



# Modelo productivo, déficit público y sistema de protección social

## *Production model, deficit and social welfare system*

■ Rubén Manso\*

■ En estas líneas se expone un tema que es algo más que unas simples líneas sobre algunas reformas que deberían abordarse, porque pensamos que las soluciones lampedusianas, es decir, arreglos para que todo continúe igual, o recetas para alargar el actual sistema económico y, por ende, político, no son suficientes. Sin embargo, no proponemos soluciones rupturistas; sólo pretendemos reconducir la deriva en la que ha incurrido Occidente al abandonar sus principios tradicionales y proponer la vuelta al camino que mostraban y que tan buenos resultados le dieron.

Los sistemas económicos occidentales se caracterizan en las últimas décadas por dos aspectos que son caras de una misma moneda: la creciente intervención pública y el abandono de la responsabilidad individual. La reducción de la primera, la intervención, conllevará de manera automática el aumento de la segunda, la responsabilidad, y ello no producirá, como afirman algunos, que la provisión de bienes y servicios de carácter esencial sea deficiente, sino, más bien ocurrirá lo contrario. Entremos en materia.

Las Constituciones occidentales tienden a asegurar a los ciudadanos una serie de bienes y servicios. Y eso está bien. No creo que nadie vea con malos ojos que servicios como la educación o la sanidad estén asegurados, por citar sólo aquellos a los que todos somos más sensibles, por lo que son más susceptibles de ser utilizados por los demagogos. Sin embargo, conviene centrarse en el contenido exacto de los mandatos constitucionales, incluido el de nuestra Constitución. Los textos constitucionales no indican en ningún sitio que los bienes y servicios asegurados tengan que ser provistos por el Estado, sino sólo que deben estar asegurados. Pero, con la excusa del aseguramiento, los Estados se han lanzado a proveerlos, expulsando del mercado a provisorios

---

\* El autor es doctor y licenciado en ciencias económicas y empresariales, licenciado en derecho y profesor de la Universidad de Alcalá. Es inspector del Banco de España en excedencia. Hay una versión electrónica de este texto en: [www.fundacionpfizer.org](http://www.fundacionpfizer.org) y [www.dendramedica.es](http://www.dendramedica.es).

privados que, en general, son más eficientes y, por lo tanto, más baratos. Esto tal vez requiera que hagamos un catálogo de los bienes y servicios de que disfrutamos. Me atrevo a proponer el siguiente:

1. Los bienes y servicios de *necesaria provisión pública*, que estarían constituidos por aquellos que sólo el Estado debe proveer, por ejemplo, la Defensa, la Seguridad interior y la Justicia criminal y, en ocasiones, la civil. Quizá el catálogo pueda ser algo mayor, pero no debemos ser exhaustivos. Sólo quiero que pensemos en estos tres ejemplos, porque es claro que sólo un Estado dotado de la fuerza del imperio público puede y debe producir estos servicios. Unos servicios que sólo pueden financiarse por imposición coactiva, es decir, mediante el cobro de impuestos.
2. Los bienes y servicios de *necesaria de provisión privada*, que constituyen un catálogo que deben disfrutar todos los ciudadanos, como, por ejemplo, la alimentación, el vestido, la sanidad, la educación y, en ocasiones, la Justicia civil. Estos servicios debe proveerlos, como hace en muchos casos, pero no en todos, la iniciativa privada. La iniciativa privada ha demostrado que lo hace mejor y más barato que las instituciones públicas y que sabe leer mejor que dichas instituciones lo que necesitan los ciudadanos. Es posible que algunos ciudadanos no puedan hacer frente a estas necesidades, pero el hecho de que el Estado haya recibido el mandato constitucional de asegurar aquellos servicios, no significa que deba proveerlos. Dicho de otro modo, el Estado debe, en todo caso, auxiliar a los ciudadanos pagando estos servicios al sector privado. Pero esto no supone que deba pagarlo todo, sino sólo el importe hasta donde no alcancen los recursos del ciudadano auxiliado. Además, esto requiere una buena definición de lo que consideramos necesario, algo que ciertamente puede variar con el enriquecimiento general de la población, pero que requiere, en cualquier caso, una definición austera del concepto «necesidad». Se entiende muy bien que los servicios médicos necesarios incluyen una operación de apendicitis, pero no una corrección del desalineamiento dental. O, qué decir del cambio de sexo. Esta actuación aseguradora del sector público precisa una financiación por la vía de los impuestos.
3. Los bienes y servicios *superfluos*, que son casi todos de los que disfrutamos hoy en día, deben proveerse por el sector privado y deben ser los ciudadanos que los disfrutan los que los paguen. No parece razonable la provisión pública, por ejemplo, del ocio y la cultura, que, además, precisamente por ser pública, termina convirtiéndose en un instrumento de adoctrinamiento. En general, los sectores en los que el Estado no interviene son los que nos dan más satisfacción. Pensemos que, por ejemplo, la alimentación o el vestido, sin hablar de la electrónica de consumo, han mejorado muy sensiblemente, pero, y también como ejemplo, los servicios financieros no lo han hecho en la misma medida. Sin embargo, nos empeñamos en pedir más intervención en estos últimos, y no en los tres prime-

ros, y siempre nos parece que aquella no ha sido suficiente. También es cierto que cuando más regula el Estado, es más responsable del fallo de los sectores regulados y menos lo son los individuos y así nos encontramos como paradigma el problema que tenemos con nuestro sistema financiero.

En el fondo, lo que proponemos no es más que un caso particular de la aplicación del principio de subsidiariedad, algo que no sólo forma parte de la Doctrina Social de la Iglesia, sino también de la regulación de la Unión Europea. Ese principio no es sino una aplicación práctica de la responsabilidad individual y de la organización social de abajo arriba, en lugar de la organización de arriba abajo, propia de los sistemas de planificación económica central. Debemos considerar, además, que esta planificación central está muy presente en nuestros textos constitucionales, unas veces explicada someramente como la necesaria coordinación de los intereses económicos, y otras de manera más explícita, simplemente como planificación económica, sin el adjetivo «central». En cualquier caso, el avance de la planificación es muy evidente en las sociedades occidentales y demuestra la desconfianza hacia ese lugar de encuentro que es el mercado cuando los individuos son responsables, incluso ante los tribunales, por sus actos. El mercado intervenido que padecemos no es un lugar de encuentro, sino de lucha política.

## 1. El déficit público

No debemos anatemizar el déficit público, ya que está justificado en ocasiones. Determinadas adquisiciones del Estado deben pagarse en varios Ejercicios porque requieren desembolsos elevados y porque, al disfrutarse durante largos períodos de tiempo, no se puede imputar su gasto al presupuesto del año en que se realiza la adquisición. Su financiación debe hacerse con deuda. Vamos a pensar en uno de los servicios necesarios de necesaria provisión pública: la Defensa. El año en que se realiza una gran adquisición de material de defensa es posible que haya que endeudarse para hacer frente a la misma. ¿Pero cuál debe ser el límite del endeudamiento? Porque sin límite de endeudamiento puede adquirirse cualquier cosa y uno sólo debe adquirir aquello que sea capaz de pagar y mantener. Cuando un particular hace una gran adquisición como, por ejemplo, un automóvil, lo paga o bien con ahorro, es decir con superávit pasados que ha ido acumulando, o bien con superávit futuros, con los que amortiza la deuda en que incurrió para la gran adquisición. El problema del Estado es que nunca genera una diferencia positiva entre sus ingresos y gastos corrientes excluidos intereses, es decir superávit, con los que hacer frente a su endeudamiento y a los intereses que éste genera.

Como vemos, admitimos el déficit público limitado a la capacidad de generar superávit futuros en las cuentas públicas. Y, por lo tanto, estamos en contra de los límites constitucionales al déficit, aunque nos parecen un gran avance dada la situación de la que venimos. Estamos en contra de dichos límites, no porque comprendamos que

pueda haber déficit, sino porque nos parecen una trampa a la buena administración del Estado, y porque, además, pueden producir un efecto perverso. La limitación del déficit a cero, o a un porcentaje del déficit, no limita el gasto. La limitación del déficit público sólo dice que la diferencia entre ingresos y gastos públicos tiene que ser una cantidad fija. Basta, pues, elevar las tasas impositivas para alcanzar el objetivo, y ello sin entrar en discusiones sobre la bondad de la famosa Curva de Laffer<sup>1</sup>. Los agentes privados no ajustan sus ingresos a su nivel de gastos, sino al revés. La buena administración no consiste en confiar en que se van a conseguir los ingresos necesarios para hacer frente a unos gastos a los que ya nos hemos comprometido, sino que parte de unos ingresos y sabe que los gastos en que se incurra no pueden superarlos. En pocas palabras, la limitación constitucional relevante sería la aplicada a los ingresos públicos. Una vez conocidos, probablemente como un porcentaje del producto de la Nación, el Estado sabría cuánto tiene para gastar y debería ajustar a ello su gasto corriente y, en su caso, el servicio de la deuda que se haya visto a asumir.

Limitar constitucionalmente los ingresos que el Estado puede distraer de la Economía limita las promesas que los políticos pueden hacer al electorado. La propuesta, sólo por esto, debería tomarse en cuenta. El reparto de las cargas públicas tiene que abandonar el absurdo de la progresividad, porque elimina los incentivos. No puede seguir afirmándose que el esfuerzo tiene que ser igual para todos los individuos en términos marginales; es decir, que se debe contribuir más que proporcionalmente para igualar dichas contribuciones en esos términos de esfuerzo. Y ello por dos motivos: uno, más conocido, como es el de la falta de incentivos ya apuntada; y otro, muy relevante, porque castiga el ahorro, que es la base del crecimiento económico general, y no el consumo, como tantas veces se afirma.

Discriminar a los individuos en función de sus ingresos, en lo impositivo y en muchas otras cosas más, como ya se hace, conduce a que desiguales niveles de esfuerzo y mérito, que generan desiguales niveles de ingresos, produzcan iguales niveles de consumo y ahorro. Y la gente quiere ganar más para consumir y ahorrar más, no para consumir y ahorrar lo mismo. No podemos esquilmar a los individuos como ha hecho el Estado moderno. Esquilme que nos ha convertido en menores de edad, pues nuestras grandes decisiones de consumo, como la educación, la sanidad o la jubilación, no las podemos tomar porque carecemos de los recursos que previamente nos han sido arrebatados; y, una vez que nos han despojado de ellos, se nos dejan unas monedas en el bolsillo para ir al cine o salir a cenar.

## **2. La protección social**

A la protección social ya nos hemos referido de manera implícita. Parece obvio que

---

<sup>1</sup> *N. de la R.*— La «Curva de Laffer» relaciona los tipos impositivos con los ingresos fiscales. Y la enseñanza que se extrae de ella es que no siempre al incrementar los tipos aumenta la recaudación fiscal, incluso puede disminuir.

el papel del Estado en este tema debe ser asegurar que los individuos estén alimentados y vestidos y que no pueden perderse el talento ni la vida por falta de recursos. Sin embargo, deben ser los individuos los que se procuren estos bienes en el mercado con su esfuerzo, con sus propios recursos y, cuando ello no fuera posible, con la ayuda pública. Es un ejercicio de responsabilidad intentar sufragarse uno mismo los gastos presentes y futuros, en los que entra en juego la jubilación.

La provisión de los fondos para nuestro consumo futuro, nuestra jubilación, nos obliga a ahorrar. El ahorro es la base del crecimiento y no el consumo; porque, como todos sabemos, el consumo depende de la renta y no al revés, como suele insistirse desde un poder que, como ya hemos explicado, primero compromete el gasto y luego sale a buscar el ingreso.

Sin embargo, se me objetará, habrá individuos que no puedan hacer frente a sus gastos necesarios en el futuro por falta de ahorro presente. Es posible. Pero esto no se puede solucionar asegurando al que no ahorre que el Estado asumirá dichos gastos, porque entonces no ahorrará en muchos casos; ni asegurando una pensión pública mínima igual a todos los individuos, porque no todos los individuos que se jubilan en un territorio han contribuido los mismos años al sostén público; y, además, porque esa pensión es un freno al movimiento libre de las personas que se encuentran prisioneras del Estado que parece asegurársela. Las personas deben tener el derecho a moverse libremente con sus ahorros por el mundo y a disfrutar de los mismos en el momento en que lo deseen. La intervención pública puede exigir al que trabaja un ahorro mínimo para garantizar su futuro y medios de vida suficientes al que decide venir a jubilarse entre nosotros.

### 3. Nuestra querida España

Todo lo escrito hasta ahora es trasladable a cualquier Estado de Occidente. Sin embargo, a estos problemas, España añade otros propios entre los que debemos señalar los específicamente económicos.

El primero de ellos, la configuración fiscal del Estado de las Autonomías. Por no ser nuestra especialidad, no entraremos, de momento, en la discusión sobre si se deben recentralizar o reducirse los entes regionales autónomos a unos pocos en función de algún criterio histórico. Sin embargo, lo que carece de sentido es la configuración de entes soberanos a la hora de decidir su gasto y totalmente irresponsables a la hora de procurarse los ingresos, de tal modo que actúan aún peor que esos adolescentes de más de treinta años que se apalancan en casa de sus padres. Estos adolescentes, en general, se conforman con unos mínimos de subsistencia porque el mercado les impide adquirir, bien al contado, bien con crédito, todo lo que se les ocurra. De hecho, es la limitación del crédito, o en términos jurídicos: el que sus padres no sean responsables de las deudas patrimoniales que asuman, limita mucho el daño que causan en términos económicos y reduce su capacidad de consumo a límites tolerables. Dicho

de otro modo: mientras mantengamos comunidades autónomas (o entes regionales similares) con soberanía en las decisiones de gasto, podrán establecer los impuestos que quieran, y enfrentarse a sus votantes, pero no deben gozar ni del aval, explícito o implícito, de la Administración Central, ni del privilegio de inembargabilidad de sus ingresos y activos.

El otro tema preocupante en España es el de la ruptura de la unidad de mercado. La autarquía es una construcción ideal que, sencillamente, no es viable; sus beneficios sólo se alcanzan si definimos un mercado que englobe todo el orbe y sus perjuicios son mayores cuánto menor es el tamaño de un mercado. Por eso los territorios soberanos muy pequeños no suelen optar por ella, salvo que opten por ser muy pobres, y prefieren el libre comercio o, lo que es lo mismo, integrarse en mercados mayores. La deriva aldeanista de los territorios que componen España sólo puede conducirnos a mayores niveles de pobreza. La solución está clara: o los entes regionales no tienen competencias sobre la regulación económica, o la regulación económica de que gocen sólo puede ser competitiva, es decir, limitada por una regulación general de aplicación en todo el territorio y que, además, sea más exigente.

*En suma*, nos parecen esenciales: *a)* una menor intervención pública a la par que una mayor responsabilidad individual; *b)* unos impuestos limitados que dejen más recursos en los bolsillos de los ciudadanos, para que éstos puedan tomar más decisiones sobre su vida; y *c)* se precisa un Estado limitado en su actividad y en sus ingresos, como lo estamos todos, para que desarrolle sus funciones propias, pero no todas las inherentes a una sociedad libre.