EE 31 163

Efectivamente, puntual a su cita de los miércoles con el mundo económico, Revista de Economía, 25 minutos de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la UNED, vuelven hoy tras una semana de ausencia por las vacaciones de Semana Santa. Ante todo, esperamos que hayáis disfrutado de estas cortas vacaciones y entramos de lleno en el aspecto que vamos a abordar esta noche, el déficit del sector público en España. Lo haremos con la colaboración de Rafael Castejón Montijano y José García López, profesores en la UNED de Historia Económica y Estructura Económica, respectivamente.

Al déficit público ya nos referimos la última semana, aunque sólo nos acercamos en aquella ocasión al panorama internacional de este problema al que se enfrentan todas las sociedades. El análisis del tema corrió a cargo de José Viñals. Vimos entonces cómo los déficits no se manifiestan de igual forma en todas las sociedades, siendo más estructural en Estados Unidos y más cíclico, más asociado con la crisis económica en Europa.

De manera que si se produce una recuperación económica, el déficit se reducirá considerablemente en Europa y continuará o incluso aumentará en Estados Unidos, debido a que el sector público norteamericano dedica gran parte de sus gastos a la defensa por razones de política exterior que no es probable que vayan a cambiar. En el caso de nuestro país, los últimos informes del FMI y de la OCDE coinciden en señalar el déficit público como el primer problema económico español, freno de nuestra recuperación económica y de nuestra lucha contra la inflación. La opinión de estos organismos coincide también con la preocupación de gobierno, oposición y de estudiosos.

Según el profesor Fuentes Quintana, el déficit público reviste en España singular gravedad por tres razones, sus grandes dimensiones, sus peligrosas características y sus costosas consecuencias. Cabe preguntarse si la situación ha sido siempre así. La respuesta nos la aporta Rafael Castejón Montijano, profesor de Historia Económica en la UNED.

La hacienda española ha tenido durante su pasado dificultades normalmente para poder pagar los gastos con los ingresos corrientes de cada año. La diferencia entre estos gastos y los ingresos que tenía para pagarlos es lo que los economistas habitualmente denominan el déficit del sector público. Y para pagar esta diferencia o este déficit, las haciendas y los estados de los distintos países tienen que buscar soluciones normalmente que endeudarse, pidiendo esa diferencia o ese dinero prestado a los particulares, a los bancos, tanto de su propio país como de fuera.

Pues bien, estas deudas que el Estado contrae en un momento determinado, que son unos préstamos que tiene que devolver y pagar unos intereses en momentos posteriores, hace que el problema del déficit pueda irse alargando a lo largo del tiempo. Y, por otra parte, hace que en muchos casos los intereses y la devolución de esos capitales para pagar los gastos, para pagar los capitales y los ingresos, también hacen que aumente los gastos en momentos

posteriores y, a veces, tenga que volverse a incurrir en nuevo déficit. Por eso, también en muchos casos los economistas hablan de déficit crónico o déficit histórico.

Y yo creo que la historia de la hacienda española es un buen motivo para analizar desde principios del siglo XVI hasta principios del siglo XX las principales causas por las que este déficit se da en un sistema económico, las principales consecuencias que este déficit tiene para después el funcionamiento del sistema económico y las principales medidas que el déficit se suele atacar o cómo se lucha contra este déficit por parte del Estado. Desde su perspectiva como profesor de Historia Económica de España, Rafael Castejón nos explica el desarrollo del déficit público en España desde el siglo XVI hasta el siglo XX. Durante los siglos XVI y XVII, casi un 80% de los años existió problemas en la hacienda, es decir, hubo problemas para poder pagar los impuestos, para poder pagar con los impuestos y con otros recursos ordinarios los gastos de ese año.

Pero es más, en ocho ocasiones, en los siglos XVI y XVII, diferentes monarcas, uno de ellos Felipe II, que en aquellos años no se ponía el sol en sus dominios, tuvo que declararse en bancarrota, que no era ni más ni menos que venir a decir que ni con el dinero que tenía, los recursos ordinarios, ni pidiendo a préstamo, podía hacer frente a los compromisos de pago que tenía contra ello, ocho veces durante los siglos XVI y XVII. En el siglo XVIII, el déficit que se arrastra desde los siglos anteriores se ve a veces un poco atenuado, pero en absoluto desaparece de la economía española. Y una de las principales preocupaciones de los borbones, que como sabes, empiezan a reinar en 1700, es precisamente el que preocuparse de solucionar los problemas de la hacienda pública.

Y en el siglo XIX, que a partir de 1829 tenemos datos ya de un presupuesto confeccionado con criterios más modernos, solamente cuatro años del siglo XIX existe superávit en el presupuesto de la hacienda española. Los demás años hay déficit. Creo, por tanto, que esto nos permite que hasta ahora nos hayamos dado cuenta de cuál es la envergadura de este problema.

Por último, el profesor Castejón insiste en las causas y consecuencias del déficit público español y explica las soluciones que se han ido aportando para acabar con este mal crónico de la hacienda española, el déficit. Por supuesto que las causas en cada momento histórico han sido unas, pero en términos generales siempre son las mismas, y no son más que la insuficiencia del sistema tributario para cubrir con ingresos ordinarios los gastos corrientes. En este sentido tendríamos que ver qué pasa por el lado de los ingresos y qué ocurre por el lado de los gastos.

Prácticamente hasta el siglo XX lo que ocurría era que el equilibrio presupuestario, o sea, que ingresos y gastos fueran más o menos iguales, se hacía tan vulnerable que con cualquier gasto extraordinario, y generalmente el gasto extraordinario podía ser una guerra, cosa muy frecuente, se disparaba el gasto y los ingresos no tenían la flexibilidad para seguir ese gasto. Por supuesto que este hecho del desequilibrio del XIX, esta causa general de una falta de adaptación del sistema de ingresos al de gastos públicos es también o tiene su origen a lo largo del proceso histórico, y nuestro sistema impositivo es una serie de acumulación de impuestos,

algunos que se remontaban hasta la Edad Media, y hasta el siglo XIX no habrá una reforma un poco seria de este sistema impositivo. Las consecuencias son muchas, pero la más importante es esta autoalimentación del déficit, es que el déficit genera a su vez más déficit si no se toman medidas en otro campo.

¿Y cuáles son las medidas? Pues las medidas que se han tomado casi siempre ha sido tratar de ver cómo esa deuda que se contrae con el déficit se puede pagar. Y en la historia económica de España quizás nos debas de reflexionar sobre el presente porque se ha intentado tomar todo tipo de medidas. Hemos a veces observado en la historia, o podemos verlo, cómo se ha intentado recurrir a nuevas fuentes de ingresos, aumentar los impuestos, confiscar los bienes, etcétera, etcétera, etcétera.

Yo creo que estudiar la historia de la hacienda en España desde los siglos XVI al siglo XX es un buen ejercicio, que aunque lo hayamos hecho aquí muy apresuradamente, todos nos convendría repasarla para no caer en los mismos errores ni ser las víctimas igual que fueron en aquella época. José García López es profesor de Estructura Económica en la UNED. Con él también mantuvimos una entrevista en la que se analizaron, entre otros temas, las principales características del déficit público español en la actualidad y de las dificultades para reducir este problema universal y se apuntaron posibles vías de solución.

Cuando se habla en la actualidad de déficit público, ¿qué comprende este término? ¿Cómo se puede definir este concepto en este momento? Pues hay que tener en cuenta que la insuficiencia financiera, cuando hablamos del déficit del sector público, debe incluir fundamentalmente el déficit de las administraciones públicas, no sólo la del Estado, sino también organismos autónomos, seguridad social, corporaciones locales y comunidades autónomas. La totalidad del sector público comprende estas administraciones públicas, más las empresas públicas industriales, más las empresas públicas o instituciones financieras públicas. Como digo, el déficit del sector público del que vamos a hablar está referido al déficit de las administraciones públicas.

¿Cuáles son las características del déficit público español en el presente año, en 1985? La tarjeta de visita del déficit español de 1985 presenta las siguientes cifras. En 1984 el déficit alcanzó 1.400.000 millones de pesetas. Esta cifra difícil de imaginar supone el 5,5% aproximadamente del PIB español del mismo año.

Siendo importante esta cifra debe ir acompañada de otras que nos muestran la tendencia que ha seguido el déficit español en los últimos años y que se define por su aceleramiento sobre todo a partir de 1979. En 1974, primer año de la crisis, los presupuestos españoles del sector público se cerraban con un pequeño superávit que apenas alcanzaba el 0,18%. Podríamos hablar de un equilibrio entre los ingresos y gastos del sector público.

Ya en 1976 aparece, o primer año, el déficit con un 0,31% del PIB que alcanza en 1979 el 1,66%. A partir de este año los resultados, el déficit del sector público español se acelera alcanzando la tasa de 5,9% del PIB en 1983 y con una pequeña regresión, con un pequeño freno que se ha

logrado en 1984 con el 5,5% del PIB del año pasado. ¿Por qué este crecimiento tan rápido en estos años? Hay una respuesta obvia.

Los ingresos son menores que los gastos. Pero, y esto es importante subrayar, no porque los ingresos hayan crecido poco en estos últimos años sino porque los gastos han crecido a mayor tasa que los ingresos. Las cifras que nos traducen y nos cuantifican este proceso son las siguientes.

Los ingresos en los últimos 10 años han aumentado a una tasa interanual en pesetas de cada año del 21,4% mientras que los gastos han crecido en este periodo a una tasa media interanual del 23,4%. En definitiva, como se puede ver, ha habido una diferencia de algo más de dos puntos, aproximadamente dos puntos que se han ido sumando, acumulando en estos últimos años de diferencias entre los ingresos y los gastos. Este es el motivo cuantificado del déficit del sector público.

Pero también conviene señalar unas características interesantes en cifras de este déficit. Los gastos de consumo que han aumentado, como antes hacíamos referencia, en un 23,4% de tasa interanual, han crecido fundamentalmente en las transferencias, 25,4% de tasa interanual, y en los intereses pagados por la deuda, por el pago de los bonos, deuda pública, del tesoro, etc., que han aumentado en estos años en un 29%. Mientras que los gastos de inversión del Estado solo han aumentado un 18,9% de tasa interanual.

¿Qué significa esto? Pues significa, sencillamente, que el aumento tan importante que ha tenido el gasto público español en estos últimos años, y que ha sido la causa fundamental del déficit, no ha sido para aumentar el capital del país, no ha sido para los gastos de inversión, sino ha sido para transferencias y para alimentar el propio proceso de crecimiento del déficit a través del pago de los intereses y servicios de la deuda. Hemos visto en cifras las razones por las cuales existe el déficit público, pero ¿qué otras razones puntuales existen para que este déficit siga creciendo? Detrás de estas cifras están los factores que han llevado al país a este importante y creciente déficit. Son factores de carácter fundamentalmente estructural los que dominan en el déficit público español.

Son también factores diversos, cuyo conocimiento resulta fundamental para valorar el significado del déficit español y para tratar, en su caso, de su posible reducción. A mi entender, son cinco fundamentales los factores que están detrás de este déficit. En primer lugar, los graves problemas de ineficiencia en la asignación de los recursos humanos y reales de la Administración en relación con las necesidades públicas efectivas.

Un problema que está ligado también a la proliferación de unidades y entes administrativos nacidos de un intervencionismo excesivo del Estado español. Por otra parte, y de forma muy cualificada, la habitual forma de preparar los presupuestos generales del Estado que aseguran el mantenimiento de inercias y que rechaza cualquier intento de replantear el problema de la eficacia y rentabilidad de las unidades administrativas trasbasando recursos disponibles de unas unidades administrativas a otras de donde se tenga menos necesidad a donde en una

ordenación de prioridades las necesidades sean más importantes y acuciantes. Esta dificultad de variar la asignación de recursos públicos impuesta por nuestro proceso presupuestario actual perpetúa ineficiencias en ciertos gastos que son sancionados anualmente por el presupuesto un presupuesto que es básicamente incremental y dificulta la satisfacción de las necesidades públicas como antes señalábamos.

En segundo lugar, el déficit público no hace más que reflejar una situación de crisis con problemas como el paro que tiene que ser pagado, que tiene que ser de alguna manera subvencionado por la sociedad para las personas que no disponen de un puesto de trabajo. En tercer lugar, causa importantísima que nos dice que mientras no se subsane seguirá existiendo el déficit en España es la situación y tendencia de la seguridad social con su rapidísimo crecimiento tanto de los gastos sanitarios como sobre todo, subrayo, el intensísimo avance de las pensiones que viene dado por el crecimiento demográfico del número de pensionistas y por otro lado, por la tasa de aumento en la pensión media mensual en el periodo 76-83. Tal situación no es extrapolable en el sentido de que los gastos que resultan de esa extrapolación a partir de la situación actual no son financiables ni con contribuciones a la seguridad social ni con cargo a los presupuestos del Estado.

No vale el empeño en unas mayores transferencias de lente Estado a lente seguridad social. Se trata de una situación que requiere medidas urgentes pues sitúa a la sociedad española frente a unas expectativas de prestaciones por pensiones de seguridad social que serán imposibles de atender en el futuro. En cuarto lugar, el déficit viene causado por las subvenciones distribuidas por el Estado en múltiples direcciones pero especialmente concentradas en las empresas públicas afectadas por gravísimos problemas de falta de rentabilidad.

Y finalmente, en quinto lugar, el déficit tiende a autoalimentarse a través del peso creciente de los intereses y servicios de la deuda que en 1983 han supuesto ya unos 390.000 millones de pesetas o bien 670.000 si se incluyen los recursos, el pago, los pagos por intereses abonados por el Banco de España sobre certificados de regulación monetaria y depósitos obligatorios. Este último capítulo es importante y conviene subrayar a lo que puede llevarnos el aumento constante de la deuda pública. En base a estimaciones del propio Banco de España sobre necesidades de financiación de la deuda previstas para el trienio 1985-1987 la evolución de la carga financiera derivada de la deuda pública sería la siguiente en 1985 habría una carga financiera de 1.041.000 millones en 1986 de 1.275.000 millones y en 1987 de 1.302.000 millones.

Si lo pasamos a tasas sobre el PIB en los años correspondientes según las estimaciones que tiene el propio programa económico a medio plazo del gobierno para el periodo 84-87 los servicios de la deuda se llevarían el 3.68 del PIB en el 85 el 4 en el 86 y el 3.82 en el 87. Al enfrentar por tanto estos datos con la proyección del déficit de caja del Estado contenido en ese programa, en ese plan de a medio plazo se desprende que la carga financiera de la deuda pública se convertirá en el principal responsable del déficit público en los próximos años. Aunque en otras palabras y como resumen aunque se lograra contener las necesidades de

financiación ordinarias del sector público la propia carga que viene acumulada de los años anteriores sería de por sí bastantes para sostener un déficit que medido en PIB se situaría próximo al 4%.

¿Estos son los principales efectos, las repercusiones que tiene el déficit público sobre la política económica o existen otros además? Bueno, esta intensa presión de las necesidades de financiación del sector público está generando una pluralidad de efectos perturbadores en nuestra política económica. Por no citar más que tres que creo fundamentales Por un lado, en primer lugar, el déficit público elevado y creciente como es el actual entra en contradicción directamente con la política monetaria y con el objetivo de reducción de las presiones inflacionistas y su persistencia va a acabar con ser incompatible con esa política monetaria de contención de la inflación. En segundo lugar, el déficit público entra también en conflicto con el objetivo de reducción permanente del déficit de balanza de pagos por cuenta corriente.

Y por último y de manera importante, en tercer lugar, el déficit público dificulta la recuperación de la inversión privada y a través de ella la reactivación de la economía. Hablábamos de déficit y política monetaria y del objetivo tan importante que tiene la política monetaria como es la contención de la tasa de inflación. Pues bien, dada la política monetaria activa que se practica en España con un crecimiento prefijado de la cantidad de dinero en el sistema a efectos de contener la inflación el déficit hay que compensarlo reduciendo los préstamos a la banca pero es un déficit fuerte y continuado como lo es el español actualmente tiene un impacto sobre la política de esa contención monetaria cada vez habrá dificultades mayores para la colocación de la deuda pública y podría llegar un momento en que todo el ahorro privado del país se lo lleve la colocación de la deuda pública.

A partir de entonces, la deuda en términos reales sólo podrá crecer al ritmo de crecimiento del PIB. Por otro lado, hablamos del déficit y sus implicaciones en la balanza de pagos como, del siguiente modo, la persistencia de los déficit públicos elevados obstaculiza la reducción de los desequilibrios de la balanza de pagos por cuenta corriente porque, como es sabido, el saldo de la balanza de pagos por cuenta corriente mide la parte del ahorro nacional que se dedica a mejorar la posición acreedora o deudora del país frente al resto del mundo en un año o la aportación de ahorro del resto del mundo al país considerado en ese periodo. El país tiene superávit en su balanza de pagos por cuenta corriente en un año si la absorción global interna de bienes y servicios es inferior a su producto interno y tiene déficit cuando la absorción interna excede del producto interno.

Dicho de otro modo, cuando la capacidad de financiación del sector privado es mayor que el déficit público, la balanza de pagos por cuenta corriente tiene excedente. Cuando la capacidad de financiación del sector privado es insuficiente para cubrir el déficit público, la balanza de pagos por cuenta corriente tiene un déficit porque se requiere ahorro exterior. España es un país que tiene un moderado déficit en la balanza de pagos por cuenta corriente es decir, debería aspirar a recibir una aportación de ahorro exterior.

Su deuda hoy no es llamativa, no es excesiva, pero ya son 30.000 millones de dólares y debe tenderse a esa reducción del volumen de deuda exterior viva y por tanto es un objetivo razonable el deseo de acercar el saldo de la balanza de pagos por cuenta corriente a una posición de equilibrio. Pues bien, el volumen del déficit, su ampliación o simplemente su mantenimiento constituye un obstáculo importante para la reducción del saldo de la balanza de pagos por cuenta corriente puesto que dicha reducción del déficit exterior implica una menor contribución del ahorro exterior y dada la presión de las necesidades de financiación de ese déficit sobre los mercados de fondos de préstamos interiores se provocará una tensión grave sobre estos fondos y se necesitará ahorro exterior. ¿Qué posibles vías de solución existen para frenar o reducir el déficit público? Pues mira, se derivan de las características estructurales y de los factores que habíamos visto como factores desencadenantes del déficit.

Por un lado habrá que reformar todas aquellas instituciones causantes de aumento del gasto y por tanto del déficit público y que no son compatibles con la situación de crisis de la economía española. Entre estas reformas institucionales figuran tres importantísimas la reforma de la seguridad social, la reforma de las empresas públicas y la reforma del mercado de trabajo. En cuanto a este último la rigidez del mercado de trabajo es causa importante del aumento de las cifras de desempleo y ésta es a su vez motivo decisivo del déficit público.

La flexibilización del mercado de trabajo es un importante elemento para la reducción indirectamente del déficit público. Por otro lado hay unas reformas de gestión y reformas del proceso presupuestario ineludibles. Todos los hacendistas reconocen hoy en día los defectos del proceso presupuestario español.

Parece imprescindible variar los métodos de programación y elección del gasto público con arreglo a una serie de líneas como es el establecimiento de una oficina de presupuesto al máximo nivel del ejecutivo en la presidencia de gobierno, en resumen. Como es el nombramiento de una comisión legislativa en las cortes españolas responsable del control del gasto y del déficit público. Con establecimiento de procesos presupuestarios que eviten el carácter incremental que en otro momento hemos hablado.

Y por último mejora de los sistemas de contabilización y control presupuestario. Algunos países incluso han intentado incorporar a la constitución el control y limitación del gasto y el déficit público como por ejemplo la resolución conjunta 58 del Senado de los Estados Unidos que proponía la 27 enmienda constitucional. Esta decisión de constitucionalizar la limitación del déficit público puede parecer exagerada pero muestra hasta que punto el déficit público se ha convertido en un peligro prioritario que es preciso eliminar en la sociedad de nuestro tiempo.

La Uned. Y este es el panorama del déficit público en nuestro país. José García López es profesor de estructura económica en la UNED al que damos las gracias por su participación en este programa.

Damos las gracias también por su colaboración en Revista de Economía esta noche a Rafael Castejón Montijano, profesor de historia económica en la UNED. Rafael Castejón nos hizo una

introducción histórica al déficit público. Y nada más, sólo nos resta citaros para el próximo miércoles sobre las 9 de la noche en este tiempo económico.

Hablaremos entonces del IVA, impuesto sobre el valor añadido que comenzará a aplicarse en enero del próximo año. Esto fue Revista de Economía.