

Dèficit Públic i Regla d'Or: Controvèrsia entre economistes

Lluís Galbany

Alguns anys enrere, quan la crisi econòmica actual va esclatar, poca gent coneixia el que significava la “prima de risc”, en canvi durant aquests últims mesos els mitjans de comunicació n’han estat fent un seguiment diari, actualitzant el seu estat i convertint-la en el tema estrella de les tertúlies d’opinió. Aquesta crisi però, no només ha servit per a sensibilitzar la població en aquest i altres termes econòmics, sinó que ha tornat a posar a l’ordre del dia un dels debats històrics i de més abast de la política econòmica, el que gira al voltant de la Regla d’Or dels pressupostos públics: equilibrar-los o permetre desfasaments entre ingressos i despeses.

Tal com explica l’economista americà James M. Buchanan a “Las consecuencias del señor Keynes” [1], la recepta dels economistes clàssics per a l’elaboració dels pressupostos públics era clara, no estirar més el braç que la màniga, és a dir, no gastar més del que s’ingressa¹. Segons la visió clàssica, el sistema capitalista es caracteritza per l’autoregulació de l’oferta i la demanda en els moments que hi ha oscil·lacions en l’activitat. El mateix mercat s’autoregula per estabilitzar-se. Per tant, el govern s’ha de limitar a mantenir el deute públic i els impostos baixos, i els pressupostos equilibrats, per no afegir més inestabilitat a l’economia. Aquesta fórmula és la que bàsicament han vingut aplicant els governs de molts països fins a mitjan segle passat, excepte en circumstàncies extraordinàries (p.e. guerres o desastres naturals), on s’han permès generar dèficits que seguidament han intentat recuperar.

No serà fins a la dècada dels 40 quan l’economista britànic John Maynard Keynes, esbossarà una teoria² contrària als principis acceptats fins aleshores. Sota aquestes idees, el capitalisme és un sistema en sí inestable, sense les forces autocorrectores que el regulen que els clàssics preveïen. Per tant, l’obligació d’un bon govern és aplicar dèficits pressupostaris en èpoques de recessió i superàvits en èpoques de creixement, suavitzant així els cicles econòmics naturals del capitalisme. Aquesta política pot veure’s també com una manera de equilibrar els pressupostos però allargant el període considerat, en comptes d’annualment l’equilibri pressupostari s’assoliria en el període que inclou la recessió i la recuperació. Les idees de Keynes s’han vingut aplicant per molts governs des de la Segona Guerra Mundial en endavant (p.e. fins a la dècada dels 80 als USA amb Reagan, o fins al 96 amb Aznar a Espanya), fins a l’aparició del corrent neoliberal, un retorn a les idees clàssiques amb alguns matisos (monetarisme, privatitzacions, menys intervenció de l’estat...).

Així doncs, i especialment en la situació econòmica global actual, és millor opció tornar a l’equilibri pressupostari i deixar de banda els desajustos keynesians, o incrementar la despesa pública generant dèficit per tal d’activar l’economia?

Buchanan ho te clar. La introducció de les polítiques Keynesianes només ha fet que els governs presentin pressupostos deficitaris any rere any. I les dades li donen la raó.

¹ Talment dit per Adam Smith, un dels referents clàssics: “el que és prudent per a una família, difícilment pot ser una bogeria per a un estat”.

² La *Teoria general de l’ocupació, l’interès i el diner* [2] es publica el 1936, però no entra en consideració dins l’acadèmia fins als anys 40, i a l’opinió general fins a la dècada dels 60.

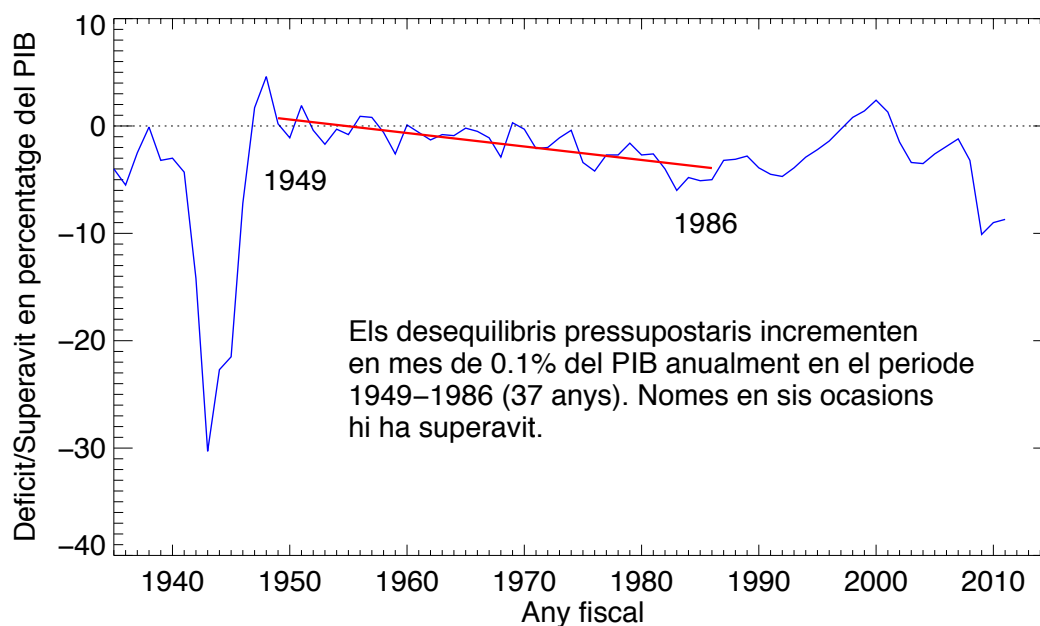


Figura 1. Desequilibris en el pressupost dels Estats Units mesurat en percentatge del seu PIB, des de 1935 fins a 2011. El pic negatiu de dèficit als anys 40 és degut a la despesa per finançar la Segona Guerra Mundial. A partir del final de la guerra, hi ha una tendència cap a pressupostos deficitaris, que no s'aconsegueix invertir fins a l'any 93 amb el govern de Clinton. Els altres dos pics de dèficit corresponen al finançament de la Guerra d'Irak, i a la recessió econòmica global. Dades obtingudes de Congressional Budget Office (CBO) [3].

A la Figura 1 es pot veure el desequilibri pressupostari dels Estats Units de l'època en que Buchanan basa els seus arguments (1949-1986). Es veu clarament una tendència d'augment del dèficit que s'atura durant la segona meitat dels 80, i es capgira al 91 amb l'arribada de Clinton al govern³.

L'explicació que troba Buchanan és que la influència de les teories de Keynes en la societat va aconseguir canviar la idea que aquesta tenia del rol del govern, fent que és veïés normal, i fins i tot lògic, que el govern produís aquests grans pressupostos i dèficits. Sota la norma clàssica d'equilibri de pressupostos, tota despesa s'ha d'associar a una proposta d'impost. Amb la supressió d'aquesta norma es van modificar les limitacions institucionals, les regles del joc, la idea del que estava ben fet en política econòmica.

Les tesis de la teoria Keynes només serien aplicables en el cas que un govern elitista i responsable prengués les decisions econòmiques pensant en el bé comú de la ciutadania. Així, no ho serien en l'escenari democràtic actual on les decisions de política econòmica es prenen per satisfer les pressions dels electors i dels grups de poder. Els polítics es veuen obligats a oferir contrapartides per aconseguir el suport d'aquests grups.

Quan els governs decideixen el pressupost, tenen per una banda les partides dels ingressos amb els que compten, i que els permetran tenir una sèrie de despeses que dependran del seu programa polític. Bàsicament, per a crear superàvit en un pressupost equilibrat, s'han de pujar impostos, o reduir despeses. Això generaria

³ A l'apèndix es pot veure el mateix gràfic que a la Figura 1 però de tot el període que va des de la fundació dels Estats Units fins a l'any 2011 (Figura 2), així com l'evolució del seu deute públic (Figura 3)

pèrdues directes als ciutadans, tant sigui perquè tenen menys renda disponible al pagar més impostos, com perquè reben menys serveis degut a la reducció de despeses. En canvi, els dèficits permeten gastar més i augmentar els serveis que reben els ciutadans sense gravar amb impostos, simplement emetent deute públic. Quan es genera deute públic s'està d'alguna manera utilitzant els recursos futurs, es produeix el que Buchanan anomena, a la conferència de Barcelona al 1987 [4], una transferència interna intergeneracional. Així, un polític que encarés el problema del dèficit amb responsabilitat, estaria beneficiant als votants futurs a costa dels votants presents. Per tant, segons aquesta descripció, una societat democràtica es veurà abocada al dèficit estructural. I la prova és que degut a l'adopció de les tesis de Keynes tant els dèficits (Figura 1), com la inflació, com la mida del sector públic han augmentat en el període esmentat.

La solució que proposa Buchanan a l'any 1987, és limitar el poder dels decisors polítics afegint un article a les constitucions que els obligui a equilibrar els pressupostos, institucionalitzant així el problema. D'aquesta manera la societat tornaria a veure el desfasament pressupostari com a incorrecte perquè estaria fins i tot fora de la llei. A l'estat espanyol, per exemple, la introducció d'aquesta proposta⁴ va pactar-se a l'agost del 2011 [5], com a mesura per a tranquil·litzar els inversors susceptibles de comprar deute espanyol.

Però, la solució passa per treure poder de decisió als polítics? Aquesta proposta es basa en que no hi ha polítics responsables (i potser és veritat) que siguin capaços d'afrontar el problema del dèficit, i per això cal obligar-los a fer-ho. Però no caldria fer equilibrar el pressupost per llei si, per exemple, se'ls fes responsables de l'augment de deute públic que generen mentre son al poder.

Els governs democràtics tenen legitimitat d'acció perquè han estat escollits per la ciutadania. Les decisions que prenen els governs poden no agradar a alguns ciutadans a títol individual, però son legítimes, i per tant haurien de tenir total llibertat per prendre-les siguin quines siguin. Ara bé, tenint en compte que es troben al davant d'una institució durant un període limitat i estan al càrrec d'uns béns que son patrimoni de tots, quan s'equivoquen i prenen decisions que provoquen una pèrdua important de patrimoni, se'ls hauria de demanar responsabilitats. I no com ve esdevenint fins ara que, a més de perdre la confiança dels electors i no ser reelegits, els seus membres acaben d'assessors a grans empreses, que moltes vegades han estat beneficiades pel mateix govern. I aquí no ha passat res.

D'aquesta manera només les persones que es veiessin amb cor d'agafar tal responsabilitat, ho farien, i prendrien decisions amb molta més cura. Podrien decidir incórrer en dèficits per poder aplicar algunes polítiques, o per solucionar alguns problemes, però a final de mandat s'auditaria si el país està millor o pitjor en termes econòmics. I una manera de mesurar aquest millor o pitjor podria ser amb el deute públic. Simplement, si a l'acabar una legislatura el deute públic ha augmentat sense cap justificació extraordinària (guerres, desastres naturals), s'haurien de depurar responsabilitats. Un govern podria, per exemple, tenir dèficits perquè destina una part important del pressupost a renegociar deute antic, però altra vegada, si al final de legislatura el deute es menor que a l'inici, hauria estat un bon govern (en termes econòmics, és clar). Però això és una quimera perquè aquesta suposada llei l'haurien

⁴ La introducció d'una disposició ideològica a la Constitució ha generat moltes crítiques a l'estat espanyol, tant per el moment (23 d'agost, quan la majoria de ciutadans és de vacances) com per la manera com es va aprovar (per la via d'urgència, sense dissoldre les corts i convocar un referèndum).

d'aprovar els mateixos polítics, i si s'ha d'institucionalitzar l'equilibri pressupostari per falta de responsabilitat política, es pot posar en dubte que aprovessin una proposta que no només els limita la presa de decisions sinó que hi afegeix responsabilitat jurídica.

Per altra banda, si bé és cert que les polítiques Keynesianes adoptades pels governs fins als anys 80 només havien servit per generar dèficits pressupostaris, no és menys cert que gràcies a l'aplicació de les mateixes polítiques durant els darrers anys s'ha aconseguit aturar la recessió als països que van aplicar-les. Això és el que Robert Skidelsky conclou al seu article [6] quan compara les idees Keynesianes amb les de Friedrich von Hayek, un economista austríac contemporani a Keynes molt crític amb els sistemes de planificació central i contrari a la regulació excessiva dels mercats. Tot i que els motius pels quals resulta una crisi econòmica son similars sota els dos punts de vista, la diferència entre els nivells globals d'endeutament i d'estalvi, les solucions que proposen son totalment contràries. Mentre Keynes augmentaria la despesa (generaria dèficit en el cas d'uns pressupostos públics) per reduir l'estalvi i anivellar-lo amb el grau d'endeutament, Hayek seria partidari de reduir la despesa i augmentar l'estalvi (equilibri pressupostari), fins assolir el nivell d'endeutament. Segons Skidelsky, tot i que l'aposta de Keynes ha fet incrementar el dèficit i el deute públic, la situació actual ha fet palès que la proposta de Hayek, d'aplicar-se en moments d'estancament de l'economia, només garantiria el col·lapse. I tenim exemples molt propers.

Si considerem l'equilibri pressupostari en moments de recessió econòmica com l'actual, la decisió és encara molt més transcendental. L'economia ha entrat en un cicle destructor: Per una banda, els bancs tanquen l'aixeta del crèdit perquè volen recuperar liquiditat, i això fa que les empreses no puguin aconseguir finançament per invertir en noves tecnologies (en el sentit més ampli de la paraula) que augmentin el valor del seu producte o la productivitat, i es veuen obligades a reduir costos, fins i tot acomiadant treballadors. La gent que perd la feina te menys ingressos i no consumeix, i la que en te redueix el seu consum per prudència. Aquesta baixada del consum afecta de retruc a les empreses que no poden col·locar els seus productes al mercat, perquè no hi ha compradors. El diner no es mou. I la societat bull.

Si el govern tria equilibrar el pressupost a base de reduir despesa, apujar impostos i privatitzar béns i empreses públiques⁵, com estan fent els governs espanyol i català actualment seguint les tesis de Hayek, es probable que es sanegin els comptes en alguns anys, però el preu a pagar serà la pèrdua del benestar de la que es gaudia fins a l'esclat de la crisi. I lamentablement, aquest és un cost que no es contempla a l'anàlisi econòmica. Revoltes socials contra el sistema democràtic, com la dels indignats del 15M [8], les pressions d'associacions municipals en contra dels desnonaments per impagament de crèdits hipotecaris mentre bancs privats han de ser rescatats amb diner públic, i un increment del moviment independentista⁶ entre d'altres, formen part dels costos de l'equilibri pressupostari que no son mesurables.

El problema és que l'alternativa, que seria generar dèficit, emetre deute buscant finançament als mercats, no és gaire viable en un moment com l'actual quan la confiança en l'economia espanyola (i en d'altres del sud d'Europa) està molt deteriorada. El tipus d'interès que els inversors estan disposats a obtenir com a

⁵ Com la de la gestió de la distribució de l'aigua de la conca dels rius Ter i Llobregat [7], que ha rebut moltes crítiques per tractar-se d'un bé el qual està reconegut per les Nacions Unides com un dret humà, i se l'està tractant com si es tractés de qualsevol altra mercaderia.

⁶ Dos exemples de la força d'aquest moviment es van poder a la manifestació de l'11 de setembre a Barcelona i als resultats de les eleccions al País Basc el 21 d'octubre.

contrapartida al risc que comporta comprar deute espanyol, està a uns nivells tan alts que de fer-ho, la partida pressupostària destinada al pagament del deute augmentaria fins al punt que s'hi haurien de destinar recursos necessaris per a altres partides, fent l'estat insostenible. A banda de que, com a membre de la Unió Europea, l'estat de per sí ja ha d'acomplir un sostre de dèficit.

Per tant, el govern espanyol es troba en la situació de no poder generar dèficit (o un alt dèficit) atès a la dificultat de finançament, i en perill de provocar una fractura entre la societat i les institucions. El que sembla no tenir alternativa és l'aplicació de l'equilibri pressupostari, i més encara amb la reforma constitucional.

Abans de concretar l'anàlisi a l'estat espanyol, cal apuntar que aquest no respon als períodes de polítiques econòmiques esmentades a l'inici de l'article atès que, durant la introducció de les polítiques Keynesianes al pensament de molts governs mundials, el país es veu sotmès a 40 anys de dictadura, període en el que bàsicament s'equilibra el pressupost⁷.

Clarament, els principals objectius de la política macroeconòmica que ha de procurar aconseguir el govern comencen per incentivar l'activitat econòmica per assentar les bases per a la recuperació de la producció, recuperar la confiança en l'economia per tal d'aconseguir millors condicions de finançament als mercats, així com atraure inversió estrangera. Un altre objectiu, de vital importància en el cas espanyol, és reduir l'atur. Això significa diversificar o reciclar molts dels treballadors de la construcció, un dels sectors que s'ha vist més afectat amb la crisi. Per això cal també modificar el pes que certs sectors tenen en l'economia. Per exemple, cal fer una aposta per l'educació i la recerca. A l'estat hi ha centres amb reconegut prestigi internacional que veuen retallada la seva activitat per falta de finançament, així com investigadors que, després d'haver-se format aquí (amb el cost que això comporta) han de marxar a l'estranger perquè no disposen d'oportunitats aquí. A més de l'anterior, s'hauria de controlar que totes les mesures que es prenguessin no afectessin a la inflació.

Però més important que els objectius, és la seva aplicació. Per aconseguir aquests objectius es podria o bé seguir com ara retallant prestacions i serveis socials a base de reduir la despesa pública, o bé aprofitar per aplicar una sèrie de polítiques que augmentessin la justícia social: blindatge de l'estat del benestar, més igualtat social, millor repartiment de la riquesa... i això no passaria necessàriament per un desequilibri pressupostari, sinó en un repartiment diferent entre les partides. La sensació que les institucions de les que disposem son ineficients, que hi ha una barbaritat descomunal de càrrecs polítics diferents, que la justícia encara no ha passat de segle, que les desigualtats entre rics i pobres cada cop son més grans, i vistos els resultats de les retallades que estan aplicant els governs català i espanyol, com a mínim, fa pensar que una altra política econòmica es necessària si es que no volem tornar a tenir l'economia de l'època de la dictadura [9].

Fins i tot, una altra solució podria ser claudicar i donar la sobirania espanyola a un altre estat europeu o a les institucions europees. Però, tot i que tal com estan les coses no serien pocs els que ho veiessin amb bons ulls, pot ser que en un futur molt pròxim ja no ens calgui [10].

⁷ Veure Figura 4 a l'apèndix.

BIBLIOGRAFIA

- [1] Buchanan, James M., Burton, John i Wagner, Richard E., The Consequences of Mr. Keynes, IEA Hobart Paper}, No. 78, 1978, pp. 11-27.
- [2] Keynes, John M., Teoría general del empleo, el interés y el dinero, 1936
- [3] Historical Budget Data, Congressional Budget Office, Document 42911, <http://www.cbo.gov/publication/42911>.
- [4] Buchanan, James M., Perspectivas para las limitaciones constitucionales de los déficit presupuestarios, la Caixa, 10 Diciembre 1987, pp. 81-105
- [5] España, Reforma del artículo 135 de la Constitución Española, de 27 de septiembre de 2011, Boletín Oficial del Estado, 27 de septiembre de 2011, núm. 233, p. 101931- 101941.
- [6] Skidelsky, Robert, The Keynes-Hayek rematch, Project Syndicate, Aug. 19, 2011
- [7] Manifest Aigua és vida, <http://plataformaaiguaesvida.wordpress.com/sobre-aigua-es-vida/manifest/>
- [8] Manifest democràcia real ja!, <http://www.democraciarealya.es/manifiesto-comun/manifest-en-catala/>
- [9] Fernandez-Villaverde, Jesus, Garicano, Luis i Santos, Tano, No queremos volver a la España de los 50, El Pais, Jun. 1, 2012
- [10] Galí, Jordi, La independència, per fer què?, La Vanguardia, Oct. 14, 2012
- [11] Federal debt. Answers to frequently asked questions: An update, Government Accountability Office, GAO-04-485SP, Aug 12, 2004
- [12] U.S. debt is now equal to economy, USA Today, Ago. 1, 2012
- [13] The 2012 Long-Term Budget Outlook, Congressional Budget Office, Document 43288, <http://www.cbo.gov/publication/43288>
- [14] Comín, Francisco, La Hacienda pública en el franquismo autárquico (1940-1959)
- [15] Barea Tejeiro, José, El déficit público cómo herencia negativa.Hemos aprendido a controlarlo?, Nov. 23, 1999
- [16] Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Base de datos anuales de la Economía Española, 2010

APÈNDIX

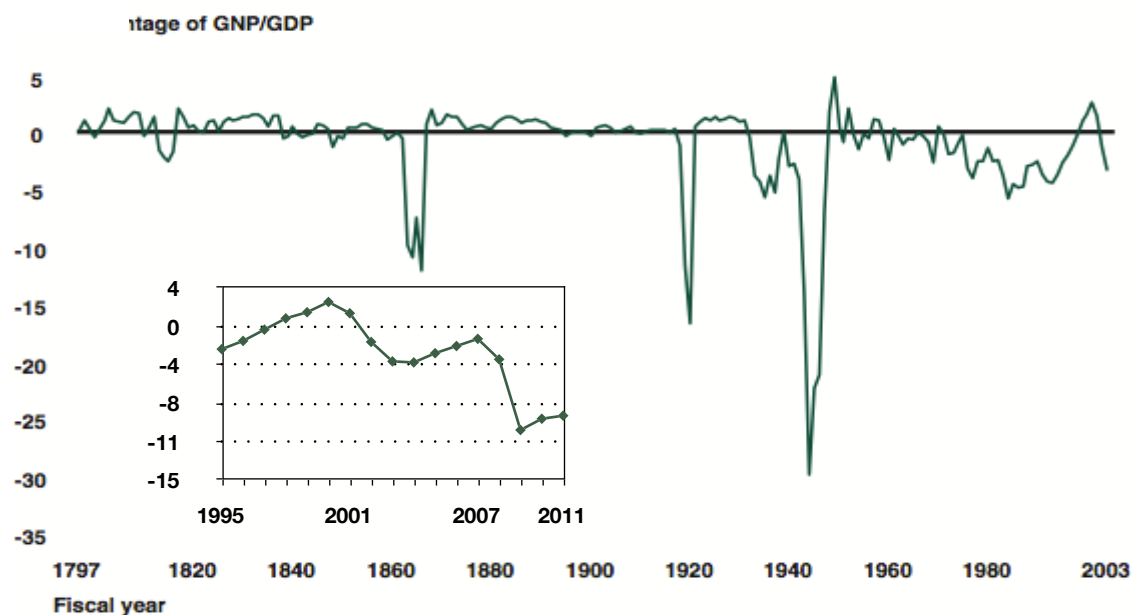
Figure 4: Surplus or Deficit as a Share of GDP (1797-2003)

Figura 2. Igual que la Figura 1, desfasament pressupostari dels Estats Units mesurat en percentatge del PIB, però amb el rang temporal ampliat. Es veu clarament com fins a la dècada de 1950, s'aplica l'equilibri pressupostari, exceptuant els períodes de la guerra civil (1861-1865), la Primera Guerra Mundial (1914-1918), la Gran Depressió (1929-1935), i la Segona Guerra Mundial (1942-1945). Més endavant es tendeix al dèficit, fins a la dècada dels 90 on es reconduïx la situació. A partir del 2001, amb l'atemptat a les torres bessones i la preparació de la Guerra d'Irak, torna a repuntar el dèficit. Font: Federal debt. Answers to frequently asked questions. An update [11]. Al gràfic de l'interior podem veure les dades dels últims anys no disponibles al gràfic exterior. Es comprova la recuperació després de la guerra i la caiguda deguda a la crisi actual. Font: Historical Budget Data, Congressional Budget Office [3].

Federal Debt Held by the Public, 1790 to 2011

(Percentage of gross domestic product)



Sources: Congressional Budget Office; Office of Management and Budget.

Figura 3. Deute públic dels Estats Units en mans del públic, no considerant el diners a compte de la seguretat social i altres partides del mateix govern. El deute total del govern ha arribat al 100% del PIB a l'any 2012 [12]. Es pot observar com el deute augmenta en períodes on hi ha hagut un alt dèficit per circumstàncies extraordinàries, i com en el període (1950-1980) es redueix substancialment, tot i repuntar fins al 1993. Font: The 2012 Long-Term Budget Outlook [13].

GRÁFICO 1
Evolución del déficit público
a) Período 1900-1998

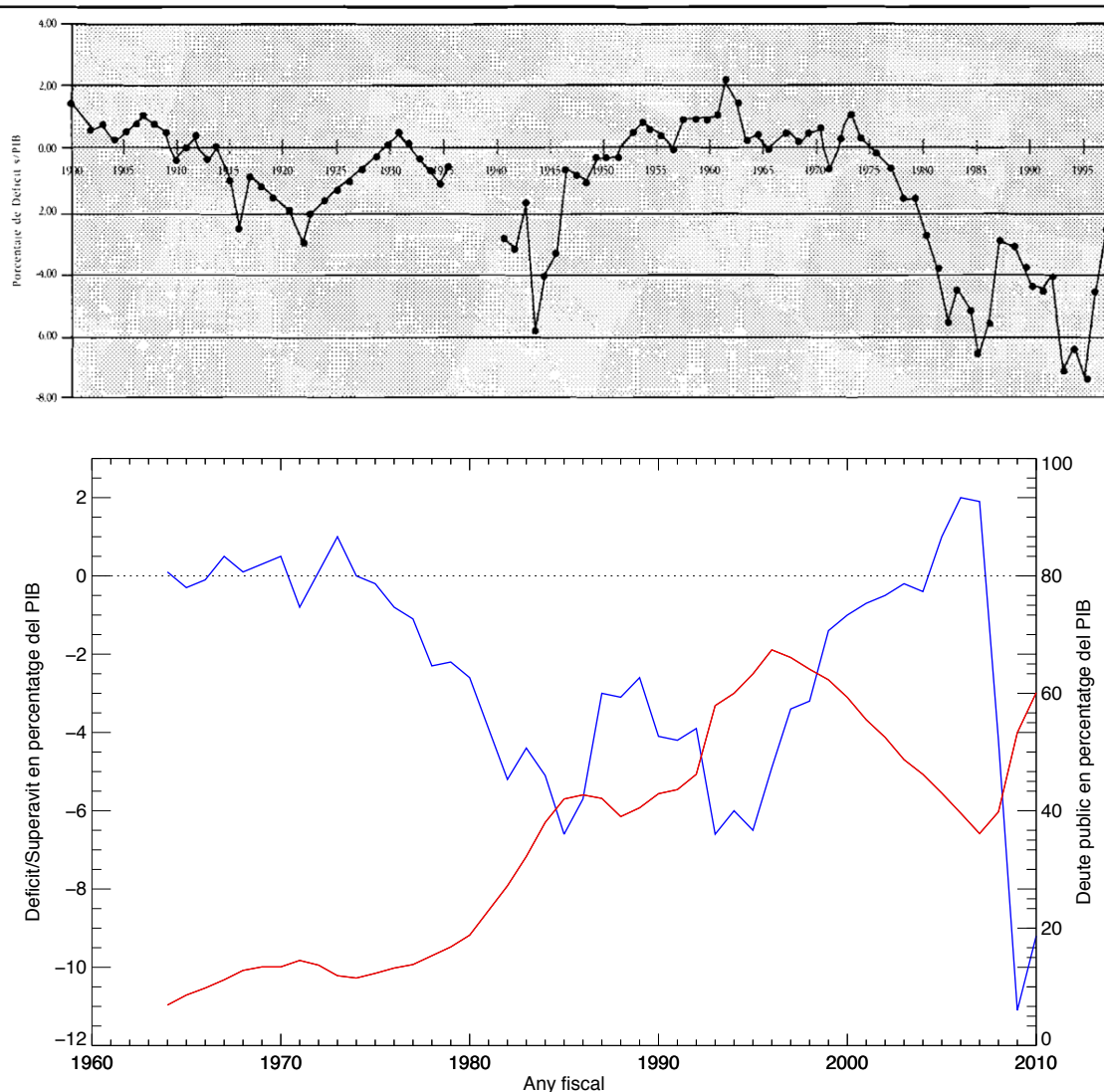


Figura 4. Superior: Evolució del dèficit públic espanyol en percentatge del PIB des de 1900 fins a 1995. No hi ha dades disponibles pel període de Guerra Civil. Si bé durant els primers anys de postguerra s'observa un dèficit significant, aquest és per fer front als pagaments endarrerits de la guerra i per tornar crèdits [14]. Durant el franquisme observem una estabilitat pressupostaria, que és converteix amb dèficit durant tota l'etapa democràtica. Font: El déficit público cómo herencia negativa. Hemos aprendido a controlarlo? [15]. Inferior: En blau, mateix gràfic que el superior però de l'etapa 1964-2010. Es pot observar que no s'equilibra el pressupost fins al 2004. Abans sempre hi ha hagut dèficit. Igualment, es pot observar que després d'uns anys de superàvit, amb la crisi, torna a haver-hi dèficit al 2009 i 2010, aquest cop superior. En vermell el deute públic espanyol en funció del PIB. Al final del franquisme no superava el 15%, però amb els primers governs democràtics, augmenta fins gairebé el 70%. Durant l'etapa del govern d'Aznar i la primera meitat de Zapatero (1996-2007) s'aconsegueix reduir fins per sota del 40%, però a l'igual que el dèficit, el deute públic s'incrementa en els últims anys de crisi. Font: Ministerio de Hacienda: Base de datos anuales de la Economía Española [16]