

NOTAS SOBRE EL DEFICIT PUBLICO EN ESPAÑA

Miguel MUNIZ DE LAS CUEVAS

CUANDO en 1982 el PSOE formó Gobierno se realizó un análisis de la economía española con el objetivo de ofrecer un diagnóstico de la situación y establecer a continuación un escenario normativo a medio plazo que sentase las bases de la recuperación y de la salida de la crisis. Este escenario, en su triple dimensión macroeconómica, presupuestaria y financiera, constituye el marco de coherencia y de referencia básico del Programa Económico a Medio Plazo y de los ajustes y políticas que en él se contienen.

En lo que se refiere al déficit público, si bien durante el período de oposición se pensó que su magnitud era soportable y que existía un cierto margen, el análisis y el diagnóstico posterior pusieron de relieve los siguientes aspectos:

1.º La necesidad de financiación de las Administraciones públicas, en términos de Contabilidad Nacional, se triplicó en los tres últimos años, pasando del 2 por 100 del PIB en 1980 al 5,6 por 100 en 1982. Esto supone una progresión sin precedentes en el pasado y una situación insostenible de cara al futuro.

2.º En 1982, por primera vez, los ingresos corrientes son menores que los gastos corrientes, lo que significa la existencia de un ahorro público negativo o, lo que es lo mismo, la deuda pública no financia sólo gastos de capital sino también gastos co-

rrrientes. En efecto, el ahorro bruto pasa de un +0,8 por 100 del PIB en 1981 a un -1,1 por 100 en 1982.

3.º En el año 1982 el nivel de déficit público de España (5,6 por 100 del PIB) era superior al de los siete países más ricos de la OCDE, en términos de ahorro privado. Esto es, la proporción déficit público/ahorro privado bruto era del 30 por 100 en España y de tan sólo el 20 por 100 en aquellos países.

4.º Las transferencias corrientes del Estado experimentaron un fuerte aumento, pasando de un 2,7 por 100 del PIB en 1977 a representar un 7,8 por 100 en 1982, especialmente motivado por las mayores exigencias de atención del Desempleo, Seguridad Social y las pérdidas de las Empresas Públicas.

5.º El sector público presentaba grandes ineficiencias tanto en su funcionamiento interno (prestación de servicios y gestión) como en la asignación de recursos (prioridades políticas y económicas en desacuerdo con las exigencias derivadas de la crisis: falta de ajuste industrial, agrario, energético, etc.).

6.º Los ingresos presupuestarios permanecieron estancados desde 1980 a 1982, con el agravante de un excesivo crecimiento de los «gastos fiscales», que alcanzaron en 1982 la cifra de 555.800 millones de pesetas, sin que se conozca en absoluto su eficacia.

En el Programa Económico a Medio Plazo se señala que carece de utilidad pronunciarse sobre el déficit público en abstracto, olvidando que constituye un elemento determinante del nivel de la demanda y de la actividad económica. En efecto, no es posible pronunciarse sobre el mismo sin formular previamente cuáles son los objetivos de política económica que se persiguen y cuáles son las causas que determinan el propio déficit. Es en el contexto de una política económica cuyos objetivos básicos son la generación de empleo y la corrección de los desequilibrios inflacionario y exterior, donde hay que enmarcar la corrección del déficit público. El déficit persistente del sector público está produciendo un conjunto de efectos en términos de coste para el Tesoro, de consecuencias adversas para la financiación del sector privado, de impulso alcista a los tipos de interés y de limitaciones a la actividad económica en general que chocan con los objetivos anteriores (1).

Era obvio que este déficit encontraba una explicación en la crisis económica: aumento de transferencias por desempleo o por jubilaciones anticipadas, obtención de menores rentas, aumento de las pérdidas de las empresas públicas, etc. Pero esta explicación es parcial o incompleta porque igualmente obvio era el componente estructural, es decir, aquel que es independiente del ciclo y responde a razones institucionales pendientes de solucionar, a rigideces de los mercados y a una muy deficiente asignación de recursos.

Los responsables de la política económica realizaron entonces un análisis estructural centrándose precisamente en el pun-

CUADRO N.º 1

ESTRUCTURA DE LA POBLACION ESPAÑOLA

	1950	1986	1996
Población de menores (fuera del mercado de trabajo)	26,2	22,8	18,4
Población en edad laboral	66,6	65,1	67,2
Mayores de 65 años	7,2	12,1	14,4
TOTAL	100,0	100,0	100,0

Fuentes: INE y Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

las pensiones era muy fuerte, pasando de representar el 4,29 por 100 del PIB en 1977 al 7,25 por 100 en 1984, a su vez provocado por un efecto demográfico, pero también por un marco legal que permitía el acceso a la pensión en condiciones desproporcionadas entre lo que se contribuye y lo que se recibe, aparte de los problemas que puedan ser imputados a la gestión y al fraude, que también eran importantes.

En efecto, la estructura de la población española se ve afectada por un envejecimiento con tendencia a agravarse en el futuro (cuadro n.º 1).

Este envejecimiento junto con la disminución de la tasa de ac-

to quinto anteriormene señalado, tratando de eliminar las ineficiencias del sector público y realizar una mejor asignación de los recursos, para lo cual se establecieron escenarios presupuestarios tendenciales o inerciales (no explosivos, sino manteniendo la política seguida por los anteriores Gobiernos), y el resultado fue el siguiente:

- Por lo que se refiere a los gastos de funcionamiento, sueldos y salarios de la Administración Pública y los gastos de funcionamiento propiamente dichos, se ponía de manifiesto una fuerte insuficiencia de algunos sueldos, que en poco tiempo podría vaciar la Administración pública de sus mejores profesionales en favor del sector privado, y una gran pobreza de medios, muy inferiores a los que se necesitarían para acercarse a lo que puede denominarse una Administración moderna, sirviendo como ejemplo los medios puestos a disposición para impartir enseñanza, para administrar justicia o para cobrar los impuestos.

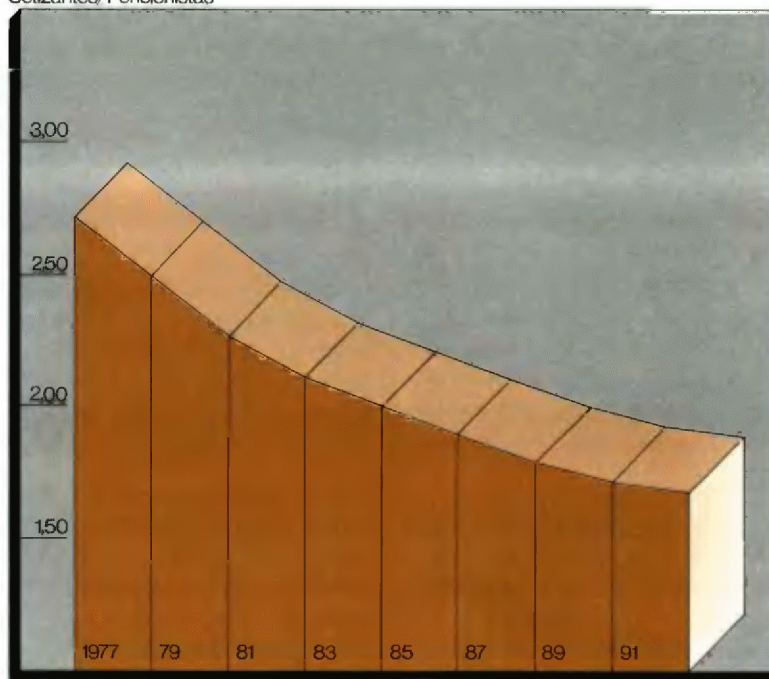
Para 1983, estos gastos eran de tan sólo el 12,5 por 100 del PIB, mientras que en Estados Unidos representan el 20,7 por 100 y el 16,6 por 100 para los

otros siete grandes países de la OCDE.

- La Seguridad Social presentaba un desequilibrio financiero debido a que el crecimiento de

**GRAFICO 1
EVOLUCION DE LA RELACION
COTIZANTES/PENSIONISTAS**

Relación Cotizantes/Pensionistas



Fuente: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

CUADRO N.º 2

INGRESOS Y GASTOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

(Unidad: miles de millones de pesetas)

Según tendencia

	1977	1980	1982	1984	1986	1988	1990
1. Gastos	999,9	1.787,7	2.436,5	3.104,7	4.034,4	5.023,1	6.218,5
2. Ingresos	963,6	1.618,0	2.056,4	2.447,3	2.816,8	3.269,8	3.817,7
Diferencia (1-2)	36,3	169,4	361,7	625,6	1.217,6	1.753,3	2.400,8

Fuente: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

tividad determina una relación cotizantes/pasivos en la Seguridad Social que en 1984 era de tan sólo 2,07, esto es, dos cotizantes sostienen un pasivo.

En cuanto a la no correspondencia entre contribución y beneficios baste señalar que el régimen agrario de la Seguridad Social tenía un déficit de 552.000 millones de pesetas en 1984 (en 1980 era de 340.000), lo que supone que por cada peseta que aporta recibe seis.

Además de estas deficiencias, y como antes se ha señalado, hay que sumar otras muchas de gestión, de situaciones de fraude, etc.

En conclusión, la insuficiencia financiera de la Seguridad Social es evidente, pero su proyección en el futuro arroja resultados insostenibles. La evolución de los ingresos y gastos de la Seguridad Social según el escenario tendencial serían los expresados en el cuadro n.º 2.

- Las empresas públicas ejercían igualmente una fuerte presión financiera sobre el presupuesto, de forma que las transferencias del Estado a las mismas representaron en 1983 el 25 por 100 del déficit de Caja del Estado.

La evolución de las pérdidas de las empresas públicas (excluida Telefónica) fue la que expresa el cuadro n.º 3.

Destaca sobre todo RENFE, cuyos resultados representaron el 44 por 100 de las pérdidas totales en 1983, con 160.000 millones de pesetas. Por su parte, el INI había incorporado desde 1976 hasta 1981 once empresas privadas en pérdidas, que arrojan en 1983 un déficit de 32.000 millones de pesetas, y si se añade Seat, cuando el INI toma la parte de FIAT en 1981, el total

de pérdidas debidas a empresas incorporadas al sector público en los últimos 5 años era de 67.544 millones de pesetas en 1983.

Se realizó igualmente un escenario tendencial de los resultados de las empresas públicas, que daba como resultado unas pérdidas de RENFE de 590.000 millones de pesetas en 1986 y de más de 200.000 millones de pesetas en el INI. Además, se puso en evidencia lo insostenible de una política industrial, energética y agraria en los tér-

CUADRO N.º 3

EVOLUCION DE LAS PERDIDAS DE LAS EMPRESAS ESPAÑOLAS

(Excluida Telefónica)

(En millones de pesets)

AÑOS	RENFE y FEVE (1)	INI-INH y Patrimonio (2)	Total (3) = (1 + 2)
1977	32.606	15.565	48.171
1978	41.317	53.548	94.865
1979	53.434	71.645	124.479
1980	72.052	102.076	174.128
1981	84.551	130.957	215.508
1982	134.575	164.046	298.621
1983	166.165	202.561	368.726

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

CUADRO N.º 4

**EVOLUCION DEL DEFICIT DEL ESTADO,
SEGURIDAD SOCIAL Y RENFE**

(En miles de millones de pesetas)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Déficit de Caja (no financiero (% PIB)	5,4	5,2	5,0	4,5	4,0	3,5
<hr/>						
	1983	1984	1985	1986	1987	
Déficit tendencial de la Seguridad Social	484,1	742,4	978,9	1.217,6	1.471,9	
Escenario presupuestario.	473,0	627,4	754,4	890,0	975,0	
<hr/>						
	1983	1984	1985	1986	1987	
Déficit tendencial de RENFE	192,3	280,9	407,1	590,4	856,1	
Contrato programa	159,8	159,3	143,1	128,0	(1)	

(1) El contrato programa de RENFE acaba en 1986.

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda, Programa económico a Medio Plazo, op. cit.

CUADRO N.º 5

**EVOLUCION DEL DEFICIT DEL ESTADO
(Excluidos Intereses)**

	1983	1984	1985	1986	1987
Déficit del Presupuesto del Estado excluidos intereses	3,3	2,9	2,1	1,5	0,4

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda, Programa económico a Medio Plazo, op. cit.

nes agrarias y de ahorro energético. Ciñéndonos a lo que aquí hemos destacado, el escenario presupuestario se expone en el cuadro n.º 4.

Los resultados obtenidos en la reducción del déficit en 1983 y 1984 son los previstos en el escenario presupuestario del Programa Económico a Medio Plazo (2). Por lo que se refiere al déficit de caja no financiero, 1984 se ha cerrado con un 5,2 por 100 del PIB. Los resultados de RENFE han mejorado en 18.000 millones de pesetas respecto a lo previsto en el contrato-programa para el bienio 1983-84. Los resultados provisionales del INI mejoran en 15.000 millones respecto a lo previsto en sus programas. La Seguridad Social, las industrias en crisis y la agricultura han iniciado su ajuste y su reforma estructural.

Todo ello demuestra que se están obteniendo ya resultados positivos en la reducción del déficit, y esta reducción es tanto más importante cuanto que para conseguir el objetivo de medio punto anual, y poder alcanzar un 4 por 100 del PIB en 1987, el déficit sin cargas financieras ha de ser disminuido en una proporción todavía mayor, como refleja el cuadro n.º 5.

Es decir, el esfuerzo de reducción «real» ha de ser mucho mayor que el reflejado por la disminución de medio punto anual en el déficit de Caja, debido a que el nivel actual del déficit es tal que se autoalimenta, por las cargas financieras resultantes de la deuda pública necesaria para financiarlo.

Como conclusión, podemos decir que en la consideración del Gobierno la reducción del déficit público, de este déficit públi-

minos diseñados por los gobiernos anteriores, de falta de ajuste, y con repercusiones graves en el conjunto de la economía y sus posibilidades de crecimiento, pero también con efectos específicos sobre el presupuesto.

Así, a la vista de la situación, localizados los déficits estructurales más relevantes y analizada

su probable evolución futura, se diseñó un escenario presupuestario a medio plazo, normativo, que marcaba los límites cuantitativos de gasto a partir de un objetivo de reducción del déficit y, en consecuencia, unas políticas de reformas estructurales básicas de la Seguridad Social, de la empresa pública, de reconversión industrial, de produccio-

co, con su alto componente estructural, y en cuanto es reflejo de ineficiencias y mala asignación de recursos, es ineludible para conseguir los objetivos de disminución de la inflación, aumento de la inversión y creación de empleo.

NOTAS

(1) MINISTERIO DE ECONOMIA Y HACIENDA, *Programa Económico a Medio Plazo, 1984-1987. Evolución general y proyecciones de la economía española*, Madrid, 1984, página 64.

(2) MINISTERIO DE ECONOMIA, *op. cit.*