

Mohammed-Raja Amrani*
Lahcen Oulhaj*

DÉFICIT PÚBLICO Y FINANCIACIÓN DE LA ECONOMÍA**

Entre 1960 y 1982, la economía de Marruecos se caracterizó por un intervencionismo estatal importante y un fuerte protagonismo del gasto público como inductor del crecimiento económico. En 1983, con la puesta en práctica del Programa de Ajuste Estructural, se produce un cambio en la orientación de la política económica que busca la instauración de un entorno favorable al crecimiento económico, pasando el gasto público a un segundo plano. Tras describir estas dos etapas de la historia económica marroquí, el trabajo se completa con un análisis de la relación existente entre finanzas públicas y crecimiento económico.

Palabras clave: política fiscal, déficit público, reforma estructural, Marruecos, 1960-2005.

Clasificación JEL: H62, O55.

1. Introducción

Desde que Marruecos alcanzó su independencia, en 1956, el papel de los poderes públicos en la estructuración e impulso de la economía marroquí ha sido determinante, y ello a pesar de la diversidad en las formas de intervención estatal. La evolución de las finanzas públicas (principal instrumento de la intervención estatal) ha estado en el origen de prácticamente todos los cambios de orientación que ha experimentado la política económica del país. A menudo de forma problemática, la evolución del déficit presupuestario explica los principales cambios en la orientación y puesta en práctica de la política económica; especialmente el acaecido al inicio de 1982-1983 caracterizado

por el cambio desde una política de desarrollo de industrias de sustitución de importaciones a otra basada en la promoción de la exportación de las industrias de bienes de consumo, acompañada de una apertura cada vez mayor hacia la economía mundial. Estos cambios han estado a menudo facilitados por el apoyo que los organismos financieros internacionales y regionales han ofrecido a los países dispuestos a profundizar en la liberalización de sus economías.

El papel desempeñado por las finanzas públicas en la evolución y estructuración de la economía nacional no ha sido suficientemente puesto en evidencia por los estudios realizados sobre la misma. El presente trabajo intentará arrojar algo de luz sobre la importancia, con frecuencia crucial, de las finanzas públicas en los cambios sufridos por las estructuras y comportamientos de los actores económicos que han incidido sobre la economía marroquí a partir de su independencia.

* Profesores de Economía de la Universidad Mohammed V-Agdal.

** «Déficit budgétaire et financement de l'économie».

Traducción de Leticia Álvarez Alonso.

A pesar de la evolución errática de las finanzas públicas (tanto por el lado de los ingresos, como por el de los gastos) es posible identificar dos grandes períodos en su desarrollo. El primero, que va desde el inicio de los años sesenta hasta el de los ochenta, se caracteriza por un intervencionismo estatal importante —donde el gasto público se supone el inductor del crecimiento económico—. El segundo, que comienza con la puesta en práctica del Programa de Ajuste Estructural (PAS) y llega hasta nuestros días, viene marcado por una política totalmente volcada, primero y sobre todo, a establecer la evolución del gasto público como el resultado de la instauración de un entorno favorable al crecimiento económico.

La presentación, en este trabajo de estas dos diferentes etapas en la historia económica de Marruecos continuará con un análisis de la relación existente entre las finanzas públicas y el crecimiento económico.

2. Las finanzas públicas como rémora del crecimiento (1960-1980)

Política económica voluntarista contrariada (1960-1973)

Aunque en los primeros años de la independencia se optará por una política económica calificada de liberal, el Estado se erigió en actor principal, si no exclusivo, en numerosos sectores de la economía. La iniciativa privada quedó confinada a los dominios tradicionales del comercio, la industria textil, agroalimentaria, etcétera, con un desarrollo dependiente en buena medida de los poderes públicos, bien debido a medidas restrictivas (monopolio del comercio exterior) y/o de promoción (subvenciones junto con formas múltiples y diversas de estímulo).

Este tipo de comportamiento ha tenido por efecto limitar los mecanismos de la competencia tanto en el sector real como en el financiero, que son los que normalmente permiten promover y acompañar el desarrollo de la iniciativa privada.

La evolución de la FBCF fue muy lenta y la proporción de inversión pública estuvo, en media, alrededor del 43 por 100, con un pico de casi el 50 por 100 en 1968. A pesar de la existencia de una importante demanda social en cuestión de equipamiento e infraestructuras (salud, educación, electrificación...) y en materia de empleo, los poderes públicos tuvieron que limitar sus ambiciones, sobre todo tras los excesos de 1962-1963 (los gastos presupuestarios de funcionamiento aumentaron un 15 por 100 en 1962 y un 16 por 100 en 1964; los gastos presupuestarios de equipo crecieron un 35 por 100 y un 22 por 100 en 1962 y 1963, respectivamente), a satisfacer los principales motores de arrastre de los sectores claves de la economía. Ello explica la modesta tasa de crecimiento alcanzada en estos años, si se compara con las registradas en Argelia y, en menor medida, en Túnez. Ésta fue la condición para contener la demanda global en niveles considerados a la época como asumibles.

Durante este período, la evolución de los gastos públicos de funcionamiento siguió estrechamente la progresión experimentada por los ingresos públicos (de origen esencialmente fiscal). La inversión pública estuvo prácticamente en su totalidad financiada por el endeudamiento público.

El déficit presupuestario estuvo perfectamente controlado tras la crisis de las finanzas públicas en 1962-1963 —en media, un 6 por 100— mientras que el endeudamiento público en ningún momento superó el nivel del 25 por 100 del PIB.

Política económica voluntarista reafirmada (1974-1979)

La evolución de los ingresos públicos puede considerarse modesta hasta el año 1973, año en que la demanda mundial de fosfatos experimentó una expansión considerable. Ello hizo que el precio de dicho producto se multiplicara por cuatro, siendo el principal producto de exportación de Marruecos. Por tanto, son los ingresos de este monopolio los que inicialmente dieron origen a un incremento del 75 por 100 en la recaudación, entre 1973 y

CUADRO 1
EVOLUCIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, 1960-1970
(En MM DH)

Año	Gasto total presupuestado	Gasto de funcionamiento	Gasto de inversión	Total ingresos	Deuda pública desembolsada	PIB
1960	1.717	1.395	322	994	—	10.153
1961	1.889	1.521	368	946	—	10.209
1962	2.239	1.742	497	1.037	2.576	11.889
1963	2.626	2.019	607	1.170	2.386	13.457
1964	2.619	2.020	599	1.589	2.775	13.978
1965	2.638	2.004	634	1.471	3.354	14.606
1966	2.617	2.100	517	1.881	3.354	15.350
1967	3.068	2.206	862	2.150	3.754	15.198
1968	3.643	2.672	971	2.546	4.083	17.402
1969	3.756	2.749	1.007	2.710	4.488	17.990
1970	4.079	3.008	1.071	3.024	4.866	19.431

FUENTE: Elaboración propia a partir de los informes anuales del Banco de Marruecos.

CUADRO 2
EVOLUCIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, 1973-1980
(En MM DH)

Año	Total ingresos	Total gasto público	Gasto corriente	Gasto de inversión	Déficit público/PIB	Deuda pública
1973	3.912	4.933	3.737	1.196	—4	6.367
1974	6.900	8.333	6.156	2.177	—4	7.513
1975	8.490	12.021	7.567	4.454	—10	8.921
1976	8.322	16.273	8.152	8.121	—19	13.125
1977	10.784	19.706	9.400	10.306	—19	17.345
1978	11.693	17.678	11.049	6.629	—11	21.083
1979	13.802	22.016	13.000	9.016	—14	24.682
1980	15.092	24.010	16.167	7.843	—13	30.894

FUENTE: Elaboración propia a partir de los informes anuales del Banco de Marruecos.

1974. Esta fuerte expansión de los ingresos generó una fuerte expansión de la demanda global, provocando a su vez un importante aumento de la recaudación fiscal.

La ruptura en la evolución del gasto público se produjo en 1974. El fuerte aumento de los ingresos por exportación llevó a las autoridades a abandonar la política de prudencia en materia de gasto público de los años sesenta, y

cambiarla por un lógica voluntarista de crecimiento económico «autocentrado» mediante una expansión rápida de la inversión pública, los salarios reales y los de los funcionarios. La inversión pública se multiplicó de esta manera, por más de ocho entre 1973 y 1977. Llegó a suponer más de un 20 por 100 del PIB en 1977, nivel que tras ese año nunca más se alcanzó.

Mientras que en media la inversión pública suponía normalmente un 40 por 100 del total de la FBCF, llegó a representar el 75 por 100 del total de la inversión en 1978. Ningún sector o rama de la actividad económica se escapaba del sector público (banca y prácticamente todas las ramas de las industrias de transformación: química y paraquímica, textil, agroalimentaria, cementera...). Pero el aumento inducido por la explosión del gasto público no fue el único responsable del desfase en la evolución de la capacidad de absorción de nuevas inversiones, bastante inferior al volumen de estas últimas. Se debió, también y sobre todo, a la enorme expansión de los gastos corrientes, cuyo volumen alcanzó en 1980 más de cuatro veces el de 1973. Es este gasto el que se convirtió rápidamente en inmanejable, al contrario que el gasto de inversión.

El rápido deterioro, tanto del saldo presupuestario global (el déficit presupuestario se multiplicó, en términos nominales, por más de 18 entre 1973 y 1976) como de los pagos corrientes, tuvo como consecuencia el recurso al endeudamiento público, mayormente, exterior. Las condiciones de entonces permitían a Marruecos acceder, sin grandes dificultades, a los fondos disponibles en los mercados internacionales de capitales para financiar los déficit presupuestarios del saldo de la balanza corriente. Entre 1975 y 1980 el volumen de deuda pública, básicamente deuda exterior, se multiplicó por más de cuatro. Ante esta situación, los poderes públicos pusieron rápidamente en práctica un plan de estabilización, con el objetivo de reducir los «déficit gemelos» (presupuestario y de balanza de pagos). Pero, al combinarse la rápida explosión del endeudamiento exterior con una dificultad creciente de acceder a los mercados financieros internacionales a partir de 1982, se hizo inevitable la asfixia de las finanzas públicas (durante este período las reservas de divisas se redujeron a la mínima expresión) junto a una importante competencia exterior, aunque condicionado por un cambio radical en la forma de conducir la política económica.

3. Equilibrio presupuestario, la mayor preocupación de los poderes públicos (1983-2003)

En 1982, antes de la puesta en práctica del PAS, las finanzas públicas tenían una estructura radicalmente diferente de la que existía diez años antes —el gasto público pasó del 22 por 100 del PIB al 36,5 por 100, después de haber llegado a representar el 40 por 100 en 1976/77— mientras que apareció una nueva categoría de gasto público, el de pago de intereses de la deuda pública: su volumen se multiplicó por más de 12 entre 1973 y 1982.

Reflejando una expansión sin precedentes de la deuda pública exterior (la deuda exterior total llegó hasta el 125 por 100 del PIB) el pago de los intereses anuló prácticamente el margen de maniobra de los poderes públicos en materia de política económica entre 1983 y 1992. La acción de los poderes públicos se limitó, entonces, a hacer sostenible el endeudamiento y el déficit públicos y, sólo a partir de 1993, a desarrollar los medios cualitativos de intervención y los instrumentos de regulación económicos que permitieran mejorar el entorno de las empresas.

Saneamiento macroeconómico

La gestión activa de la deuda pública, principalmente deuda exterior, y algunas reformas estructurales constituyeron el eje principal para el ajuste de las finanzas públicas.

Gestión de la deuda externa

La gravedad de la fuerte expansión de la deuda exterior se vio algo atenuada por su estructura. Era en su mayor parte deuda de largo plazo y principalmente de origen público (bilateral) o de instituciones financieras internacionales. El recurso a los mercados internacionales de capitales se volvió casi imposible para Marruecos a partir de 1982.

Durante esta fase, la gestión de la deuda se basó esencialmente en el uso de los mecanismos de refinanciación.

CUADRO 3

REFINANCIACIÓN DE LA DEUDA EXTERNA ENTRE 1983 Y 1992: SEIS ACUERDOS ALCANZADOS CON EL CLUB DE PARÍS Y TRES CON EL CLUB DE LONDRES

Año	Reducción de la deuda		Reducción de los intereses		Reducción del capital	
	Mns. DH	% PIB	Mns. DH	% PIB	Mns. DH	% PIB
1983	3.754	3,8	1.246	1,3	2.508	2,5
1984	8.689	7,7	1.852	1,6	6.837	6,1
1985	7.207	5,6	508	0,4	6.699	5,2
1986	12.653	8,2	1.417	0,9	11.236	7,3
1987	9.826	6,3	2.142	1,4	7.754	4,9
1988	7.642	4,2	1.898	1,0	5.744	3,2
1989	7.322	3,8	895	0,5	6.427	3,3
1990	9.945	4,7	2.362	1,1	7.583	3,6
1991	5.094	2,1	1.036	0,4	4.058	1,7
1992	3.452	1,4	713	0,3	2.739	1,1

FUENTE: Dirección General de Política Económica. Cuadro de mandos de las finanzas públicas, 2003.

Esta política consiguió aligerar el gasto del servicio de la deuda, pero no el peso de la deuda en sí y menos aún su volumen. En cuanto a la financiación de los nuevos déficit presupuestarios, se hizo cada vez más con el recurso a la deuda exterior, a las transferencias¹ y a los avances del Banco Central tanto como por la obligación del resto de los bancos de detentar un porcentaje del 33 por 100 de los recursos del sistema bancario en forma de efectos públicos, con el efecto perjudicial que ello tiene sobre la financiación privada.

¹ Las transferencias que, en ciertos años han representado una parte sustancial de los ingresos del Estado:

- 1 por 100 del PIB (1983)
- 1,9 por 100 del PIB (1985)
- 2,9 por 100 del PIB (1990)
- 2,1 por 100 del PIB (1991)

En media, 0,5 por 100 del PIB entre 1980 y 1989 y 0,9 por 100 del PIB de 1990 a 1995 (Fuente: Dirección General de Política Económica. Cuadro de mandos de las finanzas públicas, 2003).

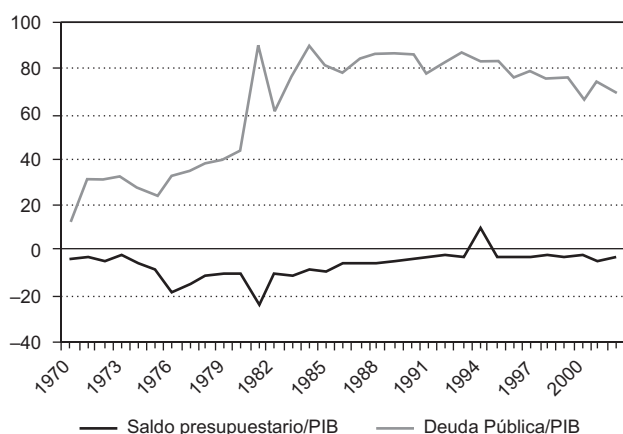
Estas transferencias se convirtieron en insignificantes tras la aceleración del proceso de privatizaciones.

Reformas estructurales

La puesta en práctica del PAS consagró el abandono de cualquier veleidad en cuanto a la aplicación de una política industrial y/o sectorial no teniendo el Estado los medios para cubrir los objetivos previamente expuestos. Se abandonó provisionalmente la creación de empresas y filiales, especialmente en el sector textil, al mismo tiempo que se frenó sensiblemente el desarrollo de las industrias metálicas y metalúrgicas. Esta política tendrá dos efectos contradictorios: la mejora en competitividad de la economía marroquí debido a la combinación de decisiones más acertadas, con una puesta en práctica más rigurosa de los proyectos de inversión; pero también una «desindustrialización rampante» de la economía marroquí. Se observa una traslación desde la fuente hasta la desembocadura en la cadena de producción, de la mayor parte de los sectores industriales, incluido el textil; desde ese momento las empresas de hilatura y telares dejaron paso rápidamente a las de vestido y mercería.

GRÁFICO 1

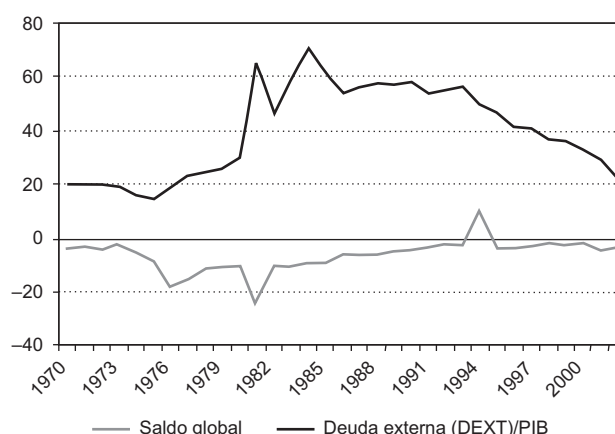
EVOLUCIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA Y DEL SALDO PRESUPUESTARIO (En % del PIB)



FUENTE: Gráfico realizado a partir de las estadísticas de los informes anuales del Banco de Marruecos.

GRÁFICO 2

EVOLUCIÓN DE LA DEUDA EXTERNA Y DEL SALDO PRESUPUESTARIO (En % del PIB)



FUENTE: Gráfico realizado a partir de las estadísticas de los informes anuales del Banco de Marruecos.

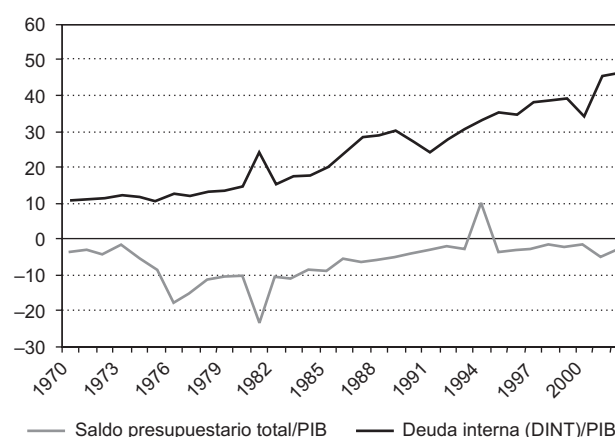
El otro aspecto de la reforma estructural se centró directamente en las finanzas públicas: reducción drástica de la inversión pública para que su peso retorne a los niveles anteriores a 1973, así como el de los gastos corrientes. El Estado frenó de manera significativa la contratación pública, mientras que los ingresos reales de numerosas categorías salariales del sector público fueron enormemente recortados en este período.

Con respecto a los ingresos públicos, se llevaron a cabo importantes reformas en este período [IVA, Impuesto de Sociedades (IS), Impuesto General sobre la Renta (IGR)]. Estas reformas han tenido como efecto el reforzar de manera significativa el avance de la recaudación fiscal.

El conjunto de estas reformas combinadas con la refinanciación de la deuda externa de los Clubs de París y Londres permitieron limitar el déficit público a partir de 1983; éste permaneció estable en el decenio de 1980 en el 8 por 100 del PIB (entre 1980 y 1989).

GRÁFICO 3

EVOLUCIÓN DE LA DEUDA INTERNA Y DEL SALDO PRESUPUESTARIO (En % del PIB)



FUENTE: Gráfico realizado a partir de las estadísticas de los informes anuales del Banco de Marruecos.

CUADRO 4
INGRESOS POR PRIVATIZACIONES

Año	Ingresos por privatizaciones (En millones de DH)	Ingresos por privatizaciones (En % del PIB)	Ingresos por privatizaciones (En % de los ingresos fiscales)
1993	2.141	0,9	20,5
1994	2.057	0,7	20,1
1995	1.241	0,4	18,9
1 ^{er} semestre 1996	1.607	1	30,1
1996-1997	4.724	1,5	39,3
1997-1998	1.155	0,3	13,3
1998-1999	392	0,1	4,0
1999-2000	395	0,1	1,5
2 ^o semestre 2000	18	0	0,7
2001	23.397	6,1	73,6
2002	621	0,2	7,9

FUENTE: Dirección General de Política Económica. Cuadro de mandos de las finanzas públicas, 2003.

El Estado como regulador de la economía de mercado

Al inicio de los años noventa, la situación presupuestaria ya estaba saneada (desde 1990, el déficit presupuestario y el endeudamiento externo se volvieron totalmente sostenibles). El Estado comenzó a llevar a cabo una profundización de las reformas estructurales para mejorar las condiciones de la competencia. Estas reformas se enfocaron principalmente en el sistema financiero. Se promulgó una nueva ley bancaria en 1993. Se suprimía con ella la compartimentación del sistema bancario a la vez que significó el fin de la represión financiera. Los tipos de interés, acreedor y deudor, dejaron de estar fijados por el Estado. Además, finalizó la penalización sobre el sistema bancario que producía anteriormente la obligación de detentar valores públicos. Por una parte, el mínimo obligatorio de valores públicos se suprimió en 1992 mientras que los empleos obligatorios lo fueron en 1994. A partir de entonces, el Estado se financió a través de mecanismos de mercado.

El segundo grupo de reformas consistió en el fin del monopolio en los servicios públicos. A menudo deficitarios, la gestión de los servicios públicos (saneamiento,

distribución de agua y electricidad, transporte urbano,...) se había convertido en una fuente de gasto público cada vez más voluminosa. La concesión de la gestión de estas actividades ha permitido al Estado mejorar los ingresos públicos y limitar los gastos.

Para terminar, la última reforma fueron las privatizaciones. Marruecos tuvo la particularidad de acometer con buen criterio su proceso privatizador de empresas públicas (tanto del sector financiero, como real) y sacar el mejor partido del mismo.

Ingresos por privatizaciones

Marruecos continuó asimismo mejorando la gestión de su deuda exterior mediante la puesta en práctica, en la segunda mitad de los años noventa, de los acuerdos de reconversión de la deuda pública exterior en inversiones y de refinanciación de las deudas onerosas.

Se llevaron a cabo varios acuerdos bilaterales de conversión de deuda pública en inversiones, especialmente con Francia, España y Kuwait. Francia fue el país que soportó los mayores esfuerzos para ayudar a Marruecos a mejorar la gestión de su deuda exterior (tres acuerdos de

CUADRO 5
EVOLUCIÓN DEL DÉFICIT PÚBLICO
(En % del PIB)

Año	Déficit total	Déficit estructural	Déficit cíclico
1990	-3,54	-3,78	0,24
1991	-3,10	-3,72	0,62
1992	-2,18	-2,07	-0,12
1993	-2,41	-1,81	-0,61
1994	-3,17	-3,49	0,38
1995	-5,17	-4,40	-0,76
1996	-1,86	-2,14	0,28
1997	-2,15	-2,80	0
1998	-3,16	-2,90	0
1999	-2,30	-2,80	-0,3
2000			
2001	-2,60	-4,50	0,1
2002	-4,20	-4,00	0,3

FUENTE: Dirección General de Política Económica. Cuadro de mandos de las finanzas públicas, 2003.

conversión que ascendieron a un volumen global de 3.100 millones de francos franceses y dos acuerdos de refinanciamiento de la deuda onerosa por un volumen de más de 2.000 millones de francos franceses).

Los resultados de esta política fueron la mejora de las cuentas exteriores (la balanza por cuenta corriente ha registrado un importante excedente en 2003, por tercer año consecutivo); una disminución significativa, tanto en peso como en volumen, de la deuda exterior aunque con un aumento de la deuda pública interior; un incremento de la deuda pública total aunque permaneciendo dentro de las condiciones de sostenibilidad; las reservas de divisas en 2003 ascendieron a 12,5 millones de dólares, es decir, más de 10 meses de valor de las importaciones; en fin, una evolución normal del déficit presupuestario durante el decenio de los noventa.

La evolución favorable en el control de las finanzas públicas y del déficit presupuestario esconde, sin embargo algunos riesgos de ruptura. Primero, los relacionados con el final de los procesos de las reformas fundamentales de la economía y con su acompañamiento por parte de las instituciones financieras internacionales y de los

principales socios económicos de Marruecos, especialmente Francia. Segundo, los relativos al fin de un ciclo, el de las concesiones de la gestión pública de los sectores de agua y electricidad. Desde ahora, a excepción de la privatización de la Banque Centrale Populaire y de la apertura al público del capital de Maroc Telecom (programadas para el 2005) las perspectivas de entrada futura de ingresos por privatización parecen limitadas.

Y, en fin, la pérdida de parte de los ingresos aduaneros que, al término de la puesta en práctica del acuerdo de asociación con la Unión Europea, se estima será de un 12 por 100 de la recaudación.

La conjunción de estos elementos combinados con la débil progresión del rendimiento de los impuestos y los excesos registrados recientemente en la carga salarial del Estado, hacen temer una nueva crisis de las finanzas públicas que, en ausencia de reformas estructurales profundas y de una revisión del sistema fiscal marroquí, exijan aumentar la base impositiva y eliminar las exenciones, especialmente las que benefician al sector agrícola, pudiendo convertirse en la principal preocupación de los agentes públicos en los próximos años.

CUADRO 6

EVOLUCIÓN DE LOS COMPONENTES DEL GASTO PÚBLICO

Período	G. corrientes/ G. totales	G. corrientes del Estado/PIB
1980-1989	73,6	21,5
1990-1995	80,0	21,2
1996-2002	82,4	22,3

FUENTE: Dirección General de Política Económica. Cuadro de mandos de las finanzas públicas, 2003.

CUADRO 7

EVOLUCIÓN DE LA MASA SALARIAL DENTRO DEL GASTO PÚBLICO

Período	Masa salarial/ Gastos totales	Masa salarial/ PIB
1980-1989	35,3	10,3
1990-1995	39,6	10,5
1996-2002	43,2	11,7

FUENTE: Dirección General de Política Económica. Cuadro de mandos de las finanzas públicas, 2003.

4. La eficiencia de la actuación pública

Considerado como un impacto positivo sobre la demanda efectiva o un medio que puede favorecer la expansión y la eficacia de las inversiones privadas, se puede contemplar el gasto público como un incentivo para el crecimiento económico. Sin embargo, un nivel excesivo de gasto público puede provocar un desvío de la demanda, un incremento en las necesidades de financiación del Estado o una expulsión de la inversión privada. Ello puede constituir un peso excesivo para la economía, perturbar el sistema y frenar el crecimiento potencial. Lógicamente, existe un tamaño óptimo del Estado o de su gasto, que se corresponde con un crecimiento económico máximo, que es su responsabilidad determinar.

En realidad, dicha relación teórica entre el gasto público y el crecimiento económico no se verifica empíricamente en el caso de Marruecos². Pero, antes de evocar los trabajos econométricos que demuestran la fragilidad de la eficiencia de la intervención pública en la economía, conviene, como primera medida, presentar la evolución del gasto público. En un tercer y último paso, se tratará de intentar explicar la mencionada ausencia de relación de causalidad entre el gasto público y el crecimiento económico en Marruecos.

Evolución del gasto público

Tras los máximos registrados en 1976-1977 resultantes de la puesta en práctica de una política voluntarista en materia de inversión y los de 1981-1982, año de una sequía terrible, el gasto público (incluido el de los gobiernos locales) se ha mantenido estable en el entorno del 30 por 100 del PIB³. Es un porcentaje similar al observado en Egipto y Túnez, pero bastante superior a las cifras registradas en los países del Sudeste asiático, con estructuras económicas similares a la de Marruecos. Lo que nos interesa es, sin embargo, la estructura y evolución de los diferentes componentes del gasto público, así como el peso creciente del gasto corriente. El Cuadro 6 muestra esos datos.

1. Dentro del gasto corriente es la masa salarial la que más ha contribuido a dicho peso creciente. Ésta llegó a casi el 13 por 100 del PIB en 2003. El esfuerzo realizado durante el período de aplicación del programa de ajuste estructural (PAS), para llevar el peso de la masa salarial desde el 11,5 por 100 del PIB en 1983 hasta el 9,2 por 100 en 1986, resultó, parece, agotador. Se muestra la evolución de estos gastos en el Cuadro anterior.

2. El crecimiento en el peso de la masa salarial no fue debido, sin embargo, a un incremento en la población de

² Ver el estudio realizado por M.-R. AMRANI, K. HAMMES y L. OULHAJ sobre las finanzas públicas marroquíes en el entorno de Femise II.

³ La mediana de la serie del cociente gasto público total/PIB fue de 29,14 por 100 entre 1970 y 2002.

CUADRO 8

EVOLUCIÓN DE LA DEUDA EXTERNA Y SUS COMPONENTES (En %)

Período	Servicio de la deuda/ Gasto total	Intereses de la deuda externa/ Gasto total	Intereses de la deuda interna/ Gasto total	Total intereses de la deuda/ PIB
1980-1989 . .	18,5	12,9	5,7	5,4
1990-1995 . .	21,8	12,0	9,9	5,8
1996-2002 . .	18,7	6,8	11,8	5,11

FUENTE: Dirección General de Política Económica. Cuadro de mandos de las finanzas públicas, 2003.

CUADRO 9

EVOLUCIÓN DEL GASTO DE INVERSIÓN (En %)

Período	Gasto de inversión excluyendo IVA/ Gasto total	Gasto de inversión excluyendo IVA/PIB
1980-1989	26,4	7,7
1990-1995	20	5,3
1996-2002	17,6	4,8

FUENTE: Dirección General de Política Económica. Cuadro de mandos de las finanzas públicas, 2003.

funcionarios. Marruecos es el país que tiene menos efectivos en la función pública, en términos comparativos con los países de la ribera Sur del Mediterráneo: menos del 2,5 por 100 de la población total. Pero el nivel de las remuneraciones es ciertamente el más alto en términos de poder adquisitivo. Estas pinceladas estadísticas esconden, sin embargo, una fuerte desigualdad en el reparto de los salarios dentro de la función pública.

Dicha desigualdad en el reparto, ¿puede considerarse un reflejo de una mayor eficiencia en el funcionamiento de la Administración? La Administración marroquí, ¿compite con el sector privado a la hora de atraer a los profesionales mejor formados? o, por el contrario, ¿reduce la motivación de sus empleados y puestos directivos?

CUADRO 10

EVOLUCIÓN DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y DE LA RATIO «GASTO PÚBLICO TOTAL/PIB» (En %)

Año	Crecimiento del PIB constante	Gasto público total/PIB	Gasto público de inversión/PIB
1970	5	23,92	6,75
1971	6	22,78	6,05
1972	2	22,37	5,90
1973	4	22,68	5,67
1974	6	32,57	8,37
1975	9	32,42	12,24
1976	12	39,29	19,64
1977	6	39,29	20,71
1978	2	30,91	12,02
1979	5	33,99	14,53
1980	4	34,03	12,21
1981	-1	37,16	12,53
1982	7	36,49	13,85
1983	2	31,19	8,44
1984	2	30,13	6,51
1985	4	28,63	6,41
1986	6	27,48	7,34
1987	1	26,18	6,08
1988	10	27,54	6,51
1989	9	28,39	7,34
1990	4	27,48	7,28
1991	7	26,02	6,19
1992	-4	28,30	6,97
1993	-1	29,76	7,84
1994	10	28,09	6,81
1995	-7	29,20	6,99
1996	12	26,53	5,20
1997	-2	27,19	5,34
1998	8	28,34	5,99
1999	0	30,16	6,38
2000	1	31,51	7,40
2001	6	31,70	7,58
2002	3	28,00	5,74

FUENTE: Tesoro e informes del Banco de Marruecos.

La ausencia de investigaciones sobre el rendimiento y evolución de los diferentes sectores de la Administración hacen difícil cualquier respuesta coherente

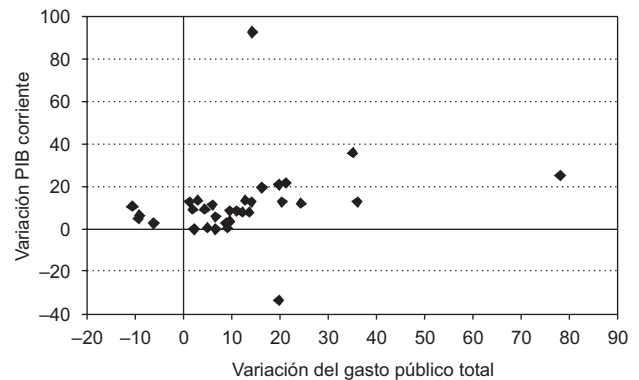
sobre estas cuestiones. Aunque es cierto que el deslizamiento que se ha producido en estos últimos años ha limitado enormemente el margen de maniobra de los poderes públicos. La aplicación de una verdadera política salarial, centrada en la evolución de la eficiencia del aparato administrativo, se revela muy necesaria.

Por lo que respecta al pago de intereses de la deuda, su peso es menos importante que durante la primera mitad del decenio de los noventa. Justamente porque los instrumentos aplicados para dinamizar la gestión de la deuda exterior han permitido mejorar la estructura de sus tipos de interés y reducir su peso. Pero parece que dichos instrumentos han llegado a su límite, y no se pueden aplicar a la gestión de la deuda interna, cuyo peso ha ido aumentando. La absorción de una parte de la liquidez del sistema bancario, por parte del Tesoro Público, parece que actualmente tiene más virtudes que inconvenientes para la economía marroquí. Desde luego para el sector bancario que, gracias a ello, ha conseguido limitar la base del margen de intermediación en los últimos años. El efecto de expulsión sobre la inversión es, sin embargo, un motivo de preocupación en caso de que mejoren las condiciones de la demanda de créditos bancarios.

3. La mejora en la gestión de la deuda externa ha venido acompañada por un importante esfuerzo de reducción de los gastos de transferencia. Dichos gastos llegaron a suponer el 7,3 por 100 del gasto total del Tesoro (2,7 por 100 del PIB) en vísperas de la aplicación del PAS; los beneficios generados para la población en general parecen, sin embargo, más limitados. El impacto social que produce la reducción importante y hasta brutal de este tipo de gastos (recortados hasta un 1,5 por 100 del gasto total, o 0,4 por 100 del PIB en 1987) han llevado a los poderes públicos a administrarlos mejor y a gestionarlos de manera progresiva. Es bastante lógico pensar que los niveles alcanzados en la actualidad (1,5 por 100 del gasto total y 0,6 por 100 del PIB) no van a ser muy superados y que podrían incluso bajar.

GRÁFICO 4

VARIACIÓN DEL PIB EN FUNCIÓN DE LA VARIACIÓN DEL GASTO PÚBLICO 1970-2002 (En %)



Estudio empírico de la relación entre gasto público y crecimiento

Veamos de entrada si existe alguna relación entre el crecimiento del PIB y la variación del gasto público. A continuación se muestra la nube de puntos que relaciona ambas variables en el plano:

La nube que se muestra arriba no sugiere ninguna relación, si no una curva en forma de S tumbada. Lo que corresponde a una ecuación de un grado superior que la ecuación que determina la curva de Armey. Tomemos ahora los ingresos públicos en lugar del gasto y veamos su relación con el crecimiento. Se obtiene lo siguiente:

Esta nueva nube no es mucho mejor que la anterior. Pasemos a la curva de Armey. A continuación se muestra la nube de puntos generada por la relación de gasto público en porcentaje del PIB y el crecimiento de éste.

La nube que se obtiene no corresponde a ninguna forma matemática concreta y el programa Excel la ajusta con una curva de cuarto grado. Ello querría decir que,

GRÁFICO 5

VARIACIÓN DEL PIB EN FUNCIÓN DE LOS INGRESOS PÚBLICOS TOTALES, 1970-2002 (En %)

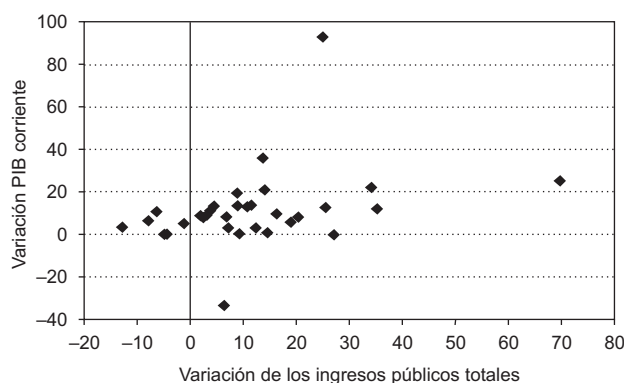
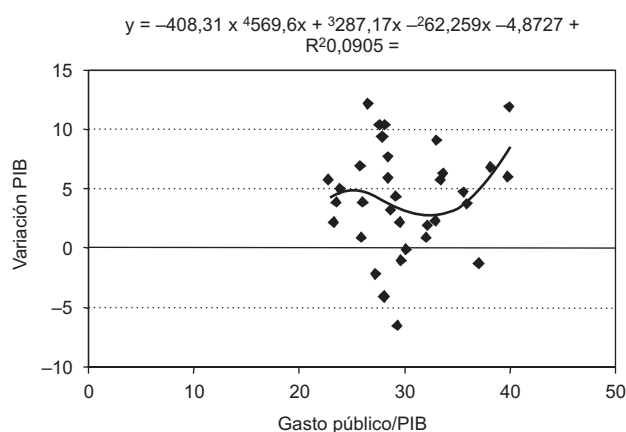


GRÁFICO 6

VARIACIÓN DEL PIB EN FUNCIÓN DE LA RATIO «GASTO PÚBLICO/PIB», 1970-2002 (En %)



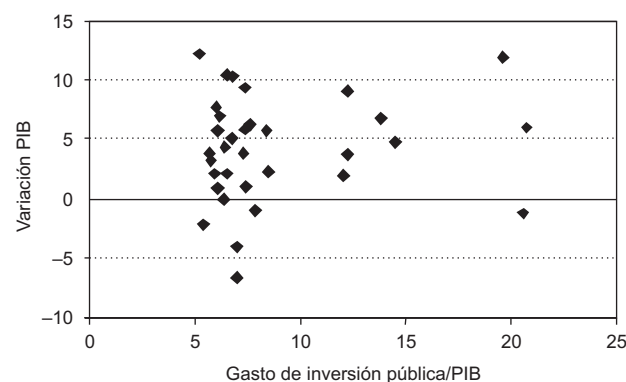
por debajo del 30 por 100, hay un nivel óptimo de gasto respecto al PIB que no se debe sobrepasar si se quiere maximizar el crecimiento y ese nivel sería el 26 por 100. Por tanto, si la ratio del gasto público excede del 30 por 100, ya no existe un punto que maximice el crecimiento, al contrario: habría un mínimo cercano al 35 por 100 del gasto, más allá del cual no habría ningún límite. Cuanto más se aumentara el peso del Estado más vigoroso se haría el crecimiento. Eso es lo que sugiere la curva de ajuste. Pero, en fin, no se debe dar excesiva credibilidad a esto, dado que la R^2 no es más que el 0,0905.

Quizá convendría tener en cuenta sólo el gasto público de inversión, en lugar del total, a la hora de relacionarlo con el crecimiento, ya que son los gastos de inversión los que se considera que generan el crecimiento. La nube así obtenida es la que aparece en el Gráfico 7.

La forma de la nube tampoco es muy esperanzadora. Se puede intentar regresar el crecimiento de un año, más que con el gasto público (en porcentaje del PIB) de ese mismo año, con el del año precedente, re-

GRÁFICO 7

VARIACIÓN DEL PIB EN FUNCIÓN DE LA RATIO «GASTO DE INVERSIÓN PÚBLICA/PIB», 1970-2002 (En %)



flejando así un retardo de un año en que el gasto se traduzca en crecimiento del PIB. Se obtiene la nube que aparece en el Gráfico 8.

GRÁFICO 8

**CRECIMIENTO ECONÓMICO (N)
EN FUNCIÓN DE LA RATIO
«GASTO PÚBLICO TOTAL/
PIB (N-1)» DE 1970 A 2002
(En %)**

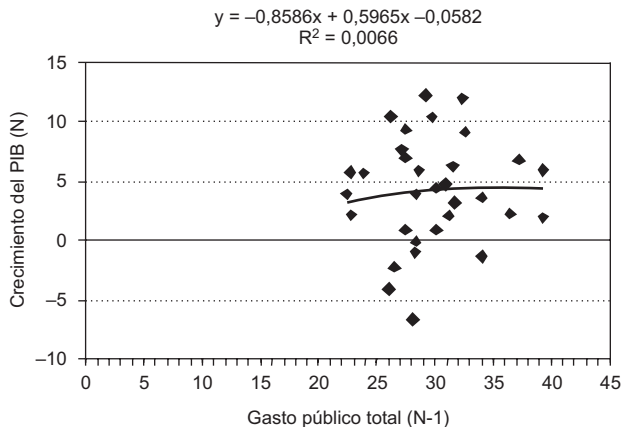
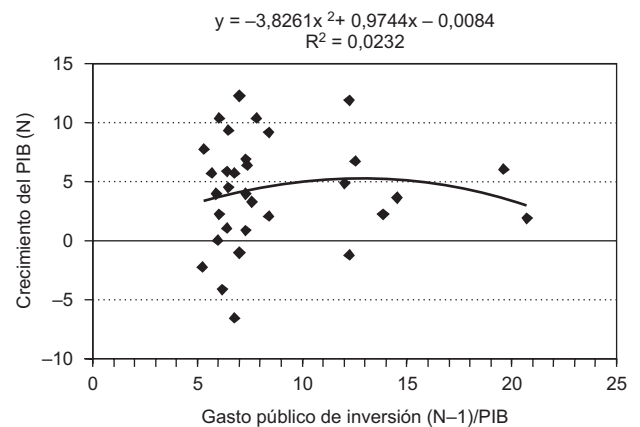


GRÁFICO 9

**CRECIMIENTO ECONÓMICO (N)
EN FUNCIÓN DE LA RATIO
«GASTO PÚBLICO DE INVERSIÓN/
PIB (N-1)» DESDE 1970 A 2002
(En %)**



El ajuste mediante una curva de segundo grado es muy deficiente (la R^2 es igual a 0,0066). Si no se tiene eso en cuenta se podría decir que el nivel óptimo de gasto público se sitúa en el entorno del 32 por 100 del PIB.

Si se aplica el decalaje de un año al gasto de inversión, en lugar de al gasto público total, se obtiene la figura que se observa en el Gráfico 9.

Ha mejorado la calidad del ajuste, pero sigue siendo de una calidad bastante baja (R^2 de 0,0232). Esta última curva sugiere un nivel óptimo de gasto público de inversión del orden del 14 por 100 del PIB.

Evidentemente, se podría pensar que, como predice el propio modelo de la curva de Armey, si se añaden otras variables independientes se mejoraría la calidad del ajuste de una ecuación de segundo grado, de forma que se pudiera realmente determinar la ratio de gasto público que maximiza el crecimiento económico. Ello aumentaría el coeficiente global de correlación entre las variables independientes retenidas (entre ellas, el gasto

público) y el crecimiento. Pero no incrementaría ni un punto la correlación individual entre el gasto público y el crecimiento económico.

Vistos los pobres resultados obtenidos hasta el momento sería importante explorar otras vías de investigación para intentar establecer de una forma más clara la relación que supone la curva de Armey entre el gasto público y el crecimiento económico.

Intento de explicar la débil relación entre el gasto público y el crecimiento

La reducción del gasto por el pago de intereses y de transferencias no compensó totalmente el aumento de la masa salarial. Fue a través de la reducción en el gasto de inversión que el Estado consiguió contener el aumento del gasto público. Dicha reducción del gasto de inversión puede tener cierta coherencia con la voluntad del Estado de desentenderse de algunas actividades productivas siempre que ello no afectara a gastos que pudieran mejo-

rar el entorno económico de las empresas. La ausencia de información precisa sobre el tipo de gasto público de inversión realmente efectuado impide, en todo caso, evaluar las implicaciones de la reducción de dicho gasto.

Para establecer una relación significativa entre el gasto público y el crecimiento que permita determinar un tamaño óptimo del Estado, el análisis de la acción de los poderes públicos marroquíes es primordial, tanto desde el lado del gasto público como de los ingresos fiscales. Resulta indispensable introducir algún mecanismo de control sobre la evolución de la masa salarial (lo que no resulta imposible, a la vista de la debilidad de los efectivos de funcionarios, el aumento de su edad media y la gran desigualdad que caracteriza a esos salarios). Como el pago de intereses se ha estabilizado bastante, se podría obtener una mejora en la recaudación mediante una reforma en profundidad de la fiscalidad (aumento de la base, imposición en la agricultura, limitación de las desgravaciones fiscales y mejora del rendimiento del impuesto), lo que permitiría recoger los fondos suficientes para un aumento suficiente del nivel de infraestructuras de base, susceptibles de crear un entorno favorable a la inversión productiva y al crecimiento.

La evolución errática del PIB, en términos constantes, difícilmente puede ser comparada —excepto en los años 1975, 1976 y 1977— con la del gasto público de inversión y menos aún con la del gasto público total. Esto se explica por los siguientes factores:

1. La gran contribución de la agricultura al PIB —en media un 14-15 por 100 según los años—. A pesar de los esfuerzos en materia de irrigación, de bienes de equipo y de modernización de amplias partes del sector y de la diversificación de los productos de exportación, las variaciones de la demanda global (tanto de bienes de consumo, como de bienes de inversión privados) aún dependen, en gran medida, de los ingresos agrícolas.

2. Las variaciones en la política comercial, fuertemente proteccionista y totalmente volcada al mercado interior durante el período precedente a la introduc-

ción del PAS en 1983, es decir, aquel en que la demanda global estuvo alimentada principalmente por el gasto público. Este proceso de crecimiento autosostenido, de tipo keynesiano, permitió que la economía progresara entre 1974 y 1982 a un ritmo sostenido (más del 5 por 100 en media anual), pero se encontró rápidamente con su límite a través de la crisis de las finanzas públicas de 1982-1983. La política de apertura y de liberalización del comercio exterior de Marruecos —materializada en 1983 en el desarrollo de los sectores orientados hacia el mercado exterior, en la adhesión de Marruecos al GATT, en 1987— y acompañada de un desentendimiento del Estado de las actividades productivas y, por tanto, de una caída importante de la inversión pública, permitió mantener un ritmo de crecimiento medio bastante vigoroso, particularmente durante el período 1988-1991, y ello a pesar de una fuerte reducción en el gasto público. Debe tenerse en cuenta que ciertas condiciones específicas hicieron posible el dinamismo económico observado en este período —un mercado interior todavía fuertemente protegido y unas exportaciones en el marco de la subcontratación internacional (confección, y componentes electrónicos) a refugio de la competencia internacional.

3. La aceleración del movimiento de liberalización comercial tras la entrada en vigor del acuerdo de asociación con la Unión Europea, que coincidió con la disminución del ritmo de crecimiento económico.

Referencias bibliográficas

[1] ABEL, A. B.; MANKIW, N.; SUMMERS, L. H. y ZECKHAUSER, R. J. (1989): «Assessing Dynamic Efficiency: Theory and Evidence», *Review of Economic Studies*, número 56, páginas 1-20.

[2] AMRANI, M.-R.; HAMMES, K. y OULHAJ, L.: *Dépenses Publiques, Croissance et Soutenabilité des Déficit et de la Dette Extérieure: Etude du Rôle de l'Etat dans six Pays Méditerranéens Partenaires de l'Union européenne* (Egypte, Israël, Liban, Maroc, Tunisie, Turquie), Projet Femise II FEM2-02-21-39.

[3] ARMEY, R. (1995): *The Freedom Revolution*, Regnery Publishing Co., Washington, D. C.

- [4] AYADI, E. (2002): *Politique budgétaire, ajustement et croissance économique: application au cas de la Tunisie*, Thèse de doctorat, Université de Nice-Sophia Antipolis, CEMAFI.
- [5] BLANCHARD, O. J.; CHOURAQUI, J.-C.; HAGEMANN, R. P. y SARTOR, N. (1990): «La soutenabilité de la politique budgétaire: nouvelles réponses à une question ancienne», *Revue économique de l'OCDE*, número 15, páginas 7-38.
- [6] BOHN, H. (1995): «The sustainability of budget deficits in a stochastic economy», *Journal of Money, Credit and Banking*, volumen 27, páginas 257-271.
- [7] CAVALIER, B. (1999): *Politique budgétaire et coordination des politiques de financement*, Thèse de doctorat, Editions Panthéon-Assas.
- [8] CHRIST, C. F. (1968): «A Simple Macroeconomic Model with a Government Budget Restraint», *Journal of Political Economy*, número 76, páginas 53-67.
- [9] DICKEY, D. A. y FULLER, W. A. (1981): «Likelihood Ratio Statistics for Autoregressive Time Series with Unit Root», *Econometrica*, volumen 49, páginas 1057-1072.
- [10] ENGLE, R. F. y GRANGER, C. W. J. (1987): «Cointegration and Error Correction: Representation, Estimation and Testing», *Econometrica*, volumen 55, páginas 251-276.
- [11] FÈVE, P. y HÉNIN, P. Y. (1998): «Une évaluation économétrique de la soutenabilité de la dette extérieure des pays en développement», *Revue économique*, volumen 49, número 1, janvier, páginas 75-86.
- [12] FISHER, E. (1995): «A New Way to Think about the Current Account», *International Economic Review*, 36, páginas 555-568.
- [13] GABSI, F. (2001): «Endettement public et soutenabilité de la politique budgétaire en Tunisie», Working Paper ERED (FSEG Sfax).
- [14] HAKKIO, C. S. y RUSH, M. (1991): «Is the Budget Deficit too Large?», *Economic Inquiry*, número 29, páginas 429-445.
- [15] HAMILTON, J. D. y FLAVIN, M. A. (1986): «On the Limitations of Government Borrowing: A Framework for Empirical Testing», *American Economic Review*, número 76 (4), páginas 808-819.
- [16] HENIN, P. Y. (1997): «Soutenabilité des déficit budgétaires», *Revue économique*, número 3, mayo, páginas 371-395.
- [17] JHA, R. (2001): «Macroeconomic of Fiscal Policy in Developing Countries», U. N. University Wider, Discussion paper número 2001/71, 36 páginas.
- [18] JONDEAU, E. (1992): «La soutenabilité de la politique budgétaire», *Economie et Prévisions*, número 104-3 (1-17).
- [19] LEACHMAN, L. y FRANCIS, B. (2000): «Multi-cointegration Analysis of the Sustainability of Foreign Debt», *Journal of Macroeconomics*, volumen 22, número 2, páginas 207-227.
- [20] QUINTOS, C. E. (1995): «Sustainability of the Deficit Process with Structural Shifts», *Journal of Business and Economy Statistics*, volumen 13, páginas 409-417.
- [21] ROCHA, F. y BENDER, S. (2000): *Present Value Tests of The Brazilian Current Account*, *Revista de Economia Aplicada*, Sao Paulo.
- [22] TREHAN, B. y WALSH, C. E. (1988): «Common Trends, the Government's Budget Constraint, and Revenue Smoothing», *Journal of Economic Dynamics and Control*, número 12 (1-2), páginas 111-127.
- [23] TREHAN, B. y WALSH, C. E. (1991): «Testing Intertemporal Budget Constraints: Theory and Applications to U.S Federal Budget and Current Account Deficits», *Journal of Money, Credit, and Banking*, número 23 (2) (206-233).
- [24] VEDDER, R. K. y GALLAWAY, L. E. (1998): «Government Size and Economic Growth», dec. Joint Economic Committee, página 15.
- [25] WILCOX, D. W. (1989): «The Sustainability of Governments Deficits: Implications of the Present-value Budget Constraint», *Journal of Money, Credit, and Banking*, número 21 (3) (291-306).
- [26] WINJBERGEN VAN, S. (1990): «External Debt, Inflation and the Public Sector: Toward Fiscal Policy for Sustainable Growth», *The World Bank Economic Review*, volumen 3, número 3, páginas 297-320.

Fuente de los datos estadísticos utilizados en este estudio

1. Informes anuales del banco central de Marruecos, Bank Al Maghrib para todo el período 1970-2002.
2. Cuadro de mando de las finanzas públicas, Dirección General de Política Económica, Ministerio de Finanzas y de Economía, 2003.
3. Estadísticas anuales del Tesoro de Marruecos, para algunos años del período.

EL SECTOR EXTERIOR

- *Capítulo 1*
ANÁLISIS MACROECONÓMICO DEL SECTOR EXTERIOR ESPAÑOL
- *Capítulo 2*
EL COMERCIO MUNDIAL EN 2003
- *Capítulo 3*
EL COMERCIO EXTERIOR DE ESPAÑA EN 2003
- *Capítulo 4*
EL COMERCIO DE SERVICIOS
- *Capítulo 5*
INVERSIONES EXTRANJERAS
- *Capítulo 6*
LA POLÍTICA COMERCIAL ESPAÑOLA
- **APÉNDICE ESTADÍSTICO**
Evolución histórica
Comercio exterior por sectores
Comercio exterior por secciones arancelarias
Comercio exterior por capítulos arancelarios
Comercio exterior por áreas geográficas
Comercio exterior por países
Comercio exterior por Comunidades Autónomas
Turismo
Inversiones extranjeras
Balanza de pagos
Comercio internacional
Competitividad



Información:
Ministerio de Industria, Turismo y Comercio
Paseo de la Castellana, 162-Vestíbulo
28071 Madrid
Teléf. 91 349 36 47