

El déficit público en España: situación actual y perspectivas

La cuestión económica se asemeja a un complejo mosaico cuyas piezas han de encajarse bien para que no se convierta en un rompecabezas. Tarea previa a la solución de los problemas macroeconómicos es el análisis de sus componentes para poder formular un diagnóstico certero del conjunto. En el entramado de la economía social destaca por su importancia el déficit público. El autor de este artículo analiza la situación del déficit público en España, los problemas que plantea su financiación y las medidas previstas por el Gobierno para cumplir el Tratado de Maastrich.

Miguel Angel Galindo Martín *

I. Introducción

PARA analizar los problemas económicos, es necesario delimitar aquellas variables que inciden de una mane-

* Profesor Titular del Dpto. de Política Económica. Universidad Complutense de Madrid.

ra muy significativa sobre ellos. Así se elaboran los modelos económicos que nos permiten conocer la forma a través de la cual la política económica que se esté diseñando actuará de manera adecuada.

Este comportamiento, con todo, comporta el riesgo de simplificar la realidad que estamos analizando. Somos conscientes de que no podemos incluir en nuestro modelo todas aquellas cuestiones que afectan a la actividad económica. Corremos el peligro de sobreestimar la importancia de algunas variables y subestimar otras.

En el diseño de la política económica el déficit público se ha convertido en una magnitud relevante. Muchas veces da la impresión de que, si se controla y reduce el déficit que soporta la economía española, lograremos solucionar todas las dificultades por las que atravesamos.

De esta forma se rompe con la forma de pensar que ha imperado desde el final de la Segunda Guerra Mundial. El keynesianismo logró convencer a los que marcan la política económica de que gastar por encima de los recursos que se recaudaban no sólo no era desdeñable, sino que generaba efectos beneficiosos sobre la economía. Se incentivaba la demanda, la cual a su vez incitaba a los empresarios a producir más, y en consecuencia se aumentaba el empleo.

Con la crisis de 1973, este planteamiento pierde auge y da paso a otro diametralmente opuesto: hay que equilibrar las finanzas públicas, ya que con el gasto público lo que se genera es despilfarro. El Tratado de Maastricht dio un gran espaldarazo a este planteamiento, al limitar la relación déficit/PIB y deuda/PIB, al 3 por 100 y al 60 por 100, respectivamente.

En medio de esta discusión se encuentran los individuos de los países que han sido amenazados con recortes en las prestaciones sociales (pensiones, subsidios por desempleo,...) y con incrementos impositivos. Con ello se ha conseguido crear una sensación de desamparo: el Estado quiere recortar los servicios y ayudas que concedía a los ciudadanos. Y el resultado final es el aumento de la tensión y del descontento sociales. No es cuestión aquí de plantear un análisis profundo sobre qué postura está en lo cierto. Al fin y al cabo tenemos que someternos a las reglas establecidas por la Unión Europea (UE), si al final queremos pasar a la tercera y última fase.

Nuestro objetivo es el de exponer cuál es la situación del déficit público en España, así como los problemas que se plantean a la hora de financiarlo, para finalizar con la enumeración de las medidas que tiene previstas el gobierno para alcanzar lo establecido en el Tratado de Maastricht. Todo ello será objeto de análisis en los siguientes apartados.

El déficit público en España

PARA poder comprender la magnitud del problema que estamos analizando es conveniente referirse, aunque de una forma muy somera, al volumen de gasto y déficit públicos en España ya que con ello comprenderemos los problemas a los que se enfrenta el gobierno español a la hora de reducirlos.

Con este objetivo recogemos el cuadro 1, en el que vienen desglosadas las distintas partidas del gasto público de 1994, así como su crecimiento respecto al año anterior.

CUADRO 1
LOS GASTOS EN EL PRESUPUESTO CONSOLIDADO
(En millones de ptas.)

Partidas	Presupuesto Inicial	(%)	(%) 1994/93
Agricultura	924.015	3,2	22,4
Subvenciones al transporte	292.559	1,0	18,7
Infraestructuras	844.111	2,9	11,3
Paro, fomento del empleo y prestaciones sociales	3.823.248	13,4	10,6
Defensa y pol. exterior	857.849	3,0	8,0
Vivienda	107.419	0,4	7,8
Pensiones	6.460.727	22,6	7,6
Justicia	234.787	0,8	6,0
Sanidad	3.103.199	10,8	6,0
Seguridad ciudadana	530.199	1,9	2,4
Educación e Investigación	1.021.807	3,6	2,0
Industria y Energía	210.447	0,7	1,3
Participación en la CE	937.934	3,3	17,5
Deuda Pública	4.586.695	16,0	13,9
Financiación de las Admo- nes. Territoriales	3.163.726	11,1	9,1
Resto	1.531.959	5,4	7,9
TOTAL	28.630.681	100,0	9,5

FUENTE: Ministerio de Economía y Hacienda

Como se puede comprobar, las partidas más significativas son las dedicadas a pensiones a las que corresponden 22,6 pesetas de cada 100; a la deuda pública, 16 ptas. de cada 100 y las prestaciones por desempleo, 13,4 ptas. de cada 100. Es decir, más de la mitad del gasto público se dedica a sufragar las necesidades que se incluyen en estos conceptos. En cambio, la vivienda, justicia e industria y energía no llegan a captar siquiera una peseta de cada 100. Las infraestructuras, que juegan un papel significativo para acercar nuestra economía a la de otros países de la UE, no recogen ni siquiera 3 pesetas de cada 100.

Si nos fijamos en la partida de ingresos, hay que señalar que éstos proceden básicamente de los impuestos directos, más de la mitad, lo que supone una recaudación en total de unos 13.000 millones de pesetas, es decir, una cuantía muy por debajo de la que se necesitaría para sufragar el gasto que se genera.

Pero si los datos que hemos ofrecido son preocupantes, hay que tener en cuenta otros hechos que nos dan una idea de la situación tan delicada que estamos padeciendo. En concreto son los siguientes: 1. Mientras que la recaudación creció en 1994 con respecto a 1993 en un 9,3 por 100, el gasto público lo hizo en un 9,5 por 100. Además, si el gobierno no logra frenar la tendencia del paro en nuestra economía, cabe pensar que el ritmo de crecimiento de los ingresos será cada vez menor, mientras que el de los gastos se incrementaría aún más. Por ello es de esperar que los buenos resultados que muestran las encuestas de población activa en los últimos meses no sólo se mantengan sino que mejoren y no sean datos meramente coyunturales, debidos al buen comportamiento del sector turístico.

2. Todo ello ha supuesto que el nivel de déficit público español respecto al PIB sea del 7,2 por 100, es decir, unas 2,5 veces más del establecido en el Tratado de Maastricht y un nivel de deuda pública/PIB del 60 por 100, casi superando también el límite exigido en dicho Tratado.

3. Otra circunstancia a considerar es la composición del gasto público. Como se ha podido comprobar, la mayor parte del mismo se ha dedicado a satisfacer una serie de prestaciones que no suponen una mejora de la capacidad productiva del país. Ello no significa que esos gastos se dejen de realizar, ya que suponen un derecho adquirido por ciertas personas. El problema radica en que, de seguir la tendencia, el gobierno se va a ver obligado a reducir otros gastos, tales como infraestructuras, educa-

ción, etc., para no reducir las prestaciones sociales y evitar que el gasto público se dispare aún más.

4. Finalmente, hay que considerar las reacciones de los distintos agentes económicos cuando comprueban que las prestaciones que tendrían que percibir en un futuro van a ser recortadas en aras de una contención del gasto público impuesto por la UE. Así se limita también la actuación gubernamental que pretende hacer un juego malabar muy complicado: gastar más para atender las necesidades, no aumentar los impuestos para no generar malestar, y no aumentar el déficit público para contentar a nuestros compañeros europeos. Se trata de un sistema de ecuaciones con demasiadas incógnitas.

Los datos y las ideas recogidas sirven de argumento para los atacantes del déficit público y los defensores del presupuesto equilibrado, exigiendo al gobierno que adopte las medidas pertinentes para erradicar este mal de nuestra economía. Pero antes de pasar a describir las recomendaciones que se han venido haciendo en este campo, exponemos una serie de argumentos que nos muestran los efectos que produce el déficit público, así como las complicaciones que se derivan a la hora de buscar los recursos para financiarlo.

¿Es contraproducente el déficit público?

EN economía, casi siempre, se da el caso de que un problema al que hay que hacer frente supone ciertas ventajas, de tal forma que hay que ser muy cautos a la hora de criticar determinados comportamientos. Y el déficit público no es una excepción (1).

Consideremos el comportamiento de una familia. Si está muy endeudada pensaremos que atraviesan dificultades, que todo les va mal, etc. Lo mismo ocurre con la empresa. Pero si profundizamos más en su situación y vemos que su endeudamiento obedece a que han comprado un mejor coche, lo que le permite al cabeza de familia pluriemplearse y obtener un mayor salario o han adquirido una finca que se puede revalorizar, nuestra visión pesimista de la situación de esta familia cambiaría. De hecho, los

(1) Para un análisis de los efectos del déficit, ver J. M. Guirola y M. A. Galindo: «El déficit público: efectos e implicaciones». *Hacienda Pública Española*, n.º 119, 1991 y la bibliografía allí recogida.

expertos en economía de la empresa no ven con muy buenos ojos que una empresa no tenga un cierto nivel de endeudamiento.

Todo esto es extrapolable al sector público. Si no se gasta, no hay carreteras, hospitales, universidades, etc. Se deja de atender una cierta cantidad de demandas sociales, generando el descontento y, además, en vez de acercarnos a la situación europea, nos alejamos más de ella. En este sentido hay que señalar que España ocupa el nivel más bajo, sólo superado en ocasiones por Grecia, en lo que se refiere a ciertas estructuras (kilómetros de carretera, de ferrocarril, en I+D, etc.).

Contemplado el problema desde esta perspectiva, ¿cabe concluir entonces que el déficit público es beneficioso? Pues tampoco. Todo depende de varios factores. Si bien gracias al sector público podemos mejorar ciertos servicios, habría que analizar cómo se prestan y si la forma de financiarlos es la más adecuada. Los españoles, al igual que el resto de los europeos, nos hemos acostumbrado a un estado paternalista. Si algo nos va mal, él nos ayudará. Si nos despiden, el Estado nos dará dinero para seguir viviendo. Si alguna entidad comete un fraude, el Estado ayudará económicamente, etc.

Hay que cambiar esta mentalidad. No se puede dedicar gran parte de nuestro gasto público, como decíamos en el apartado anterior, a atender gastos corrientes y olvidarnos de los de inversión, que son los que modernizan a España y la hacen más competitiva. Siguiendo con el ejemplo de la familia, veremos con buenos ojos la compra del piso. En cambio criticaremos si ese préstamo se utiliza para pagarse unas vacaciones.

Hay una cuestión adicional. Son muchos los economistas que piensan que la inversión, y por tanto la creación de empleo, tiene que ser realizada por el sector privado. En cambio, encontramos que el mayor volumen de contratación en España lo ha hecho el sector público.

Para los detractores de la existencia del déficit público ello demuestra que hemos cambiado un tipo de inversión productiva, la privada, por otra que no lo es, la pública. En definitiva, se ha «socializado» la economía.

El problema no queda sólo en esta «expulsión» de la iniciativa privada. A pesar de que en este país se necesita en ocasiones un mayor número de empleados públicos para prestar un mejor servicio —los hospitales son un ejemplo—, resulta evidente que este comportamiento fomenta la burocracia y, en ocasiones, la inoperatividad. Es decir, no podemos su-

plantar la iniciativa privada por una serie de puestos de trabajo cuya tarea es la de aumentar el papeleo (2).

Así pues, se producen una serie de circunstancias que nos muestran la necesidad de reducir ese déficit y tratar de frenar la incursión de la actividad pública en la economía. La cuestión es que no resulta sencillo implantar esas actuaciones para la contención del déficit, sobre todo porque algunas partidas del gasto, como la deuda, están comprometidas y hay que aceptarlas. A pesar de ello, el gobierno español ha establecido una serie de medidas que expondremos en el siguiente apartado.

Problemas a la hora de financiar el déficit público

UNA vez considerada la situación del déficit público español en la actualidad, vamos a pasar a exponer los efectos que genera sobre la economía en general. Para ello comenzaremos señalando que esos efectos dependen de la forma de financiar ese déficit. Así, por ejemplo, si el Banco de España tiene que crear más dinero para poder pagar esos gastos públicos que no se cubren con los impuestos, se provocará inflación. En efecto, una mayor cantidad de dinero en la economía, ante una producción que no crece demasiado, da lugar a que los bienes y servicios resulten más caros.

Ahora bien, según el Tratado de Maastricht los bancos centrales de los Estados miembros no pueden ofrecer a los gobiernos una financiación barata, como es el caso de la creación de dinero. Además, como es sabido, una de las condiciones de convergencia impuestas en el Tratado, es la de no ser inflacionistas. Por ambos motivos, los gobiernos evitan tener que acudir a sus bancos centrales para encontrar los fondos que necesitan para financiar sus respectivos déficits.

Una segunda posibilidad es el aumento de los impuestos. Si se gasta más, habrá que recaudar más. Pero se generan tres problemas:

1. Los agentes económicos y, en concreto, los españoles no ven con buenos ojos que sus ingresos se vean disminuidos por el hecho de tener que pagar más impuestos. Ello es especialmente importante en un país

(2) Esto es lo que los keynesianos denominaron abrir y tapar hoyos.

como el nuestro donde existe la mentalidad de que se está pagando demasiado a Hacienda, y se recibe muy poco a cambio.

2. Si, a pesar de lo anterior, se pone en práctica esta medida, hay que tener en cuenta que el consumo y la demanda de los españoles caerá, lo cual hará que los empresarios vendan menos y tal vez se vean obligados a despedir a trabajadores o a cerrar sus empresas.

3. Hay que estudiar de una forma muy concienzuda qué impuestos se van a aumentar. Lógicamente, se buscarán aquellos que permitan una gran recaudación para poder pagar ese mayor gasto. Pero hay que considerar los efectos negativos. En el caso del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, ya hemos visto en el punto anterior su incidencia sobre la demanda. Si se opta por el Impuesto sobre Sociedades, afectará negativamente a los empresarios y a sus deseos de aumentar sus respectivas inversiones. Y si es el IVA el elegido, o el gravamen que recae sobre la gasolina, el efecto es el de que los precios nacionales aumentarán casi inmediatamente, con lo cual entramos en los mismos problemas que señalábamos para el caso de la creación de dinero.

Por todo lo anterior, los gobiernos, incluido el español, buscan una alternativa a las anteriores. Ello dio lugar a que se emitiese deuda pública, como una tercera posibilidad a la hora de financiar esos mayores gastos.

Gracias a ello, se evitaba que se crease dinero y que se aumentasen los impuestos. Es decir, no se provocaban aumentos en los precios y los españoles no tenían que restringir su consumo. Además, se podrían encontrar dos aspectos positivos: En primer lugar, aquellos individuos que comprasen deuda se sentirían más ricos y podrían aumentar su consumo, con los consiguientes efectos beneficiosos sobre las empresas. Y, en segundo lugar, el gobierno español no tenía que forzar a los españoles a pagar inmediatamente el gasto que estaban realizando. Es el caso de la familia que quiere comprar un piso de 20 millones. Le resulta más sencillo pagar esos millones en una hipoteca a 15 años, que tener que entregarlos inmediatamente.

No todo era tan perfecto. Este endeudamiento generaba algunos problemas.

1. El gobierno no sólo se comprometía a pagar una deuda en el futuro, sino que estaba aumentando los gastos públicos venideros. Si seguimos con el ejemplo de la familia y su piso, esa hipoteca les obliga a tener que pagar todos los meses una cantidad, por ejemplo 150.000 ptas., durante los 15 años, de tal forma que en el año siguiente sus gastos men-

suales han aumentado en esas 150.000 ptas., por algo que compraron con anterioridad y, además, la cuantía final no serán esos 20 millones, sino mucho mayor debido a los intereses que conlleva esa deuda.

2. Lo anterior significa también que estamos dejando una herencia muy pobre a nuestros hijos y nietos. Si nosotros no pagamos los gastos que realizamos en el momento y emitimos deuda, las generaciones futuras que tendrán que abonarla o pagar los intereses correspondientes, estarán haciendo frente a una devolución por algo que no han gastado. Y ello, obviamente, es injusto.

3. Los efectos sobre el tipo de interés. Si el gobierno español emite deuda, tiene que hacerlo a un tipo de interés que pueda competir con el que presentan los títulos emitidos por bancos, empresas, etc. Si no es así, posiblemente nadie compraría deuda pública, a pesar de que tenga la garantía del Estado (3). Por ello, si el Banco de España desea bajar los tipos de interés y los demás emisores privados no siguen la tendencia o bien suben sus respectivos tipos de interés, nuestro banco emisor se verá obligado a no reducirlo e incluso a aumentarlo. Ello provoca, lógicamente, un perjuicio a la inversión y, por consiguiente, al empleo.

Por tanto, hemos podido comprobar que la forma a través de la cual se financia ese déficit público da lugar a problemas y tensiones en la economía con independencia de los efectos que hemos indicado en el apartado anterior. Ello implica que el gobierno tiene que buscar otros medios para reducirlos, lo cual nos conduce a introducir una política que contenga de alguna forma ese gasto público que se genera.

Medidas de política económica para combatir el déficit público español

DEBIDO a los problemas por los que atraviesa la economía española y por el incumplimiento de los objetivos que había establecido el Programa de Convergencia de 1992, el gobierno se ha visto obligado a elaborar una actuación de dicho Programa, llevando a cabo una revisión de los objetivos a perseguir.

(3) Ha existido otra posibilidad. En el caso de los Pagarés del Tesoro, el tipo de interés que se pagaba era muy bajo, no alcanzaba el 4 por 100, porque se trataba de títulos opacos fiscalmente, con lo cual se habían convertido en una especie de «dinero negro» a efectos de Hacienda. Este hecho compensaba con creces, para algunos españoles, la baja rentabilidad que se pagaba por los títulos.

Lógicamente, en este campo se ha analizado la situación de nuestro déficit público y las medidas que habría que implantar para reducirlo.

En concreto, las previsiones del gobierno en este campo apuntan a que, en relación con el PIB, nuestro déficit se sitúe, tal y como se exige en el Tratado de Maastricht, en un 3 por 100 en 1997. Se espera que dicho porcentaje sea del 5,9 por 100 en 1995 y del 4,4 por 100 en 1996.

Por lo que se refiere a la relación deuda pública/PIB, se situará en el 65,2 por 100 en 1997, incumpliendo así el precepto del Tratado (4).

La cuestión que se plantea aquí es cómo conseguirlo, máxime cuando el gobierno pretende que el volumen total del gasto no se reduzca y además atender a todas las prestaciones a las que tenemos derecho los españoles. En este sentido se piensa que la economía va a experimentar un fuerte crecimiento del PIB, por lo que los ratios Déficit/PIB y Deuda/PIB, tendrán que ser necesariamente menores aunque no se alteren los numeradores.

A pesar de ello, resulta conveniente adoptar algunas medidas para evitar que el déficit público tenga una evolución más elevada de lo previsto, tal y como ocurrió en 1993 y evite que se cumplan los objetivos establecidos.

En este sentido, hay que tener en cuenta una serie de circunstancias. En primer lugar, resulta inviable la emisión de dinero para financiar el gasto público, tal y como expusimos anteriormente, ya que ello supondría avivar las tensiones inflacionistas de nuestra economía, ya de por sí demasiado activas respecto a lo que sería deseable.

En segundo lugar, cabría la posibilidad de aumentar los impuestos. Ello queda descartado por el propio gobierno por varias circunstancias:

1. Los agentes económicos no aceptarían de buen grado dicho incremento. A pesar de que existe todavía la posibilidad de aumentar la presión fiscal en nuestro país, ya que es más baja que la existente en la UE y en la OCDE, la concienciación popular que se tiene respecto a la carga fiscal que se padece lo hace poco aconsejable.

(4) En este sentido el Gobierno español espera que se sea menos exigente en lo que se refiere a esta condición de convergencia. Tal vez tenga razón, sobre todo cuando se contemplan las cifras que presentan países como Bélgica o Italia, que superan más del doble del límite del 60 por 100 exigido. Existen dudas razonables de que estas dos naciones claramente comunitarias queden excluidas de la tercera fase «sólo» por no cumplir con esta exigencia.

2. En algunos casos hace aconsejable, por el contrario, una reducción de los impuestos, para reactivar la inversión y el empleo en la economía española.

3. El gobierno apuesta por un crecimiento del PIB a través del consumo. Los presupuestos para 1995 van en esta dirección. Por tanto, un incremento de los impuestos frenaría esta posibilidad.

De todas formas, el gobierno tiene planteado un aumento del IVA y de los impuestos especiales (alcohol y tabaco), para recuperar los fondos que deja de obtener por las reducciones de las cuotas a la Seguridad Social y conseguir, además, si es posible, una mayor recaudación por esta vía. El problema que se plantea es que este tipo de aumento se traslada casi inmediatamente a los precios, con lo cual se pondría en peligro el objetivo de inflación para el próximo año establecido en el 3,5 por 100.

Queda una tercera vía a través de la cual se podría reducir el déficit público: la contención del gasto. Esta parece ser la posibilidad contemplada por el decisor político que ha establecido las siguientes actuaciones (5):

1. La Administración Central y las Administraciones Territoriales llevarán a cabo una reducción de sus necesidades de financiación. No se señala cómo se realizará. Sólo se indica que, en el caso de que siguiese aumentando el gasto público, se propondrán medidas específicas.

2. Introducir actuaciones que «tengan por objetivo gastar menos, pero, sobre todo, gastar mejor». De nuevo, no se explica cómo.

3. Introducción de técnicas de gestión avanzadas en la producción de bienes y servicios, que conduzca a una racionalización del gasto.

4. La introducción de una política fiscal restrictiva.

5. Lucha contra el fraude.

Como se puede comprobar, las medidas expuestas por el gobierno son bastante vagas e imprecisas como para hacernos una idea de cómo se va a llevar a cabo esa reducción del déficit.

A la hora de combatir ese déficit público, no cabe duda de que la partida fundamental es la del gasto y hay que introducir medidas que mejoren la eficiencia del sector público, lo que implica el seguimiento de las partidas presupuestarias para evitar que se puedan ampliar en años próximos; hay que adaptar nuevas reglas contables para conocer exactamente las desviaciones presupuestarias que se produzcan; hay que combatir el fraude fiscal, con una normativa que permita agilizar los procedi-

(5) Recogidas en la actualización del Programa de Convergencia.

mientos, dotando a su vez de medios adecuados para su seguimiento; resulta imprescindible realizar una previsión de los posibles gastos en los que tengamos que incurrir en un futuro más o menos inmediato; hay que implantar medidas de política económica que permitan reducir algunos problemas, como, por ejemplo el paro, que suponen a su vez una reducción del gasto y un aumento de los ingresos (6).

Si se intenta solucionar este problema sólo a través de reducciones en la inversión pública o en unos menores fondos destinados a mejorar las infraestructuras, la consecuencia es un mayor distanciamiento de la situación mostrada por otros países europeos en lugar de aproximarse, como debería ocurrir.

En todo caso la solución no es sencilla ya que las decisiones que se adopten respecto al gasto público van a afectar a los derechos de un buen número de españoles. Y una sociedad acostumbrada a ser tutelada por un estado protector no acepta de buen grado este tipo de restricciones, se genera inevitablemente cierto malestar social.

Conclusiones

SE ha posido comprobar cómo el déficit público alcanza en 1994 unas cotas importantes, lo que ha conducido a que, desde ciertos estratos de la sociedad, se exija su reducción. Además las condiciones exigidas por el Tratado de Maastricht para poder acceder a la tercera fase, establecen unos límites en cuanto al déficit y a la deuda públicos, buscando a través de ellos una cierta disciplina presupuestaria.

Es cierto que el déficit público genera unos efectos nocivos sobre la economía, el endeudamiento, la expansión del sector privado, etc., pero algunos autores, básicamente los keynesianos, destacan que, gracias a él, se puede reactivar la economía.

Con independencia de esta discusión teórica, lo cierto es que no podemos achacar todos los males que padecemos a la existencia de un elevado déficit público. Y aunque haya que reducirlo, las medidas que se adopten tienen que tener muy presente a quiénes van a afectar negativamente los recortes que se introduzcan y las tensiones sociales que se derivarían de ellos.

(6) No significa, obviamente, que el paro se tenga que solucionar mediante la creación de puestos de trabajo públicos que consiguen aumentar la carga presupuestaria y son un alivio únicamente a corto plazo.