

EL DEFICIT PUBLICO

Por Javier GOROSQUIETA

Entendemos aquí por déficit público el más corriente y habitual, es decir, la necesidad de financiación, por falta de ingresos públicos suficientes, de las Administraciones Públicas. Porque el sujeto del déficit puede ser cuádruple. Podemos hablar, en efecto, del déficit del Estado, del déficit de la Administración Central (Estado + organismos de la Administración Central), del déficit de las Administraciones Públicas (Administración Central + Administraciones de la Seguridad Social + Administraciones Autónomas y Locales) y, finalmente, del déficit del sector público (Administraciones Públicas + empresas públicas no financieras + instituciones financieras públicas). De ahí resultan cuatro déficit públicos diferentes. Hay muchos aspectos comunes a los cuatro, pero nos referiremos con más precisión, como queda dicho, al tercero de ellos.

De este déficit público llaman particularmente la atención tres cosas: su juventud, su cuantía y, sobre todo, su ritmo de crecimiento. Su juventud porque, en la historia reciente de la Hacienda Pública española, aparece por primera vez en 1976. Los ejercicios económicos inmediatamente anteriores, 1973, 1974 y 1975 se habían cerrado con unos superávit de 46.600, 9.300 y 2.600 millones de pesetas, respectivamente; 1976 arroja ya un déficit de 22.100 millones de pesetas. Y, a partir de ahí, la evolución del déficit es la siguiente: 1977, 56.500 millones; 1978, 206.800 millones; 1979, 253.200 millones; 1980, 515.400 millones; 1981, unos 700.000 millones. La potencia del ritmo de crecimiento del déficit está clara con esos mismos datos: el déficit casi se cuadruplica en el paso de 1977 a 1978 y se duplica en el tránsito de 1979 a 1980.

Respecto del Producto Interior Bruto (PIB) el déficit supone, respecto de los años respectivos, los siguientes porcentajes: 1976, el 0,3 por 100; 1977, el 0,6 por 100; 1978, el 1,8 por 100; 1979, el 1,9 por 100; 1980, el 3,4 por 100; 1981, en torno al 4,0 por 100. Tales porcentajes expresan también el alarmante ritmo de crecimiento del déficit. Queriéndolos comparar con otros países encontramos para 1981: en Estados Unidos un déficit del 0,7 por 100 de su PIB; en Japón, del 3,6 por 100; en Alemania, del 4,4 por 100; en Francia, del 2,4 por 100; en el Reino Unido, del 2,3 por 100; en Italia, del 9,4 por 100; en Canadá, del 0,1 por 100. Comparándolo con el del Japón, Alemania o Italia nuestro déficit no sería escalofriante, pero lo que nos sucede es que al ritmo actual de crecimiento del déficit, pronto desbordaríamos a todos los países industriales.

JAVIER GOROSQUIETA

CAUSAS DEL DEFICIT

Estas causas las podemos analizar tanto en la vertiente de los gastos como en la de los ingresos públicos. En el período 1973-1980 el ritmo de crecimiento de los gastos se produjo a una media acumulativa anual del 26,2 por 100, mientras que la media acumulativa de los ingresos fue sólo del 23,4 por 100. Esto hizo que en 1975 las rectas representativas de los gastos y de los ingresos se cruzaran, separándose a partir de ahí cada vez más entre sí.

Entre los gastos públicos podemos distinguir los que intentan lograr cada una de estas tres finalidades: redistribuir la renta, producir la renta, producir servicios colectivos (consumo público) y realizar inversiones públicas.

Los gastos de redistribución de la renta comprenden las prestaciones sociales, las subvenciones de explotación, las transferencias corrientes, determinados intereses. A su vez las prestaciones sociales incluyen: las pensiones de la Seguridad Social, las pensiones de clases pasivas, la prestación de desempleo, las prestaciones en especie y otras prestaciones. Las subvenciones de explotación abarcan: subvenciones a empresas públicas del Estado, a empresas públicas de Corporaciones Locales, a empresas privadas.

Los gastos de redistribución absorbían en 1973 el 45,8 por 100 de los recursos no financieros, quedando una renta bruta disponible del 54,2 por 100 para ser distribuida entre consumo público, el 35,1 por 100, y ahorro, el 19,1 por 100. En 1980, como consecuencia del fuerte incremento de los gastos de redistribución de la renta y de consumo, el ahorro público prácticamente desaparece, destinándose el 60 por 100 de los recursos no financieros a gastos de redistribución de la renta y el 40 por 100 restante a gastos de consumo (ganan los gastos redistributivos 14 puntos porcentuales y 5 puntos los gastos de consumo).

En el período 1973-1980 los ingresos no financieros de las Administraciones Públicas aumentaron en 4,7 puntos su participación en el PIB, pasando del 24,4 por 100 al 29,1 por 100, en tanto que los gastos de redistribución de la renta y de consumo aumentaron su participación en el PIB en 9,2 puntos porcentuales. Esto es lo que hizo que el ahorro público prácticamente desapareciera y que ya ese año las inversiones públicas tuvieran que ser financiadas en su totalidad con déficit.

Como más del 64 por 100 del aumento de los ingresos se dedicó a financiar gastos de redistribución de la renta, esto hizo que el resto de los ingresos y de su aumento no llegara para pagar los gastos de consumo. No sólo, pues, la inversión pública sino además, una parte de los gastos de consumo vino a formar parte del déficit.

El potente incremento de los gastos de distribución de la renta, que aumentaron su participación en el PIB en 6,3 puntos porcentuales en siete años, nos ofrece una pista segura para descubrir una de las causas primordiales del actual déficit público: la presión y la demanda redistributiva por parte de la sociedad.

Entre los gastos de distribución las prestaciones sociales son las que han mostrado un dinamismo mayor. En efecto, de los 6,3 puntos de

DEFICIT PUBLICO

aumento de los gastos de redistribución en el PIB, 5 se explican por el incremento de las prestaciones sociales y casi un punto por el habido en las subvenciones de explotación, teniendo mucho menor relieve los demás capítulos de gastos redistributivos. Y de los 5 puntos de aumento de las prestaciones sociales, 3 corresponden a las pensiones de la Seguridad Social y casi dos a las prestaciones por desempleo.

El otro gran componente del gasto público que se ha incrementado muy significativamente entre 1973 y 1980 es el consumo público que creció en ese período en casi 3 puntos de participación en el PIB, a una media de casi 0,4 puntos anuales.

El factor que explica casi el 90 por 100 del aumento de los gastos de consumo público han sido las remuneraciones a los funcionarios, que han pasado de representar el 6,63 por 100 del PIB en 1973 a suponer el 9,22 por 100 en 1980. Respecto del consumo público derivado de los diferentes servicios colectivos ofrecidos, en el tramo 1973-1980 aumentaron su participación en el PIB en 2,2 puntos; de ellos un punto corresponde a Sanidad y Servicios Sociales, medio punto a los Servicios de Educación y otro medio punto a la producción de servicios colectivos por las Corporaciones Locales.

La inversión pública creció entre 1973 y 1980 a una tasa anual media acumulativa del 20,4 por 100, igual a la experimentada por el PIB a precios de mercado. Ello ha originado el que la inversión pública mantenga su tasa de participación en el PIB: un 3,5 por 100. Esta constancia en la tasa de PIB aclara que la inversión pública no es la culpable del déficit presupuestario. Lo que sí es cierto es que en ese lapso de tiempo se ha alterado la composición de la inversión pública: ha disminuido la formación bruta de capital fijo de las Administraciones Públicas desde el 2,5 por 100 del PIB en 1973 al 2 por 100 del PIB en 1980. Las transferencias de capital a empresas públicas y privadas, por el contrario, han aumentado en ese mismo período desde el 0,9 al 1,5 por 100 del PIB.

La inversión pública supuso en 1973 el 15 por 100 del total de la formación bruta de capital fijo de la Nación. Ese mismo porcentaje aumentó en 1980 hasta situarse en el 18,1 por 100. Tal subida se debe en su totalidad al incremento de las transferencias de capital que pasaron de representar el 3,9 por 100 de la formación bruta de capital fijo de la Nación en 1973 a suponer el 7,6 por 100 de esa misma magnitud en 1980.

Han sido los gastos corrientes los protagonistas del aumento del gasto público en 9,2 puntos porcentuales en el PIB, debiéndose el 70 por 100 del incremento a los gastos de naturaleza social y el 11 por 100 a las subvenciones de explotación.

Conclusión: 1) El ahorro público se ha ido deteriorando progresivamente y apareció el déficit desde 1976 al haber aumentado los gastos redistributivos y de consumo público en 9,2 puntos del PIB en el período 1973-1980 y al haberse incrementado sólo en la mitad, más exactamente en 4,6 puntos porcentuales del PIB, los ingresos no financieros de las Administraciones Públicas.

2) Las cifras que han tenido mayor dinamismo son las siguientes, señalando aumentos en puntos porcentuales del PIB: pensiones de Seguridad Social, 3 puntos; prestación de desempleo, 2 puntos; subvenciones

JAVIER GOROSQUIETA

de explotación, 1 punto; Sanidad y Servicios Sociales, 1 punto; Educación, 0,5 puntos; producción de servicios colectivos por las Corporaciones Locales, 0,5 puntos; resto gastos redistributivos, 0,9 puntos; resto gastos de consumo, 0,9 puntos.

El déficit público no sólo se debe al incremento de los gastos públicos sino también al comportamiento de los ingresos. Entre 1973 y 1981 tal comportamiento se refleja en el Cuadro n.º 1.

Cuadro n.º 1
Recursos no financieros de las Administraciones Públicas
(En miles de millones de pesetas)

	1973	%	1981	%
Impuestos ligados a la producción y a la importación	331,3	32,8	1.138,8	21,8
Rentas de la propiedad y de la empresa				
Cotizaciones sociales ficticias	46,5	4,6	418,6 (1)	8,0
Impuestos corrientes sobre la renta y el patrimonio	41,3	4,1	—	—
Cotizaciones sociales efectivas	162,1	16,0	1.204,3	23,1
Transferencias corrientes	336,6	33,3	2.025,4	38,9
Transferencias de capital	64,4	6,4	324,6	6,3
Impuestos sobre el capital	—	—	1,1	—
Ajuste consumo capital fijo	11,3	1,1	29,7	0,6
	16,7	1,7	68,9	1,3
Totales	1.010,2	100,0	5.211,4	100,0

(1) Comprende, para 1981, los conceptos "Rentas de la propiedad y de la empresa", "Cotizaciones ficticias" y "La cooperación internacional".

En el período 1973-1980 los ingresos han crecido a una tasa media acumulativa del 23,4 por 100, lo que ha producido una ganancia de 4,6 puntos de participación en el PIB; esto supone un aumento de 0,67 puntos anuales como media.

Esta ganancia se explica por la fuerte subida de las cotizaciones a la Seguridad Social, con aumento de 3,5 puntos, por la ganancia de 3 puntos en los impuestos corrientes sobre la renta y el patrimonio y por una pérdida de 1,8 puntos porcentuales en los impuestos vinculados a la producción y a la importación. La tasa de crecimiento de estos últimos ha sido del 15,9 por 100 anual, inferior a la de crecimiento del PIB en términos monetarios. Todo apunta a un voluminoso fraude en estos dos impuestos.

FINANCIACION DE LAS INVERSIONES PUBLICAS

Entendemos el ahorro de las Administraciones Públicas en sentido amplio, como la suma del ahorro bruto más las transferencias de capital

DEFICIT PUBLICO

recibidas más los impuestos sobre el capital. En 1973 este ahorro supuso el 19,1 por 100 de la totalidad de los recursos no financieros de las Administraciones Públicas. Tal ahorro no sólo fue suficiente para financiar la totalidad de la inversión pública, sino que además hubo un excedente de 46.600 millones que suponía el 24,1 por 100 del ahorro y que fue colocado en los mercados financieros. A partir de ahí el ahorro bruto va disminuyendo hasta prácticamente desaparecer en 1980. En este último año las inversiones públicas superaron en 515.400 millones de pesetas a un escasísimo ahorro público de sólo 20.200 millones de pesetas.

La insuficiencia del ahorro para financiar las inversiones públicas no se debió a una fuerte subida de estas últimas. Las inversiones aumentaron, entre 1973 y 1980, a un ritmo anual acumulativo del 20,4 por 100, inferior al de los recursos no financieros (23,4 por 100), pasando de presentar el 14,5 por 100 de los ingresos no financieros en 1973 a suponer solamente el 13,3 por 100 de tales ingresos. En 1976 ya aparece el déficit que, en ese año, supone sólo el 9,1 por 100 del total de la inversión. En 1980 el déficit asciende ya a 515.400 millones, lo que supone ya el 96,3 por 100 de la inversión realizada.

FINANCIACION DEL DEFICIT

Las fuentes de financiación del déficit, para 1980, han sido las que aparecen en el Cuadro n.º 2.

Cuadro n.º 2
Fuentes de financiación del déficit, año 1980
(En miles de millones)

Sector privado	-7,1
Sector exterior	-22,3
Mercado de valores	77,2
Sistema crediticio	391,6
Sistema bancario	27,3
Banco de España	364,3
Sin clasificar	81,4
Total	520,8

Se aprecia en el Cuadro n.º 2 la importancia del recurso al Banco de España en la financiación del déficit. De él se recibió el 70 por 100 del total de la financiación, porcentaje que es, más o menos, el mismo desde el comienzo del período en 1973 (excepto en 1978 en el que por recurso al Banco de España se financió solamente el 34 por 100 del déficit). Más adelante profundizaremos algo sobre las ventajas e inconvenientes de esta forma de financiación.

JAVIER GOROSQUIETA

LA CRISIS ECONOMICA Y LOS INGRESOS PUBLICOS

Los impuestos, entre 1973 y 1980, han pasado de representar un 12,2 por 100 del PIB a un 13,2 por 100, ganando en el período un punto porcentual. Pero este comportamiento global encubre otros dos bastante contrapuestos: mientras los impuestos sobre la renta y el patrimonio ganaron 2,9 puntos porcentuales sobre el PIB, los impuestos sobre la producción e importación perdieron 1,9 puntos porcentuales respecto de la misma magnitud.

Impuestos sobre la renta y el patrimonio

Su comportamiento no ha sido homogéneo. Mientras los impuestos sobre las familias ganaban 2,7 puntos de porcentaje sobre el PIB entre 1973-1980, los impuestos sobre las empresas perdían 0,2 puntos de porcentaje y los restantes impuestos sobre la renta y el patrimonio perdían 0,4 puntos.

En el caso de los impuestos sobre las familias es posible que su evolución positiva haya estado unida al desarrollo también positivo de los salarios en el período: la subida real de los salarios habría arrastrado a la subida de los impuestos sobre las familias. Pero esta hipótesis queda en entredicho a partir de 1976 en que los salarios netos —deducidas las cotizaciones a la Seguridad Social— perdieron peso relativo en el PIB y, sin embargo, continuaron aumentando los ingresos por impuestos sobre las familias. Más bien, entonces, este aumento se debería al comportamiento autónomo de la reforma fiscal.

Gravámenes sobre la producción y la importación

Entre 1973 y 1980 estos impuestos experimentaron una profunda caída en sus porcentajes de recaudación respecto del PIB. Este retroceso no se ha podido recuperar más tarde. Sólo el impuesto sobre el tráfico de empresas pudo recuperar en 1980 la altura que tenía en 1973, iniciada ya la caída.

CONSECUENCIAS FINANCIERAS DEL DEFICIT

El déficit público, su tamaño, su rápido crecimiento y la forma en que se está financiando está produciendo una serie de costes para el Tesoro, de consecuencias adversas para la financiación del sector privado, de impulso alcista de los tipos de interés y de efectos perniciosos sobre la actividad económica general.

El Banco de España viene realizando desde hace años un control del crecimiento de la cantidad de dinero, control que se instrumenta a través de la regulación del crecimiento de los activos de caja del sistema bancario. La financiación facilitada por el Banco de España al sector público

contribuye, de forma directa, a la creación de esos activos de caja con lo que, en principio, podría aportar también la aceleración del proceso de expansión monetaria, expansión que precisamente el Banco de España pretende domesticar. Con ello resulta que el Banco de España ha venido neutralizando de modo sistemático los impulsos expansivos derivados de su creciente financiación del sector público. Y esto lo ha hecho por dos procedimientos: el primero, la reducción de sus créditos al sistema bancario; el segundo y principal, la emisión de determinados instrumentos monetarios para su suscripción por el sistema bancario.

En ambos casos el resultado es el mismo: el aumento de la financiación del Banco de España al Tesoro comporta una reducción de los beneficios del Banco de España. Al revertir los beneficios del Banco al Tesoro Público, éste los pierde como consecuencia de su recurso al Banco de España en busca de financiación.

Otro efecto del recurso del Tesoro al Banco de España es que se merma la capacidad de financiación del sistema bancario al sector privado.

Esta merma, en realidad, es consecuencia del déficit independiente de cuál sea su forma de financiación. Supongamos, por ejemplo, que se financia el déficit mediante la emisión de deuda pública. Esta deuda puede ser suscrita, bien por el sistema bancario, bien por empresas privadas y por individuos particulares. En el primer caso es evidente que disminuye la capacidad del sistema bancario para dar crédito al sector privado; en el segundo, se reducirá la capacidad social de suscribir las acciones y obligaciones emitidas por el sector privado. Se producirá el efecto conocido en la literatura financiera como el **crowding-out**, el efecto **expulsión** del sector privado.

Ahora bien; conviene matizar las consecuencias y el alcance de este efecto **expulsión**. Porque todo déficit del sector público tiene como contrapartida un superávit del sector privado, ya que las transacciones del sector público tienen fundamentalmente como contrapartida al sector privado de la economía. Quiere esto decir que, junto a la disminución de la oferta de fondos disponibles para la financiación del sector privado se dará una disminución de la demanda en el mismo como consecuencia de aquella contrapartida en superávit. El efecto neto o saldo será el significativo, un efecto neto o saldo muy difícil de medir.

Si el exceso de la demanda del sector público se produce en un momento de fuerte demanda del sector privado, se generarán unas presiones que conducirán, por una parte, al déficit en el comercio exterior y, por otra parte, a la sustitución de la demanda privada por la pública en los mercados interiores de bienes y servicios, es decir, a una expulsión de la demanda privada de esos mercados, generándose al mismo tiempo tensiones inflacionistas. Si, por el contrario, la expansión de la demanda pública se produce en un momento de depresión de la demanda privada y de existencia de recursos de trabajo y capital ociosos no sólo puede no existir esa expulsión, sino que, además, la demanda pública puede ayudar a la recuperación y reactivación de la demanda privada. En el caso español parece nos encontramos más próximos de esta segunda alternativa que de la primera.

Otro mal efecto del déficit público es que impulsa al alza a los tipos

JAVIER GOROSQUIETA

de interés. Se ha afirmado con frecuencia que las emisiones de deuda pública y sus desgravaciones fiscales son las que presionan al alza a los tipos de interés al drenar dinero del mercado y reducir su oferta. Sin embargo, no acaba de estar claro que ésa sea la explicación de la reciente marcha alcista de los tipos de interés. Parece más bien que una de sus causas es el propio crecimiento de los déficit públicos, independientemente de cuál sea su forma concreta de financiación. Todas las formas de financiación del déficit público drenan de una u otra forma liquidez del mercado del dinero y la escasez relativa del mismo impulsa hacia arriba su precio, el tipo de interés.

Refiriéndonos finalmente a las consecuencias que sobre la actividad económica se derivan del déficit público, diremos que es muy posible que un menor déficit público hubiera sido beneficioso para una mayor actividad económica del sector privado. Es más probable que una estructura distinta del déficit —más inversiones públicas, menos gastos corrientes— la hubiera favorecido, por el efecto multiplicador que la inversión pública podría tener sobre el consumo y la inversión privada. Y es más probable todavía que el recurso mayor al mercado de valores para financiar el déficit hubiera hecho menos daño a la iniciativa privada que el recurso al Banco de España. ¿Por qué? Porque la disminución neta de los fondos prestables a la iniciativa privada, derivada del recurso del Tesoro al Banco de España afecta indiscriminadamente a toda clase de empresas, particularmente —podemos pensar— a las pequeñas y medianas, mientras que la competencia pública en el mercado de valores podemos opinar que afecta especialmente a la gran empresa, con más medios de autodefensa.

POLITICA ECONOMICA FRENTE AL DEFICIT PUBLICO

Pensamos que los objetivos de la política económica frente al déficit público tendrían que ser los cuatro siguientes: 1) Reducir la cuantía del déficit. 2) Fijar al déficit un límite global. 3) Variar la estructura del déficit. 4) Mejorar su financiación.

Para reducir la cuantía del déficit se precisan dos tipos de medidas: unas que tiendan a racionalizar y ordenar la política del gasto público; otras que procuren la reforma de los ingresos públicos.

La racionalización y ordenación de la política del gasto público comprende, a nuestro juicio, los siguientes apartados:

— Cumplir con una regla límite en el crecimiento del consumo público. Esta regla límite podría ser el mantener al menos, si no reducir, el porcentaje de participación del consumo público en el PIB. No crecería el consumo público a ritmos superiores a los del PIB.

— Revisar los programas de consumo público, para examinar de cuáles se puede prescindir o en cuáles se pueden introducir economías de costes.

— Establecer la misma regla límite que en el consumo público para los gastos totales de la Seguridad Social: que no crezcan a ritmos superiores que los del PIB.

DEFICIT PUBLICO

- Racionalizar y mejorar la gestión de la Seguridad Social.
- Reformar el proceso presupuestario. En un triple sentido: a) hacer que las decisiones presupuestarias se comprometan por y se dirijan desde la máxima autoridad política del ejecutivo. La directa dependencia de la oficina del presupuesto del presidente del Gobierno constituiría por ello una respuesta reformadora con claros fundamentos. b) Implantación de fórmulas presupuestarias pioneras: presupuestos por programas; presupuestos de base 0. c) Política coordinada de compras públicas impulsando, al mismo tiempo, la competitividad y la transparencia de los mercados proveedores.

- Mejora del control del gasto público. Comprende el control externo, que es de esperar se ejerza a partir de ahora con precisión y eficacia por el Tribunal de Cuentas, y el control interno, ejercido por las comisiones técnicas y el Ministerio de Hacienda.

- La mejora o reforma, siempre aplazada, de la Contabilidad Pública.

- La fijación de un techo o límite al conjunto de los gastos públicos; que su crecimiento se atempere al ritmo de crecimiento del PIB.

La reforma de los ingresos públicos comprende, a nuestro entender, los siguientes capítulos:

- Completar el cuadro tributario de la reforma fiscal. Elaborar, en concreto, un nuevo impuesto sobre el patrimonio, otro sobre sucesiones e introducir el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) como clave o pivote de nuestra imposición indirecta.

- Corrección de deficiencias en los impuestos existentes: a) simplificar la escala de gravamen y adaptarla a la inflación en los impuestos directos sobre la renta. b) Adecuar con carácter progresivo los tipos de gravamen del IVA al consumo suntuario. c) Reformar las cotizaciones a la Seguridad Social: mayores aportaciones del Estado; menos aportaciones de las cuotas empresariales; tributación sobre salarios reales; homogeneización de los regímenes de cotización.

- Lucha contra el fraude, por la inspección, la informatización y la persecución judicial del delito fiscal, acentuando las sanciones.

- Hacer un presupuesto de bonificaciones y gastos fiscales. Revisar estrictamente los incentivos fiscales otorgados.

- Corrección de tasas y participaciones en costes y precios. Tender, en principio, en los servicios públicos, a la cobertura de costes.

La variación de la estructura del déficit comprende la moderación de rentas y costes reales del trabajo, la disminución de los gastos corrientes públicos y el aumento de los gastos de inversión pública.

La mejora de la financiación del déficit abarca: el reducir la apelación dominante al Banco de España y el diversificar en los plazos la financiación por deuda pública, emitiendo ésta tanto a corto, como a medio como a largo plazo.

CONCLUSION

El déficit público aparece así como un fenómeno complejo, no alarmante en España por su valor relativo respecto del PIB, pero sí alarmante

JAVIER GOROSQUIETA

en su ritmo de crecimiento y en la estructura de los gastos que lo originan.

Desaceleremos, en definitiva, el ritmo de crecimiento del estado de bienestar hasta que vengan tiempos mejores, superada la aguda crisis económica que padecemos.