

# LA EVOLUCION RECIENTE DE LA DEUDA PUBLICA DEL ESTADO

Ignacio GARRIDO SANCHEZ

## 1. DELIMITACION DE LA DEUDA PUBLICA DEL ESTADO

### 1.1. El concepto legal de deuda pública

**E**L actual marco legal de la deuda pública se caracteriza antes que nada por su vaguedad y por su obsolescencia.

Su vaguedad viene propiciada por la imprecisión del concepto legal de deuda pública y por la ampliación que del campo de ésta hizo la Ley General Presupuestaria de 1977, hasta casi confundirla con endeudamiento público.

La Ley General Presupuestaria se propuso, por una parte, ampliar el concepto de deuda pública, dando cabida en el mismo no sólo a la deuda contraída por el Estado, sino también por los organismos autónomos, y, lo que es más importante, quizás, abriendo la materialización de la deuda a formas no materiales, como las anotaciones en cuenta, y posibilitando de esta manera la incorporación de formas de gestión y de funcionamiento de los mercados, cuya potenciación es más evidente cada día.

Trató igualmente la Ley citada de establecer una tipología relativamente cerrada de las características y clases de deuda que podría emitir el Estado. Es en este intento en el que el fra-

caso de la Ley ha sido más notorio, pero tampoco el éxito la acompañó en la clarificación del alcance del término deuda pública, porque su nacimiento se produjo en tiempo poco propicio.

La Ley General Presupuestaria sustituyó el concepto de deuda pública tradicional y académico que recogió en su día la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 1 de julio de 1911. Era, pues, el concepto que el público en general y también la mayoría de la comunidad política y profesional tenía en la cabeza. Por eso cuando al año siguiente, en 1978, se elabora la Constitución y, posteriormente, las leyes que la desarrollan, el concepto de deuda pública que se maneja en ellas no es el de la Ley General Presupuestaria, sino el de la Ley de 1911. Así, deuda pública es la emitida por el gobierno con arreglo a una autorización legal. Se trata, pues, de emisiones — frente a créditos — realizadas por el gobierno, es decir, por el Estado a quien el gobierno representa.

Posteriormente, la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas sigue la estela del concepto de deuda pública utilizado en la Constitución, y mientras utiliza en paralelo operaciones de crédito — en general — de las comunidades autónomas y endeudamiento del Estado, reserva el término deuda y deuda pública de las comunidades autónomas al ámbito de las emisiones.

De esa imprecisión en el uso legislativo del término deuda pública deriva la vaguedad en su alcance. Pero también tiene en su contra la Ley General Presupuestaria el que necesariamente no contempla las consecuencias que para las estructuras legales de la deuda pública ha tenido la nueva articulación política del Estado mismo y de ahí su obsolescencia como pretendido marco regulador de toda la deuda; obsolescencia que empieza en la propia terminología.

No le fue tampoco propicio el momento de su nacimiento a la Ley General Presupuestaria, porque el crecimiento vertiginoso de las necesidades de financiación del Estado y los problemas de control monetario y de acomodación de las emisiones a las condiciones del mercado que derivaron del mismo, pusieron rápidamente en evidencia que la normativa sobre modalidades de deuda pública y sus características necesarias no se correspondían con lo que las circunstancias exigían. Esta incompatibilidad alcanza su máxima expresión en los pagarés del Tesoro que, evidentemente, no encuentran acomodo en la deuda del Tesoro contemplada en aquella Ley. Esta deuda, además de materializarse en títulos-valores, no habría de utilizarse para financiar gastos presupuestarios sino para salvar desfases entre gastos e ingresos, con amortización dentro del año natural en este caso, o para facilitar el control monetario en la forma en que lo hicieron los bonos del Tesoro.

La conclusión que se extrae de lo expuesto hasta ahora es doble. Por un lado, que la Ley General Presupuestaria no ofrece un criterio absolutamente claro para delimitar la deuda pública dentro del tupido bosque del

endeudamiento público y, correlativamente, la deuda pública del Estado dentro de su endeudamiento.

La segunda conclusión es que sería conveniente terminar cuanto antes con la ambigüedad legal expuesta y trazar claramente los rasgos definitorios de la deuda pública y su régimen jurídico. La experiencia fallida del intento clasificatorio de la Ley General Presupuestaria parece aconsejar moderación en la tarea para que el resultado no sea un corsé incapaz de acomodarse a las cambiantes necesidades.

## 1.2. El tratamiento presupuestario de la deuda pública

Quien acuda al tratamiento presupuestario y de gestión en busca de ayuda para delimitar la deuda pública no encontrará allanado por completo el camino, pero habrá avanzado un buen trecho, ya que la deuda cuya carga financiera figura en el Presupuesto del Estado es deuda pública del Estado, a pesar de que no toda lo fuera en su origen. Un inconveniente a salvar será la ausencia de tratamiento unitario.

Aun cuando la mayor parte de la deuda figura recogida en la sección 6, de su nombre, no faltan los ejemplos de tratamiento en otras secciones. La causa principal es su origen, ya que en todos los casos en que tal cosa sucede se trata de deudas contraídas por otros organismos o corporaciones y asumidas posteriormente por el Estado. Con alguna frecuencia, la dispersión administrativa se acompaña de diversidad de gestión y diferente procedimiento de aplicación presupuestaria de la carga financiera, lo que contribuye a dificultar la tarea de identificación

CUADRO N.º 1  
EVOLUCION DE LA DEUDA PUBLICA DEL ESTADO  
A 31 DE DICIEMBRE  
(En millones de pesetas)

	1976	1977	1978	1979	1980
<b>Deuda del Estado</b> .....	<b>631.900,5</b>	<b>872.878,4</b>	<b>973.824,5</b>	<b>1.207.767,8</b>	<b>1.412.354,1</b>
<i>Interior</i> .....	<i>560.082,5</i>	<i>670.064,2</i>	<i>828.796,1</i>	<i>1.069.192,2</i>	<i>1.270.371,6</i>
Perpetua .....	10.563,6	10.601,8	10.615,2	10.649,3	10.654,0
Amortizable .....	84.785,3	98.452,1	132.077,4	220.456,0	289.361,5
(Posterior a 1976) .....	—	(20.000,0)	(60.000,0)	(154.800,0)	(234.629,7)
Ced. Inversiones (2) .....	464.733,6	561.010,3	686.103,5	838.086,9	970.356,1
<i>Exterior</i> .....	<i>71.818,0</i>	<i>202.814,2</i>	<i>145.028,4</i>	<i>138.575,6</i>	<i>141.982,7</i>
Perpetua .....	50,2	48,9	47,4	46,0	43,8
Amortizable .....	71.767,8	202.765,3	144.981,0	138.529,6	141.938,7
<b>Deuda del Tesoro</b> .....	<b>1.033,0</b>	<b>408,5</b>	<b>89.933,0</b>	<b>118.000,0</b>	<b>170.000,0</b>
Para financiación .....	—	—	—	—	—
Para regulación monetaria .....	1.033,0	408,5	89.933,0	118.000,0	170.000,0
<b>Deudas especiales</b> .....	<b>26.262,9</b>	<b>24.839,9</b>	<b>23.410,4</b>	<b>22.031,0</b>	<b>82.792,5</b>
<i>Deudas asumidas</i> .....	<i>26.262,9</i>	<i>24.839,9</i>	<i>23.410,4</i>	<i>22.031,0</i>	<i>82.792,5</i>
INI .....	—	—	—	—	—
Otras .....	26.262,9	24.839,9	23.410,4	22.031,0	82.792,5
<i>Créditos al Estado</i> (1) .....	—	—	—	—	—
<b>TOTAL DEUDA PUBLICA DEL ESTADO</b> .....	<b>659.196,4</b>	<b>898.126,8</b>	<b>1.087.167,9</b>	<b>1.347.798,8</b>	<b>1.665.146,6</b>

(1) Con carga financiera por intereses o amortizaciones contraídos mediante Ley específica.

(2) Aunque su carga financiera no figura explícitamente en el Presupuesto, su amortización obliga a incrementar la emisión futura de Cédulas y sus intereses a elevar las Dotaciones al Crédito Oficial para alcanzar la Dotación neta deseada.

CUADRO N.º 1 (continuación)

**EVOLUCION DE LA DEUDA PUBLICA DEL ESTADO  
A 31 DE DICIEMBRE  
(En millones de pesetas)**

	1981	1982	1983	1984
<b>Deuda del Estado</b> .....	<b>1.703.798,1</b>	<b>2.107.970,8</b>	<b>2.538.947,9</b>	<b>3.424.260,0</b>
<i>Interior</i> .....	<i>1.480.005,4</i>	<i>1.720.449,2</i>	<i>1.912.675,4</i>	<i>2.631.028,4</i>
Perpetua .....	10.658,3	10.661,5	10.665,1	10.668,1
Amortizable .....	376.782,8	489.045,1	549.976,1	1.097.017,4
(Posterior a 1976) .....	(332.536,7)	(450.343,2)	(515.860,5)	(1.068.683,9)
Ced. Inversiones (2) .....	1.092.564,3	1.220.742,6	1.352.034,2	1.523.342,8
<i>Exterior</i> .....	<i>223.792,7</i>	<i>387.521,6</i>	<i>626.272,6</i>	<i>793.231,7</i>
Perpetua .....	41,5	40,1	38,2	37,1
Amortizable .....	223.751,2	387.481,5	626.234,3	793.194,6
<b>Deuda del Tesoro</b> .....	<b>210.000,0</b>	<b>115.000,0</b>	<b>1.130.000,0</b>	<b>3.675.363,5</b>
Para financiación .....	30.000,0	115.000,0	1.310.000,0	1.820.902,5
Para regulación monetaria .....	180.000,0	—	—	1.854.461,0
<b>Deudas especiales</b> .....	<b>91.328,8</b>	<b>228.729,1</b>	<b>729.901,7</b>	<b>997.747,4</b>
<i>Deudas asumidas</i> .....	<i>91.328,8</i>	<i>228.729,1</i>	<i>363.882,7</i>	<i>338.236,1</i>
INI .....	—	116.035,9	195.458,5	187.115,2
Otras .....	91.328,8	112.693,2	168.424,2	151.120,9
<i>Créditos al Estado (1)</i> .....	—	—	<i>366.019,0</i>	<i>659.511,3</i>
<b>TOTAL DEUDA PUBLICA DEL ESTADO</b> .....	<b>2.005.126,9</b>	<b>2.451.699,9</b>	<b>4.578.849,6</b>	<b>8.097.370,9</b>

(1) Con carga financiera por intereses o amortizaciones contraídos mediante Ley específica.

(2) Aunque su carga financiera no figura explícitamente en el Presupuesto, su amortización obliga a incrementar la emisión futura de Cédulas y sus intereses a elevar las Dotaciones al Crédito Oficial para alcanzar la Dotación neta deseada.

y delimitación, primero, y de homogeneidad en las comparaciones, después.

Por otra parte, el endeudamiento no tiene reflejo presupuestario en tanto no genere obligaciones, y en este supuesto se encuentran principalmente los créditos del Banco de España en que las sucesivas Leyes de Presupuestos de los últimos años consolidan el recurso del Estado a dicho banco en el ejercicio precedente.

De lo expuesto se deduce que tampoco el examen de los presupuestos es suficiente para delimitar con precisión la deuda

pública del Estado, pero permite, en combinación con la definición legal de deuda, llegar a un inventario suficientemente preciso.

A los efectos de este trabajo se ha considerado que integran la deuda pública del Estado todos aquellos empréstitos y créditos contraídos o asumidos por el Estado en virtud de autorización o imperativo legal y que generan o generarán, en un momento precisamente definido en la norma de creación o asunción, una carga financiera que tendrá reflejo en los Presupuestos del Estado. Al criterio de la carga financiera se le ha consi-

derado crucial, hasta el punto de que se ha computado como deuda pública del Estado aquellos créditos de corporaciones locales y de diputaciones provinciales en los que el Estado ha asumido aquella carga, aun cuando no la deuda misma.

## 2. LA EVOLUCION RECIENTE DE LA DEUDA PUBLICA DEL ESTADO Y SUS CAUSAS

La aplicación del doble criterio legal y presupuestario permite resolver situaciones ambi-

guas como la señalada de los casos en que se hace frente a la carga financiera por parte del Estado sin que éste llegue a sustituir como titular de la deuda al emisor original.

Este procedimiento permite una evaluación más precisa de la verdadera situación del Estado en razón de sus compromisos financieros para el futuro y de la financiación neta por la emisión de deuda, al tiempo que llama la atención sobre los orígenes y causas de esas cargas y propicia una reflexión sobre los mismos.

El cuadro n.º 1 muestra que la deuda pública del Estado, definida como ha quedado expuesto, se ha multiplicado por doce en los últimos ocho años. De un total de 659,2 mil millones, al término de 1976, se ha pasado a 2.451,7 mil millones en 1982 y

a 2.097,4 mil millones al final de 1984.

Este crecimiento vertiginoso es el exponente más dramático en el aspecto financiero de las consecuencias de la crisis económica que, por unos u otros caminos, termina desaguando en el Presupuesto del Estado.

La evolución desigual de las distintas líneas de la deuda son otros tantos indicadores de la intensidad con que las distintas áreas de la economía han resultado afectadas en los últimos años y la violencia de algunos saltos pone de manifiesto modificaciones no sólo cuantitativas sino también cualitativas de la concepción del papel de la deuda pública, cuando no del Estado mismo o de sus estructuras.

El cuadro n.º 2 pretende resumir lo dicho en la tasa de cre-

cimiento anual acumulativo de la deuda pública del Estado en el período, así como revelar los dramáticos cambios a que se ha aludido mediante las tasas de crecimiento interanual de los últimos años.

Es evidente que tasas de crecimiento del 37 por 100 como la que anual y acumulativamente muestra la totalidad de la deuda pública del Estado, no se pueden mantener mucho tiempo sin hipotecar cualquier esperanza de reactivación.

Es cierto que detrás de los crecimientos más espectaculares se esconden elementos excepcionales que no tienen por qué repetirse. Detrás del crecimiento de los pagarés en los años 83 y 84 se encuentra la decisión de buscar una financiación del déficit que, a la par que más ortodoxa, muestre explícitamente el coste de ese déficit. Ahora bien,

CUADRO N.º 2  
EVOLUCION DE LA DEUDA PUBLICA DEL ESTADO  
(Porcentajes)

	TASA DE CRECIMIENTO INTERANUAL				TASA DE CRECIMIENTO ANUAL ACUMULATIVO 1976-1984
	1981	1982	1983	1984	
<i>Deuda del Estado</i> ... ..	24,64	23,72	20,45	34,87	23,52
Interior ... ..	16,50	16,25	11,17	37,56	21,33
(Amortizable) ... ..	(30,21)	(29,79)	(12,46)	(99,47)	(37,72)
(Cédulas para Inversiones) ... ..	(12,59)	(11,73)	(8,30)	(12,67)	(16,00)
Exterior ... ..	57,62	73,16	61,61	26,66	35,02
<i>Deuda del Tesoro</i> ... ..	23,53	-45,24	1.039,13	180,64	177,91
<i>Deudas especiales</i> ... ..	10,31	150,45	219,11	36,70	57,57
Deudas asumidas ... ..	10,31	150,45	59,09	- 7,05	37,64
(INI) ... ..	(-)	(...)	(68,45)	(- 4,27)	(...)
(Otras) ... ..	(- 6,56)	(450,84)	(57,95)	(- 10,27)	(24,45)
Créditos al Estado ... ..	-	-	...	80,18	...
<b>TOTAL DEUDA PUBLICA DEL ESTADO</b> ... ..	20,42	22,27	86,76	76,84	36,93

CUADRO N.º 3

**DESTINO DE LA DEUDA PUBLICA DEL ESTADO VIVA  
A 31 DE DICIEMBRE DE 1984**

	Millones de pesetas	Distribución %
<b>Total Deuda viva a 31-12-84</b> .....	<b>8.097.370,9</b>	<b>100,0</b>
Financiación déficit Administración Central.	3.257.019,7	40,2
Regulación monetaria .....	1.854.461,0	22,9
Regulación situaciones anteriores. Ley 3/ 1983 .....	606.557,4	7,5
Financiación empresas:		
Cédulas para Inversiones (1) .....	1.548.142,8	19,1
Deudas asumidas INI .....	187.115,2	2,3
Saneamiento Rumasa .....	440.000,0	5,4
Saneamiento Corporaciones Locales y Di- putaciones (2) .....	151.120,9	1,9
Comunidades Autónomas .....	52.953,9	0,7

(1) Incluye la emisión de 1979 para el sector siderúrgico y naval por 24,8 m.m.

(2) Incluye otras deudas asumidas de pequeño importe.

Es decir, que buena parte del crecimiento de la deuda pública del Estado en los años comentados no ha tenido su origen en el déficit de funcionamiento del Estado (Administración central), sino que ha sido producto de otras causas.

El cuadro n.º 3 muestra una descomposición del incremento de la deuda pública del Estado entre 1982 y 1984 y se aprecia que sólo un 40 por 100 del mismo se ha debido a necesidades de financiación en el período del déficit del Estado. El resto ha correspondido a deuda asumida o emitida por alguna de las siguientes razones:

a) Proporcionar financiación privilegiada para determinados sectores y actividades.

b) Hacer frente a secuelas de la crisis en el sector empresas.

c) Saneamiento de situaciones financieras anteriores del propio Estado o de corporaciones locales y diputaciones.

en tanto en cuanto los CRM<sup>s</sup> emitidos por el Banco de España o los bonos del Tesoro no eran sino la contrapartida de la financiación de déficits anteriores mediante creación monetaria, su sustitución por pagarés del Tesoro es solamente la repercusión tardía de aquéllos en el volumen total de deuda.

Detrás del crecimiento de la deuda del Estado está pesando intensamente un hecho excepcional, cual es la emisión de deuda para el saneamiento del grupo de empresas RUMASA, y en el rápido despegue de las deudas especiales han empujado con fuerza elementos de naturaleza esencialmente transitoria, como los procesos de saneamiento de diputaciones y corporaciones locales, la regularización de situaciones irregulares anteriores, como la realizada por la Ley 3/1983, o los desajustes en valoraciones de costes de servicios transferidos a comunidades au-

tónomas, como los cubiertos mediante los créditos extraordinarios aprobados por el Real Decreto-Ley 1/1984 y la Ley 1/1985.

CUADRO N.º 4

**DESTINO DEL INCREMENTO DE LA DEUDA PUBLICA  
DEL ESTADO ENTRE 1982 Y 1984**

	Millones de pesetas	Distribución %
<b>Incremento de la deuda entre 1982 y 1984 (241 %)</b> .....	<b>5.645.671,0</b>	<b>100,00</b>
Financiación de déficit Administración Central entre 1982 y 1984 .....	2.273.527,1	40,27
Financiación privilegiada (Cédulas) .....	302.600,2	5,36
Asunción deudas INI .....	71.079,3	1,26
Saneamiento Rumasa .....	440.000,0	7,79
Saneamiento Corporaciones Locales y Di- putaciones .....	44.492,1	0,79
Regularización situaciones anteriores .....	606.557,4	10,74
Comunidades Autónomas .....	52.953,9	0,94
Regulación monetaria .....	1.854.461,0	32,85

d) Facilitar la regulación monetaria.

e) Cubrir coste de transformación de la estructuración política del Estado.

La carga financiera de la deuda con origen en los puntos a), b) y c) equivale en 1985 a casi la mitad de la emisión de deuda del Estado a medio y largo plazo prevista para ese año.

Es evidente que en la evolución reciente de la deuda pública del Estado han influido una variedad de causas excepcionales de distinto orden, cuya confluencia no tiene por qué reproducirse.

### **3. CONCLUSIONES**

El trabajo se ha iniciado lamentando la ambigüedad del alcance legal del término deuda pública y abogando por la necesidad de una regulación de su régimen legal en sustitución del obsoleto e incompleto que estableció la Ley General Presupuestaria.

En segundo lugar, se señaló la diversidad de tratamiento presupuestario de una parte considerable de la deuda a cargo del Estado con la que se corresponde diversidad de gestión. La consecuencia es la dificultad de control del endeudamiento y probablemente un encarecimiento de la gestión global de la deuda.

Finalmente, se ha llamado la atención sobre el crecimiento desmesurado de la deuda pública del Estado en el período 1976-1984 y, en particular, durante los dos últimos años del mismo, indicando la excepcionalidad de algunas causas importantes que lo han provocado, no ligadas al

funcionamiento ordinario de la Administración central en esos años y que no tienen por qué repetirse.