

BLOQUE VIII. TEMA 12.

DÉFICIT PÚBLICO Y HACIENDA EXTRAORDINARIA. DEFINICIONES E INSTRUMENTOS DE FINANCIACIÓN.

LA DEUDA PÚBLICA: CONCEPTO, CLASES Y EFECTOS ECONÓMICOS, LA CARGA DE LA DEUDA.

LAS PRIVATIZACIONES DE ACTIVOS PÚBLICOS.

LA INFLACIÓN COMO IMPUESTO.

LOS EFECTOS ECONÓMICOS DEL DÉFICIT: EXPANSIÓN Y EFECTO EXPULSIÓN.

1.-DÉFICIT PÚBLICO Y HACIENDA EXTRAORDINARIA. DEFINICIONES E INSTRUMENTOS DE FINANCIACIÓN.

A) EL DÉFICIT PÚBLICO.

El **Déficit Público** puede interpretarse como la **incapacidad de los ingresos reales del Estado para hacer frente a los gastos que ha realizado o que debe realizar**, según se considere el real o el previsto.

La consideración y justificación que ha tenido el déficit, a lo largo del tiempo permite distinguir tres épocas:

- **La Hacienda Pública clásica** se basa en que el Presupuesto del Estado esté equilibrado todos los años, **rechazando el déficit por definición**.
- **La Hacienda Pública intervencionista**, como consecuencia de la gran Depresión, aboga por el **aumento del gasto público para estimular la demanda**.
- **El Déficit público en la Hacienda Pública de nuestros días**. A partir de 1974 los países desarrollados se enfrentan a la llamada "stagflación", es decir, **inflación unida a una tasa de desempleo grave y creciente**.

La política clásica de lucha contra la inflación, ya no es capaz de compatibilizar estabilidad y empleo: **si se combate la recesión con medidas expansionistas de tipo fiscal o monetario, la inflación aumenta; si se lucha contra ésta mediante medidas contractivas, se acelera la recesión**.

B) HACIENDA EXTRAORDINARIA.

La distinción clásica entre Hacienda Ordinaria y extraordinaria estaba basada en los criterios de la **periodicidad y de previsibilidad cuantitativa**, tanto de los ingresos como de los gastos.

De esta forma, la Hacienda Extraordinaria debería atender a los **gastos discontinuos y de difícil previsión**, disciplinándose en consecuencia también con principios distintos de los que orientan la administración de la Hacienda Pública Ordinaria.

La distinción clásica entre Hacienda Ordinaria y Extraordinaria venía **acompañada de un principio**: los gastos ordinarios habrían de ser cubiertos siempre mediante ingresos ordinarios mientras que los extraordinarios debían mediante recursos extraordinarios.

Un criterio más reciente de **distinción** entre Hacienda Pública Ordinaria y Extraordinaria, está **basado en la naturaleza económica de los gastos e ingresos públicos**, según unos y otros sean **por cuenta de renta o por cuenta de capital**, respectivamente.



C) DEFINICIONES

1. TIPOS DE DÉFICIT. CLASIFICACIÓN.

Entre las distintas **clasificaciones o de déficit** se pueden destacar:

1. **Desde un punto de vista económico, el déficit es el agregado de dos componentes, un componente discrecional (déficit estructural) y un componente dependiente del ciclo económico (déficit cíclico):**

- El **déficit estructural** es aquel que existiría si la economía utilizara de forma continuada el máximo de los factores de producción.
- La **componente cíclica del déficit** se produce porque tanto los ingresos como los gastos públicos responden de manera automática a los ciclos económicos.

2. **Atendiendo al criterio del sujeto, a quien corresponde el déficit, encontramos tres niveles: Déficit del Estado, de las Regiones y de los Entes Locales.**

3. Desde el **punto de vista contable**, el déficit público tiene también múltiples acepciones según que el enfoque contable se acometa desde la contabilidad pública (la contabilidad presupuestaria) o desde la Contabilidad Nacional.

Así se distinguen diversos **tipos de déficit**:

- **Déficit presupuestario total**, que mide la diferencia entre los gastos e ingresos totales según éstos figuran en el Presupuesto.
- **Déficit inicial no financiero**, constituido por la diferencia entre gastos e ingresos derivados de operaciones reales, sin tener en cuenta activos y pasivos financieros.
- **Déficit inicial presupuestario no financiero sin carga de intereses**, que se obtiene sustrayendo del déficit inicial no financiero, los gastos financieros correspondientes a intereses.

Todas estas definiciones de déficit son **provisionales**, mientras que en las que siguen se incluyen las que toman como base la **realización presupuestaria**:

- **Déficit de ejecución**, obtenido como la diferencia entre las obligaciones reconocidas y los derechos contraídos.
- **Déficit de gestión no financiero**, definido como diferencia entre las obligaciones reconocidas y los derechos contraídos sin tener en cuenta las operaciones financieras.
- **Déficit de caja no financiero**, medido como la diferencia entre pagos e ingresos correspondientes a operaciones reales.
- El **déficit en términos de contabilidad nacional**, o necesidad de financiación de las Administraciones Públicas, es la diferencia entre las obligaciones reconocidas y los derechos contraídos correspondientes **a operaciones reales**.
- El **endeudamiento total del Estado o necesidad de endeudamiento** es la diferencia entre ingresos y gastos totales no financieros siguiendo criterios de devengo de los agentes que componen las Administraciones Públicas más la variación de activos financieros.

Esta definición es la que se sigue en el Fondo Monetario Internacional (FMI).

D) INSTRUMENTOS DE FINANCIACIÓN DEL DÉFICIT.

El déficit se puede financiar de distintas formas:

- Emitir Deuda Pública.
- Financiar el déficit a través de la creación de dinero por el Banco Central.
- Enajenación del patrimonio público.

La **elección de un sistema u otro**, estará condicionada no sólo por su objetivo primordial, sino también por el entorno institucional en el que se desenvuelve.



Así, en la UE, la **prohibición de la financiación monetaria y de la financiación privilegiada del Sector Público**, acordada por el tratado de Maastricht se combina con la prohibición de déficit excesivo: se establece que el déficit de las Administraciones Públicas no puede ser superior al 3% del PIB y, por otro lado, se exige que la deuda sobrepase el 60% del PIB.

Así pues, la deuda, junto con la venta de activos parecen ser las únicas fuentes disponibles a los Estados miembros de la Unión Europea para hacer frente a sus necesidades de financiación.

2.-LA DEUDA PÚBLICA: CONCEPTO, CLASES Y EFECTOS ECONÓMICOS. LA CARGA DE LA DEUDA.

A) CONCEPTO

La Deuda Pública es un ingreso público por cuenta de capital, instrumentado mediante un contrato, unilateral y de Derecho Público, de **préstamo, entre un organismo público y otro agente económico del sistema, en virtud del cual el Estado se compromete al pago periódico de unos intereses y la eventual devolución del capital prestado, si la deuda tiene carácter amortizable.**

B) CLASES DE DEUDA PÚBLICA.

Se pueden sistematizar atendiendo a los siguientes criterios:

1. Criterio del Ente emisor: puede ser **Deuda Pública del Estado, o de las Administraciones Subcentrales.** El uso de este instrumento por parte de los gobiernos subcentrales debe ser controlado por el Estado: los criterios de emisión de estos entes podrían no coincidir con los del gobierno central y poner en peligro la política de estabilización de éste.

2. Criterio del Mercado de Emisión: la Deuda Pública puede ser: **Interna o Nacional y Externa o Exterior.** La suscripción de deuda interna conlleva una disminución de las posibilidades de financiación del sector privado interno, a diferencia de la deuda externa, que posibilita fondos sin menoscabo del ahorro nacional.

3 Criterio del Plazo de Emisión: la Deuda puede ser **a corto, medio y largo plazo.**

- a) **La Deuda a corto plazo (o deuda flotante)** cubre los déficit temporales de caja que se producen como **consecuencia** de la ejecución desincronizada de los ingresos y gastos públicos.
- b) **La Deuda a medio plazo** cumple la misión de conseguir financiación para los gastos ordinarios.
- c) **La Deuda a largo plazo (o deuda consolidada),** tiene la misión de financiar gastos extraordinarios y de dilatada rentabilidad. **Puede ser a su vez, deuda amortizable,** debiendo ser amortizada en la fecha y en el plazo previstos, y **deuda perpetua,** en la que no existe fecha, ni obligación por parte del Estado, de amortización.
- d) **La Deuda perpetua puede ser a su vez deuda no denunciable o deuda denunciable.** La **deuda no denunciable,** los adquirentes no pueden demandar la devolución del capital ni el Estado tampoco podría hacerlo. La **deuda denunciable,** los adquirentes no pueden solicitar su reembolso, pero el Estado sí puede denunciar el préstamo y devolver el principal.

También se puede clasificar la Deuda Pública en:

- 1) **Deuda Pública singular,** cuando el préstamo se lleva a cabo con un solo sujeto y **Deuda Pública general,** cuando los títulos se ofrecen en el mercado de capitales.
- 2) **Según la identificación del acreedor:** **Deuda Pública nominativa y Deuda Pública al portador.**
- 3) **Deuda Pública Real,** en la cual el endeudamiento se produce frente a bancos privados, particulares y sector exterior, y **Deuda Pública Ficticia,** cuando el Estado recurre al Banco Central (lo cual constituye, incluso en sus efectos monetarios, una creación solapada de dinero).



C) EFECTOS Y CARGA DE LA DEUDA.

Históricamente, se han mantenido **distintas posiciones** en la doctrina sobre la deuda pública:

1.- Para los MERCANTILISTAS, el crédito en general es una forma de crear riqueza en el seno de la sociedad. Por eso la Deuda Pública, siempre y cuando no se trate de deuda externa, no implica desventaja alguna, sino todo lo contrario.

2.- Para la ESCUELA CLASICA, los puntos de partida de su argumentación son los siguientes:

- 1) **La carga de deuda se traslada inevitablemente a las generaciones futuras.**
- 2) **Distinción entre deuda interior y deuda exterior.**
- 3) La emisión de Deuda desvía fondos destinados a financiar actividades productivas del Sector Privado, lo cual **afecta negativamente a la tasa de acumulación.**
- 4) **La Deuda alienta el crecimiento del Sector Público**, en contra de la financiación mediante impuestos, que actúa como límite a la expansión del propio gasto.
- 5) La aceptación de estos puntos de partida lleva a los clásicos a considerar que **la Deuda Pública sólo está justificada en tres casos:**
 - a) **La Deuda Pública para financiar gastos extraordinarios.**
 - b) **La Deuda Pública como cobertura de gastos autoliquidables.**
 - c) **La Deuda Pública como mecanismo para evitar los posibles efectos adversos originados por crecimientos discontinuos de la presión fiscal.** La Deuda produce un efecto amortiguador.

3.- Para la Nueva Ortodoxia Kevnesiana, la posición mantenida por los clásicos sólo es parcialmente admisible en una situación de pleno empleo; en otro caso, el Sector Público debe asumir un incremento de sus gastos para sostener y elevar el nivel de ocupación. Esta expansión del gasto ha de descargar necesariamente en la emisión de la Deuda Pública.

Los Keynesianos **niegan la traslación de la carga de la deuda a generaciones futuras**, ya que es **la sociedad presente la que asume el coste de oportunidad en términos de producción** en el que se incurre al adoptar la decisión.

4.- La postura de BUCHANAN (revisión de la nueva ortodoxia), puede centrarse en tres proposiciones:

- **La carga de la deuda Pública se traslada a generaciones futuras:** quienes pagan el gasto financiado con la deuda son en realidad quienes en el futuro deberán pagar los impuestos necesarios para la amortización de ésta.
- **La analogía entre Deuda Pública y Deuda Privada** es acertada.
- **Equivalencia entre la Deuda Pública Interior y Exterior.** La elección entre el débito nacional o a terceros países ha de depender, básicamente, del tipo de interés de los países respectivos.

5.- Finalmente, en la década de los setenta, R. Barro hace resurgir la hipótesis de la ausencia de traslación de la carga en la deuda, mediante una reformulación del TEOREMA DE LA EQUIVALENCIA DE RICARDO: Las distintas generaciones están vinculadas entre sí por una cadena de transferencias y legados, por lo que impuestos y deuda pública son formas económicamente equivalentes de financiar el gasto público.



3.-LAS PRIVATIZACIONES DE ACTIVOS PÚBLICOS.

La privatización de activos públicos podría definirse como la **concesión que el Sector Público hace al Sector Privado de la facultad de realizar una actividad anteriormente reservada a aquél**. No obstante, es posible distinguir **cinco niveles en el proceso de privatización:**

1. En un primer nivel se encuentran los **cambios encaminados a equiparar la actividad de la Empresa Pública con la Empresa privada** (ej., actuación bajo formas de derecho privado, empleo del beneficio como criterio de gestión, etc.).
2. En un segundo nivel estaría la **supresión de regulaciones que impidan la entrada al mercado de empresas privadas**.
3. Un tercer nivel sería **dar entrada al Sector Privado en la Empresa Pública** mediante por ejemplo, contratos de dirección, joint ventures.
4. En un cuarto lugar estarían las **políticas de enajenación de paquetes de acciones en Bolsa que no afecten al control de la empresa**.
5. Finalmente, estaría la **privatización en sentido estricto**, que se produce cuando se afronta la posibilidad de vender empresas y participaciones públicas.

La **justificación de las privatizaciones** puede ser de tres tipos: financiera, económica y política:

1. Las **razones financieras**: La privatización proporciona una **entrada puntual de recursos y reduce las necesidades futuras de financiación pública**, de la Empresas Públicas, con frecuencia deficitarias
2. Las **razones económicas**: la privatización se concibe como un **medio para mejorar la eficiencia asignativa y organizativa de las Empresas Públicas** y facilitar la adaptación de las empresas al nuevo entorno económico.
3. Las **razones políticas** persiguen **mejorar las relaciones laborales dentro de la industria, así como motivar a los trabajadores**, a través de la posibilidad de participar en el capital de la empresa.

4.- LA INFLACIÓN COMO IMPUESTO.

Se puede definir la **inflación** como un alza persistente en el nivel de precios.

Estrictamente, sólo deberá considerarse la inflación como impuesto cuando su generación provenga de la actuación deliberada de los poderes públicos con tal fin.

La consideración de **la inflación como impuesto ha sido estudiada, principalmente, por dos teorías**: La Teoría Keynesiana y La Teoría de la Hiperinflación (teoría de Cagan).

A) TEORIA KEYNESIANA DE LA INFLACION

Para Keynes, un proceso inflacionista utilizado como un impuesto se produce **si el Gobierno imprime papel moneda para financiar gastos públicos**: al aumentar la cantidad de dinero en la economía aumenta el nivel de precios.

La **inflación representa un impuesto que gravaría a todos los individuos que mantienen dinero líquido**, siendo precisamente el hecho imponible el mantenimiento de dinero en efectivo.

La **inflación así lograda tiene tres propiedades**:

- Evasión muy difícil (impuesto soportado por todos los ciudadanos),
- Tiende a gravar al ciudadano en relación más o menos directa con la riqueza acumulada y
- Fácil recaudación (no precisa una Administración bien establecida).

B) TEORIA DE LA HIPERINFLACIÓN.

Para Cagan, la inflación es provocada por el Estado al aumentar la masa monetaria en circulación.

La inflación funciona así como un impuesto con una estructura peculiar: el contribuyente sería todo individuo que mantenga dinero líquido, la base imponible sería el saldo del dinero en efectivo y el tipo impositivo sería la tasa de inflación.

Los efectos que provoca un proceso inflacionista utilizado como impuesto, se centran en los que provoca **sobre la distribución de la renta y riqueza:**

- a) **Se aprecia un efecto nocivo para los salarios reales**, el incremento de los precios se produce día a día, mientras que los salarios monetarios se ajustan una sola vez, y hasta el ajuste siguiente van perdiendo poder adquisitivo.
- b) **Para las empresas, el efecto es el contrario: la inflación supone una reducción de costes salariales, una estabilidad en sus ingresos reales** (los precios siguen la evolución marcada por la inflación) **y un descenso del valor real de sus deudas, ya que éstas se expresan en términos nominales y no reales.**

Estos efectos **caracterizan a la inflación como un instrumento impositivo de carácter regresivo.**

5.- LOS EFECTOS ECONÓMICOS DEL DÉFICIT: EXPANSIÓN Y EFECTO EXPULSIÓN.

Debemos establecer una clara **línea divisoria** entre concepción antigua y concepción moderna del déficit público:

La **concepción antigua del déficit público**, basada en los **postulados Keynesianos**, preconiza la existencia de unos **efectos positivos derivados de la utilización del déficit en el marco de una política fiscal de carácter anticíclico.**

La **concepción moderna del déficit**, sin negar **un cierto efecto expansivo**, enuncia **múltiples efectos contractivos que anulan o pueden anular aquél:**

1. Efecto expulsión real (crowding out). Este efecto designa en general la **sustitución de actividad pública por privada:**

- En primer lugar, **el aumento del déficit puede producir una elevación en el gasto interno cuya conversión en gasto nacional dependerá de la propensión a importar.** Si el aumento del gasto interno se filtra hacia las importaciones, no surte efectos sobre el empleo nacional, sino que provoca una degradación de la balanza de pagos que puede obligar a adoptar decisiones estabilizadoras.
- En segundo lugar, **el aumento del déficit puede aumentar el ahorro privado, compensando así su carácter inicialmente expansivo.** El déficit puede financiar aumentos de consumo público, sustitutivo del privado, por lo que el gasto público sustituye o expulsa así el gasto o consumo privado (efecto expulsión real referido).

2. Los efectos de "expulsión financiera". Estos efectos consideran las **consecuencias del déficit sobre los tipos de interés.** Si se mantiene una política monetaria que tienda a preservar la estabilidad de los precios, **un aumento de la Deuda Pública obligará, antes o después, a elevar los tipos de interés para competir con la inversión privada.** Esta elevación disminuirá la demanda de inversión privada **provocando así un efecto contractivo** opuesto al expansivo del déficit público.

Junto con estos efectos, existen:

1.-Efectos nocivos sobre la oferta agregada.

En primer lugar, un aumento del déficit **elevará los precios con muy escaso efecto sobre la producción, la renta y el empleo.**

Si, por otra parte, el aumento del gasto que se halla detrás del déficit, se financia con impuestos que distorsionan el mercado de trabajo (aumento de cotizaciones sociales), añadirían a los efectos negativos del déficit, los de su financiación, con lo cual los efectos negativos serían aún mayores.

2.- Por último, Déficits públicos prolongados con deuda acumulada importante. Esta situación provoca unos efectos a medio plazo de excepcional gravedad.

- En primer lugar, se dificulta **la política antiinflacionista**; los déficits públicos obligarán a practicar políticas muy restrictivas, impopulares y difíciles de aceptar a plazo medio.
- En segundo lugar, **las elevaciones de tipos de interés que las emisiones de Deuda Pública impiden la recuperación de la inversión privada** y **tienden a autoperpetuar los déficits públicos** en etapas de lento crecimiento económico.



instituto ARQUITECTURA