceder que la deuda que se ha utilizado inicialmente para mantener unos tipos impositivos

estables termine forzando una brusca elevación de tipos, con objeto de controlar un déficit desbordado. Los datos que Tanzi y Lutz ofrecen son elocuentes. En su estudio, referido a los países de la OCDE, en el período 1975-1987, aquellos países que más recurrieron a la deuda pública para financiar el gasto, fueron también aquellos países que mayores aumentos de tipos impositivos experimentaron. Y la principal motivación de esta elevación de tipos fue conseguir mejorar el saldo primario del Presupuesto con objeto de poder atender el pago de los intereses de la deuda.

La otra partida que generalmente se utiliza para mejorar el saldo primario del Presupuesto, y poder sufragar los gastos financieros aparejados al servicio de la deuda, son los gastos de inversión pública. En efecto, los gastos más fáciles de controlar son aquellos que no tienen detrás grupos de presión o intereses partidistas que los apoyen, y son también aquellos cuyos beneficios potenciales se producen en el largo plazo, de suerte que, en términos políticos, su valor presente es muy bajo. Los

gastos de inversión pública suelen cumplir ambos requisitos, y su recorte constituye, por tanto, un elemento esencial de los distintos programas de consolidación fiscal. Esta es, pues, otra paradoja que la financiación de la inversión pública por medio de deuda suele plantear. Es posible que, a la postre, el monto total de inversión pública acumulada a lo largo de una serie de años termine siendo más reducido que el realizado si la inversión inicial se hubiese financiado mediante impuestos.

En resumen, el aumento de la deuda pública puede, con el transcurso del tiempo, desembocar en una situación caracterizada por el incremento de tipos y por la modificación en la estructura del gasto público, con una inversión pública progresivamente menguante a consecuencia del empuje de los gastos financieros. Una interpretación de esta naturaleza acerca de ciertos rasgos del acontecer de la deuda en los países de la OCDE es la que sugieren dos expertos conocedores de esta problemática desde la atalaya de observación que el FMI ofrece. En definitiva, la experiencia reciente de los

países occidentales en general, realizando esfuerzos de consolidación fiscal en un contexto de lento crecimiento, debiendo vencer resistencias sociales de muy distinta naturaleza y arrojando los respectivos gobiernos las inevitables pérdidas de popularidad que el control del gasto acarrea, puede ser ilustrativa de la problemática que la financiación con deuda puede suponer. En cualquier caso, cuando el sector público de un país ha asumido elevados niveles de endeudamiento, posiblemente sea ésta la vía de actuación menos costosa, dado que las consecuencias de la otra alternativa, la del impuesto inflacionista, son, sin duda, más negativas.

#### BIBLIOGRAFÍA

- KINDLAND, F. E., y PRESCOTT, E. C. (1980), «A competitive theory of fluctuations and the feasibility and desirability of stabilization policy», en Stanley FISCHER (ed.), *Rational expectations and economic policy*, University of Chicago Press.
- TANZI, V., y LUTZ, M. S. (1991), «Interest rates and government debt: Are the linkages global rather than national?», *IMF Working Paper*, 91/6.

#### Resumen

En esta nota, se revisa la posible justificación del déficit del sector público, englobando las razones aducidas por la literatura bajo la denominación de *suavización fiscal*. No obstante, se concluye que, en la práctica, muy frecuentemente, los deseos de los gobiernos de suavización fiscal se han materializado, a la postre, en *bruscos saltos impositivos* con objeto de posibilitar la sostenibilidad de las finanzas públicas.

*Palabras clave:* suavización fiscal, deuda pública, déficit.

#### Abstract

This paper reviews the possible justification of the public sector deficit, putting together the reasons mentioned in the literature under the denomination of fiscal relaxation. Nevertheless, it shows that in practise, very frequently, the government wishes for fiscal relaxation have been materialised in sharp tax changes to make it possible to keep the sustainability of the public finances.

*Key words:* fiscal relaxation, public debt, deficit.

*JEL classification:* H62.