

## ¿DONDE VAS DEFICIT PUBLICO?

---

*José Barea*  
*Catedrático Emérito de la UAM*

### 1. Cuestiones metodológicas.

**E**l déficit puede ser considerado en razón del ámbito institucional, del criterio de imputación temporal de las transacciones y de las operaciones que deben ser tenidas en cuenta para su cálculo.

Del cruce de estos criterios, resulta un sinnúmero de conceptos de déficit, por lo que es necesario fijar la clase de déficit que vamos a utilizar en nuestro análisis.

El Tratado constitutivo de la Unión Europea en su artículo 104 C dispone que los Estados miembros evitarán déficit públicos excesivos, estableciendo, asimismo, que el valor de referencia para calificar el déficit de excesivo se especificarán en el Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, anejo al citado Tratado.

En el artículo 2 del mencionado Protocolo, los términos "*público*" y "*déficit*" se definen con referencia al Sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas (SEC).

Con objeto de precisar las definiciones dadas en el Protocolo, el Consejo de la Unión Europea ha adoptado el Reglamento N° 3605/93, de 22 de noviembre de 1993 (Diario Oficial de las Comunidades Europeas de 31 de diciembre de 1993).

En el número 2 del artículo 1 de dicho Reglamento, se establece que por "*público*" se entenderá lo perteneciente al Sector Administraciones Públicas (S.60), que comprende los subsectores administración central (S.61), administraciones locales (S.62) (denominadas en España administraciones territoriales ya que incluye las Comunidades Autónomas) y administraciones de seguridad social (S.63), con exclusión de las opciones comerciales, según se definen en el SEC.

Igualmente, en el número 3 del mismo artículo se dice que por "*déficit público*" se entenderá la necesidad de financiación (N.5) del sector administraciones públicas (S.60), tal como se define en el SEC. Los intereses incluidos en el déficit público estarán constituidos por los intereses (R.41) tal como se definen en el SEC.

Con esta definición se resuelve la posible discrepancia entre la definición que da el artículo 2 del Protocolo sobre procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo como volumen de endeudamiento neto y el concepto de déficit público del SEC como necesidad de financiación de las Administraciones Públicas.

Por todo lo expuesto, el concepto de déficit público que vamos a utilizar en este trabajo es el de necesidad de financiación de las administraciones públicas, que viene representado en el Sistema de Cuentas del SEC por el saldo (N.5) de la Cuenta de Capital (C.5) del sector administraciones públicas (S.60).

## 2. Un poco de historia.

En 1988 el Gobierno apostó por eliminar en 1992 el déficit de las Administraciones Públicas Centrales (Estado, Organismos Autónomos Administrativos y Seguridad Social).

La necesidad de financiación que se preveía para el período 1989-92 en la publicación "*Escenario macroeconómico y presupuestario 1989-92*" (Ministerio de Economía y Hacienda), era la siguiente:

| Año  | En miles de millones de pesetas | En porcentaje del PIB |
|------|---------------------------------|-----------------------|
| 1989 | -1.397,9                        | -3,30                 |
| 1990 | -1.092,3                        | -2,42                 |
| 1991 | -691,7                          | -1,43                 |
| 1992 | -189,1                          | -0,36                 |

Tal política iba a ser congruente con lo acordado en la reunión del Consejo Europeo habida en Madrid en junio de 1989, donde se decide iniciar la primera fase de la UEM en 1 de julio de 1990.

Sin embargo, bien pronto, en 1990, el Gobierno renunció a conseguir el objetivo de eliminación del déficit, que fue abandonado. Su causa hay que encontrarla en las políticas presupuestarias expansivas de las Administraciones Públicas, que situó el déficit de las mismas en el 3,9% del PIB en 1990 y en el 5% en 1991.

Las fuertes tasas de crecimiento del PIB durante el quinquenio 1986-1990 (media del 4,5% en términos reales), no fueron aprovechadas para eliminar el déficit público, sino que los mayores ingresos se destinaron a financiar un nivel creciente de gasto público.

## 3. El Programa de Convergencia.

Para dar cumplimiento a lo establecido en el Tratado de Maastricht, el Gobierno aprobó, en 27 de marzo de 1992, el Programa de Convergencia y lo remitió a continuación a la Comisión Mixta Congreso-Senado para las Comunidades Europeas. Tras la discusión parlamentaria celebrada los días 12 y 13 de mayo de 1992, el Gobierno presentó el Programa a la Comisión Europea para su preceptivo examen y al Consejo de Ministros de Economía y Finanzas, el cual lo aprobó en su reunión del 9 de junio.

La estimación del déficit del conjunto de las Administraciones Públicas en el período 1992-96 fue la siguiente:

| Año        | En miles de millones de pesetas | En porcentaje del PIB |
|------------|---------------------------------|-----------------------|
| 1992 ..... | -2.372                          | -4,0                  |
| 1993 ..... | -2.253                          | -3,5                  |
| 1994 ..... | -1.845                          | -2,7                  |
| 1995 ..... | -1.320                          | -1,8                  |
| 1996 ..... | -793                            | -1,0                  |

La continuación de la política expansiva de las Administraciones Públicas trajo como consecuencia que los déficit habidos durante el período 1992-94 supusieran fuertes desviaciones en relación con las estimaciones del Programa de Convergencia, como puede apreciarse seguidamente:

| Año                       | En % del PIB        | Desviación |       |
|---------------------------|---------------------|------------|-------|
|                           |                     | En puntos  | En %  |
| 1992 .....                | -4,5 <sup>(1)</sup> | 1,5        | 12,5  |
| 1993 .....                | -7,3                | 3,8        | 108,6 |
| 1994 <sup>(2)</sup> ..... | -6,7                | 4,0        | 148,1 |

<sup>(1)</sup> Cifra oficial. La estimación del Profesor Barea considera que el déficit real se situaría al menos un punto por encima. Cuaderno de Información Económica. Nº 71. Febrero 1993 "El déficit público en 1992".

<sup>(2)</sup> Estimación del Ministerio de Economía y Hacienda.

Al no haberse elaborado para 1993 el avance de las Cuentas de las Administraciones Públicas por la Intervención del Estado, no ha sido posible contrastar el déficit resultante de las mismas con la estimación efectuada por el Ministerio de Economía y Hacienda.

#### 4. La deuda pública.

El fuerte deterioro habido en las finanzas públicas ha conducido a un crecimiento acelerado del nivel de deuda pública bruta.

La evolución de la misma en tanto por ciento del PIB ha sido la siguiente:

| Año        | En % PIB          |
|------------|-------------------|
| 1987 ..... | 45,7              |
| 1988 ..... | 41,9              |
| 1989 ..... | 43,6              |
| 1990 ..... | 43,5              |
| 1991 ..... | 44,4              |
| 1992 ..... | 46,5              |
| 1993 ..... | 57,8              |
| 1994 ..... | 62,7 <sup>1</sup> |

<sup>(1)</sup> Estimación del Ministerio de Economía y Hacienda.

Ha sido tan fuerte el impacto del déficit sobre la deuda pública, que el único criterio de Maastricht que cumplíamos ha sido rebasado en el presente año, lo que a su vez ha incidido sobre el déficit público a través de los intereses.

### 5. La actualización del Programa de Convergencia.

El Programa de Convergencia nació prácticamente desfasado de la realidad económica española. Si a ello le unimos las fuertes discrepancias habidas entre lo previsto y los resultados reales, consecuencia en parte de la crisis económica mundial, de carácter más profunda en España, el Programa de Convergencia se habría convertido en papel mojado, no apto para ser un instrumento que guiase, por lo que se refiere al sector público, la política presupuestaria. Ello ha dado lugar a que el Gobierno haya efectuado una actualización del Plan de Convergencia.

El déficit de las Administraciones Públicas previsto en la actualización del Plan de Convergencia evolucionará en la forma siguiente:

| Año  | % del PIB | AA.PP. Central | AA.PP. Territor. |
|------|-----------|----------------|------------------|
| 1994 | 6,7       | 5,7            | 1,0              |
| 1995 | 5,9       | 5,1            | 0,8              |
| 1996 | 4,4       | 3,8            | 0,6              |
| 1997 | 3,0       | 2,7            | 0,3              |

La actualización del Plan reconoce la imposibilidad para España de cumplir en 1996 el criterio del 3% del PIB en déficit público y el 60% del PIB en deuda pública; este último condicionante tampoco se prevé se cumpla en 1997.

En el trienio 1995-97 las Administraciones Públicas reducirán su déficit en 3,7 puntos, de los cuales 0,7 puntos corresponderán a las Administraciones Territoriales, haciéndose constar en la actualización del Programa que dicha reducción es el resultado de un acuerdo de consolidación presupuestaria alcanzado con las Comunidades Autónomas.

La posibilidad de controlar el citado déficit, depende en gran parte de si el mismo tiene carácter estructural o coyuntural.

Según la OCDE<sup>(1)</sup>, dos tercios del déficit público de 1993 se considera estructural, lo cual nos lleva a la conclusión de que la reducción del déficit público en España sólo podrá conseguirse a través de una drástica y continuada política de reducción del gasto público. En la actualización del Programa de Convergencia se admite igualmente un fuerte componente estructural del déficit.

Dado que en la actualización del Programa se dice que la presión fiscal individual que resulta del actual sistema impositivo no aconseja buscar mayores ingresos mediante la elevación normativa de los mismos, la reducción del déficit público ha de llevarse a cabo mediante disminuciones en el ritmo de crecimiento del gasto público, de forma que se reduzca su tamaño en relación al PIB en unos 3,7 puntos en el conjunto del período.

(1) Estudios Económicos de la OCDE.- España 1993/94. Pág. 34.

La cuestión que se plantea, y que no queda resuelta en la actualización del Programa de Convergencia, es la determinación de los programas de gasto en los cuales se van a efectuar las reducciones del gasto público.

Sí establece la actualización del Programa las partidas que no van a ser reducidas.

Las retribuciones de personal serán actualizadas en función de la inflación prevista. En 1993 las remuneraciones de los asalariados de las Administraciones Públicas ascendieron a 7,5 billones de pesetas, el 25% del gasto no financiero del sector.

En cuanto a los gastos sociales en dinero y en especie (educación, sanidad, pensiones, desempleo, servicios sociales y demás prestaciones análogas) dice la actualización del Programa que debe seguir produciéndose el crecimiento de tal gasto, para no renunciar a logros de satisfacción social definitivamente alcanzados. En 1993 tales gastos superaron los 13 billones de pesetas, el 44% del gasto no financiero de las Administraciones Públicas.

En cuanto a la inversión pública, la actualización del Programa establece que continuará siendo un objetivo prioritario, manteniendo un esfuerzo diferencial importante respecto al resto de los países europeos. Dicha rúbrica superó en 1993 (incluidas las transferencias de capital) los 3,7 billones de pesetas, el 12,5% del gasto total no financiero de las Administraciones Públicas.

Por último, los intereses de la deuda pública, por su propia naturaleza, tampoco pueden estar sujetos a contención; su cuantía fue en 1993 de 2.915 millones de pesetas, el 9,7% del gasto no financiero de las Administraciones Públicas.

En resumen, resulta que según la actualización del Programa de Convergencia, el gasto que no va a estar sujeto a reducción ascendió en 1993 a más del 90% del total del gasto no financiero de las Administraciones Públicas.

Las principales reducciones de gasto se esperan conseguir, según la actualización del Programa, a través de una mejora en la eficacia en la gestión. Pero nada se dice de cómo se va a conseguir dicha eficacia en la gestión ni se instrumentan las acciones adecuadas.

Además, hay que tener en cuenta que, sólo como consecuencia del envejecimiento de la población, el gasto de protección social aumentará anualmente a una tasa media acumulativa anual del 1% en términos reales; los pensionistas aumentarán a una tasa media acumulativa anual del 1,76%, tres veces la que se estima para los cotizantes, y que la pensión real media continuará aumentando en términos reales como consecuencia de las mayores bases reguladoras de los que entran en el sistema en relación con los que son baja.

La conclusión que obtenemos de lo que hemos expuesto es que las medidas señaladas en la actualización del Programa de Convergencia no son suficientes para reducir el déficit público. Se necesita una política mucho más enérgica, para que en 1997 el déficit público se reduzca al 3% del PIB. Podemos terminar diciendo que el déficit público no irá por la senda adecuada, alejándose cada vez más de Maastricht y de la estabilidad de la economía, con los efectos perversos que tal política comporta.

---

## EL DETERIORO DEL DEFICIT PRESUPUESTARIO EN ESPAÑA ENTRE 1991 Y 1993

---

*José Luis Raymond*

**E**l déficit del presupuesto ha pasado en la economía española de un 4,9 por 100 del PIB en 1991 a un 7,3 por 100 en 1993 en su participación en el PIB, lo que significa una elevación de 1,7 billones de pesetas. Es decir, ha experimentado un aumento de 2,4 puntos porcentuales. Parte de este aumento del déficit es atribuible a la respuesta automática de las finanzas públicas a la recesión económica que se inicia a partir de 1991. No obstante, una *parte* también puede entenderse como el resultado de una política fiscal excesivamente laxa.

En primer lugar, el gráfico adjunto permite constatar que la evolución del saldo presupuestario está relacionada con la evolución cíclica de la economía. En este gráfico se representa la desviación con respecto a la tendencia del saldo presupuestario con relación al PIB y del logaritmo del PIB real, también en términos de desviaciones, en el período 1976-1993. Puede visualmente comprobarse que, una vez eliminada la tendencia, las fases expansivas de la economía española históricamente se han correspondido con una mejora del saldo presupuestario, mientras que las fases contractivas han tenido su contrapartida en una ampliación del déficit. Este comportamiento se deriva de la acción de los denominados estabilizadores fiscales automáticos, que operan por la vía de los ingresos públicos y por la vía del gasto público.

La pregunta seguidamente planteada es determinar que parte del deterioro de las finanzas públicas entre 1991 y 1993 es atribuible a la acción automática de la evolución coyuntural sobre el saldo presupuestario, y que parte es imputable a la discrecionalidad fiscal. Una respuesta precisa exigiría una modelización que excede a las pretensiones de este simple ejercicio. No obstante, como aproximación, puede estimarse la respuesta "promedio" del saldo presupuestario a la evolución coyuntural, con objeto de separar entre componentes automáticos y discrecionales del incremento del déficit. Ello previamente exige estimar los efectos del crecimiento de PIB sobre el saldo del presupuesto. Tal como el cuadro núm. 1 detalla, se estima que un punto de diferencia en el crecimiento del PIB, históricamente, se ha traducido en unos 0,32 puntos porcentuales de variación del saldo.

El cuadro núm. 2 ofrece los resultados obtenidos al separar componentes automáticos y discrecionales de la expansión del déficit en los dos últimos años, según este coeficiente de respuesta de 0,32. La primera columna de este cuadro muestra la evolución del saldo presupuestario en 1991, 1992 y 1993. Los correspondientes incrementos aparecen reflejados en la columna 2, mientras que la columna 3 detalla la parte de esta variación atribuible a la desaceleración del crecimiento. Así, tomando como referencia un crecimiento del PIB del 2,2 por 100 anual, que fue la tasa de 1991, la caída del crecimiento al 0,8 en 1992 explicaría un aumento del déficit de 0,4 puntos porcentuales. Dado que el déficit en este año, según estimaciones oficiales, se redujo en 0,4 puntos porcentuales, ello es expresivo de una acción discrecional de la política fiscal reductora del déficit de 0,8 puntos porcentuales del PIB en 1992.

**CUADRO NUM. 1**

**RELACION ENTRE SALDO PRESUPUESTARIO Y PIB REAL**

Se han ensayado distintas alternativas. Entre ellas, se ha estimado un modelo VAR en niveles entre el saldo presupuestario y el logaritmo del PIB real, incluyendo como exógena la variable de tendencia "t". Una relación de tal tipo entre el saldo presupuestario y las dos variables explicativas se justificaría si se postula que el saldo del presupuesto depende del "gap" de producción, y se supone un crecimiento tendencial estable para el PIB potencial. La ecuación de cointegración estimada, con errores estándar entre paréntesis, es la siguiente:

$$\text{Saldo} = 3,32 + \underset{(0,024)}{0,32} \cdot \log(\text{PIB real}) - \underset{(0,0006)}{0,010} \cdot t$$

El test de Johansen sugería la existencia de una relación de cointegración, que es la ofrecida.

Los resultados obtenidos al aplicar a la ecuación descrita MCO o MC2E, o al estimar en incrementos, eran muy similares por lo que respecta al parámetro de interés, que es la respuesta del saldo al PIB real. A título ilustrativo, al estimar la ecuación precedente en incrementos, se obtiene:

$$\text{Incr. saldo} = \underset{(0,024)}{0,44} \cdot \text{Incr. log}(\text{PIB real}) - \underset{(0,0037)}{0,013}$$

$$\text{Estadístico de Durbin-Watson} = 2,48$$

Al estimar esta misma ecuación por Variables Instrumentales y postulando un proceso MA(1) para la perturbación, el resultado es:

$$\text{Incr. saldo} = \underset{(0,014)}{0,43} \cdot \text{Incr. log}(\text{PIB real}) - \underset{(0,0033)}{0,013} - \underset{(0,28)}{0,39} \cdot u(-1)$$

$$\text{Estadístico de Durbin-Watson} = 1,91$$

En cualquier caso, esta estimación debe entenderse como una simple aproximación a la respuesta "promedio" del saldo del presupuesto a la evolución coyuntural. Un coeficiente de respuesta inferior a la unidad puede visualmente apreciarse a través del examen del gráfico adjunto.

**CUADRO NUM. 2**

**EVOLUCION DEL SALDO PRESUPUESTO: 1991-1993**

| Años            | Saldo del presupuesto<br>con relación al PIB | Variación del saldo | Componentes de la variación del saldo<br>(Crecimiento de referencia del 2,2 por<br>ciento) |                |
|-----------------|--|---------------------|--|----------------|
|                 |  |                     | Automáticos  | Discrecionales |
| 1991 . . . . .  | -4,9   | -                   | -  | -              |
| 1992 . . . . .  | -4,5   | +0,4                | -0,4   | +0,8           |
| 1993 . . . . .  | -7,3   | -2,8                | -1,0   | -1,8           |
| Período 1991-93 | -  | -2,4                | -1,4   | -1,0           |

En 1993 el déficit público aumentó en 2,8 puntos porcentuales, hasta quedar situado en el 7,3 por 100 del PIB. A la vez, el crecimiento del PIB fue un punto negativo. La diferencia con respecto al crecimiento de referencia es pues de 3,2 puntos porcentuales, lo que comportar un aumento automático sobre el déficit de un punto porcentual. Teniendo en cuenta que el aumento observado del déficit fue de 2,8 puntos porcentuales, ello implica una acción discrecional expansiva sobre el déficit de este año de 1,8 puntos porcentuales.

Dado que a partir de 1991 la economía española entra claramente en recesión, puede resultar más conveniente el examen conjunto 1991-1993. Para este lapso temporal se tiene un aumento

del déficit de 2,4 puntos porcentuales. De este aumento, atendiendo a pautas históricas, el deterioro de la coyuntura explicaría del orden de 1,4 puntos porcentuales, mientras que un punto porcentual podría ser atribuido a la acción discrecional de la política fiscal.

Las cuantificaciones ofrecidas deben ser interpretadas como expresivas de meros órdenes de magnitud. No obstante, pueden tomarse como indicativas de que el deterioro experimentado por las finanzas públicas entre 1991 y 1993, probablemente, no pueda atribuirse de forma exclusiva a la evolución coyuntural de la economía española. En efecto, modificando las hipótesis que sustentan el cálculo, se llegaría a un aumento automático del déficit en este período de unos dos puntos porcentuales. Queda, por tanto, un cierto margen explicado por la discrecionalidad fiscal y, en cualquier caso, la afirmación de que la política fiscal no ha actuado de forma compensatoria de un déficit a todas luces excesivo que compromete la dinámica futura de la deuda pública española, variable que, según estimaciones oficiales, se situará, en 1994, en el entorno del 62,7 por 100 del PIB de nuestra economía.

