

«Crisis y renovación de la política fiscal española»

La política presupuestaria española ha sido claramente inadecuada durante la última década. La rápida implantación del Estado de Bienestar ha causado graves dificultades de financiación del gasto, a pesar del veloz avance de la presión fiscal. El recurso permanente al déficit público ha originado graves tensiones en los mercados financieros, y ha provocado la aparición del temido «crowding-out» sobre el sector privado. Con independencia de la evolución del ciclo económico, la política fiscal no ha colaborado a la corrección de los desequilibrios básicos de precios y sector exterior. Esto ha condicionado gravemente la actuación de la política monetaria, que ha tenido que asumir un excesivo protagonismo en la lucha contra la inflación. La reducción del margen de maniobra de la política monetaria otorga una mayor responsabilidad a la política fiscal en la estabilización de la economía, tarea que no podrá asumir sin realizar profundas reformas estructurales que delimiten el tamaño del sector público.

Espainiako aurrekontu-politika argi eta garbi desegokia izan da azken hamarkadan. Ongizateko Gizartearen bapateko ezarpenak arazo larriak sortu ditu gastuaren finantzaketan, nahiz eta presio fiskala bere aldetik modu bizi batean aurreratu den. Etengabe defizit publikora jo behar izanak tentsio larriak sortu ditu merkatu finantzarioetan, eta, beldur ginen bezala, «crowding-out» delakoaren agerpena eragin du sektore pribatuaren gain. Ekonomiaren zikloak eman duen eboluzioa aparte, politika fiskalak ez du lagundu prezioen eta kanpo-sektorearen oinarriko desorekak zuzentzen. Eta horreko oso modu larri batean baldintzatu du moneta-politikaren iharduketa, gehiegizko protagonismoa hartu behar izan du eta honek inflazioaren aurkako borrokan. Moneta-politikaren maniobratzeko marjina murriztu izanak erantzukizun handiagoa ematen dio politika fiskalari ekonomia egonkortzeko lanean, ze ezingo baitu lan hori asumitu baldin eta ez baditu sektore publikoaren tamaina mugatuko duten egiturazko erreforma sakon batzuk egiten.

During the last decade, the Spanish budgetary policy has been clearly inadequate. The rapid implementation of the welfare state has caused serious difficulties in the financing of public expenditure, although the ratio of total tax revenue as percentage of GDP has grown at a quick pace. The permanent resorting to public sector deficit has led to tensions in financial markets and given way to a «crowding-out» effect upon the private sector. Fiscal policy has not contributed —independently of the development of the economic cycle— to the correction of the basic disequilibria of prices and the external sector. This has in turn conditioned the behaviour of monetary policy which had to adopt an excessive protagonism in the fight against inflation. The reduction in the possibilities of performance for monetary policy puts a greater responsibility upon fiscal policy in the task to stabilise the economy, a task which cannot be implemented without deep structural reforms designed to limit the size of the public sector.

1. **La política fiscal en España durante la última década (1982-1992).**
 2. **La política fiscal en la última etapa de la crisis económica (1982-1985).**
 3. **La política fiscal durante la recuperación económica (1986-1990).**
 4. **La política presupuestaria en la desaceleración de la economía española de los años noventa.**
 5. **La función estabilizadora de la política fiscal en los noventa.**
- Bibliografía.**

Palabras clave: Política fiscal, política presupuestaria.
Nº de clasificación JEL: E61, E62

1. LA POLÍTICA FISCAL EN ESPAÑA DURANTE LA ÚLTIMA DÉCADA (1982-1992)

La política presupuestaria de la última década, lejos de colaborar a la corrección de los desequilibrios básicos, ha sido una fuente de problemas para la estabilidad económica. El principio que ha guiado su actuación fue el aumento rápido de la oferta de servicios públicos, en especial de los ligados al Estado de bienestar (tutelares y de mantenimiento de rentas), lo que ha provocado graves problemas de financiación del gasto. Ello ha motivado continuos avances de la presión fiscal y, sobre todo, mediante el recurso a un permanente déficit público, causando un ascenso de la participación de la deuda pública en el PIB, que ha originado

numerosas tensiones en los mercados financieros. A la postre, ha aparecido el temido efecto «crowding out» sobre el sector privado.

El crecimiento del sector público español ha obedecido a la vigencia de una determinada ideología política, de raíz socialdemócrata. Pero al tiempo, es consecuencia de una poderosa inercia que se ha adueñado de la gestión pública, de las imperfecciones del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y de otros factores como la evolución demográfica.

Sobre el papel, la política presupuestaria no ha pretendido en ningún momento potenciar un modelo de crecimiento económico que agravara los desequilibrios básicos de precios y sector

exterior. Sin embargo, en la práctica ha perturbado considerablemente la estabilidad económica por cuanto ha sostenido innecesariamente el pulso de la demanda interna (en especial, del consumo) y ha agudizado las tensiones inflacionistas y el déficit exterior.

En concreto, el signo continuamente expansivo de la política fiscal ha originado un «mix» de política reguladora de la demanda en el que la política monetaria ha tenido que asumir un protagonismo exagerado en la lucha contra la inflación. Las condiciones en que la política monetaria ha actuado la han llevado a numerosos conflictos—entre la consecución de objetivos internos y externos— empujándola a cometer graves errores.

En ausencia de una política de rentas capaz de moderar el avance del coste laboral unitario y de reformas estructurales que flexibilizaran el aparato productivo, el «mix» de política fiscal expansiva-política monetaria restrictiva llevó al descrédito del conjunto de la política económica, que está detrás de las vicisitudes de la peseta en el SME a partir del verano de 1992.

La crisis en la que se ha sumido la economía española en la primera mitad de los noventa es en parte responsabilidad de la política económica. En concreto, resulta censurable el «enfriamiento» practicado a través de una restricción monetaria que ha perjudicado gravemente a la inversión, a la producción industrial y a las exportaciones. Entre tanto, los desequilibrios básicos se han mantenido elevados, debido a la permanencia de las causas originarias de la inflación subyacente por un lado, y de la falta de competitividad internacional por otro. Para superar la crisis, es obligado domeñar la inflación y el déficit público, lo que equivale a cumplir los requisitos exigidos

en el Tratado de Maastricht para la convergencia nominal (acceso a la tercera fase de la Unión Monetaria Europea).

Cumplir los criterios de Maastricht con un cada vez más estrecho margen de maniobra de la política monetaria exige dar mayor responsabilidad estabilizadora a la política fiscal. Así se reconoce en el propio Programa de Convergencia del Gobierno cuando afirma: «gran parte de la responsabilidad del ajuste diferencial de la economía española debe recaer sobre la política presupuestaria». Cuestión distinta es que los Presupuestos Generales del Estado de estos últimos ejercicios sean consecuentes con el cambio requerido por la difícil coyuntura económica de los noventa.

Antes de entrar en el análisis de la política fiscal española en las diversas fases del ciclo económico atravesadas en los últimos diez años, puede resultar útil resumir sus principales defectos del modo siguiente:

- a) En numerosas ocasiones, el signo de los Presupuestos ha tenido un carácter marcadamente procíclico, obligando a una restricción monetaria más dura de lo que hubiera sido conveniente.
- b) La selección de prioridades ha sido en general incorrecta. Así, durante varios ejercicios el auge de los gastos corrientes ha constreñido a los de inversión, como reflejo del énfasis puesto en el carácter redistributivo de los Presupuestos en detrimento de la asignación eficiente de recursos y de la consecución de un crecimiento económico estable y vigoroso.
- c) El aumento de la presión fiscal ha sido incesante, lo que ha empeorado

las deficiencias de las principales figuras tributarias.

- d) La presencia de un importante déficit público, en medida considerable de naturaleza estructural, ha redundado en un ingente volumen de deuda pública, causante de serias perturbaciones al sistema financiero español, además de condicionar estrechamente al tipo de cambio.
- e) El documento presupuestario ha incurrido en una progresiva pérdida de credibilidad, al resultar sus cifras sistemáticamente diferentes de las previstas inicialmente.
- f) El aumento del gasto público no se ha acompañado de cambios en los métodos de presupuestación y gestión de las Administraciones Públicas ni del reordenamiento institucional que procurara la mejora de la calidad de los servicios, e hiciera innecesarias nuevas aportaciones de recursos.

El crecimiento del sector público en España es un fenómeno característico de la última década, que contrasta vivamente con la tendencia seguida por la mayoría de los países de nuestro entorno económico y cultural, si bien el punto de partida de éstos era bien diferente del nuestro. Sin duda, se trata de un fenómeno no estrictamente económico, entre cuyas causas figuran las siguientes:

- 1) La demografía, cuyos efectos se han hecho sentir principalmente sobre los gastos de educación y de pensiones.
- 2) El proceso de descentralización requerido por la implantación del Estado de las Autonomías, en cuya primera fase la Administración

Central no redujo sus efectivos como exigían las circunstancias (Barea, J., 1989). A este respecto, la responsabilidad del sistema de financiación ha sido considerable al no practicar una efectiva corresponsabilidad fiscal.

- 3) La considerable presión de la demanda de servicios sociales que se ha realizado desde una perspectiva deformada de lo que es la realidad de la oferta de gasto público (Alvira, F. y García, J., 1988).
- 4) La tensión generada por la sensación de que la sociedad española tiene una distribución familiar de la renta más desigual que la de los países de nuestro entorno, algo que fue verdad en la década de los sesenta, pero no en la de los ochenta (Alcaide, J., 1989).
- 5) La ausencia de mecanismos internos de gestión del gasto público capaces de mejorar la oferta sin necesidad de aumentar el volumen de los recursos manejados, unido al mantenimiento de un ciclo presupuestario que favorece la expansión del gasto público y su gestión ineficaz. En concreto, la diferencia registrada entre el gasto aprobado y el ejecutado y la ausencia de indicadores fiables sobre el cumplimiento de los objetivos perseguidos revelan que las técnicas de presupuestación por programas han sido un inconveniente más que una ventaja.

Mediante el veloz incremento del gasto público, la sociedad española ha intentado dotarse de una estructura elemental del Estado de bienestar, que se implantó en el mundo desarrollado cuando las condiciones económicas eran propicias, en las décadas 50 y 60. En

España la instauración del Estado de bienestar se acomete cuando esa figura había entrado en crisis —fundamentalmente financiera y de frustración de expectativas sociales— en la mayoría de las economías occidentales.

2. LA POLÍTICA FISCAL EN LA ÚLTIMA ETAPA DE LA CRISIS ECONÓMICA (1982-1985)

La política fiscal aplicada en los últimos años de la crisis de los ochenta se caracterizó por su impacto expansivo sobre la actividad económica. A la vista del contexto macroeconómico en que esa actuación tuvo lugar, en el que eran compatibles una elevada inflación con un crecimiento muy reducido y una intensa destrucción de empleo, parece razonable cuestionar que esa política fiscal fuera la más conveniente para superar las dificultades de la coyuntura.

El gasto público en el período 1982-1985 experimentó un veloz progreso, con una distribución desigual entre la demanda final (consumo e inversión) y las transferencias netas (conjunto de prestaciones sociales, subvenciones de explotación, transferencias corrientes y de capital e intereses efectivos pagados). El total del gasto de las Administraciones públicas que en 1982 estaba en niveles cercanos al 37% del PIB, pasó a suponer el 42,4% en 1985.

Este incremento en la participación de los gastos de las Administraciones públicas en el PIB vino explicado, en su mayor parte, por el gran peso que adquirieron las transferencias corrientes, en particular, las prestaciones sociales y los intereses. Así, los gastos de transferencias en sus diferentes modalidades incrementaron su participación en 3,4 puntos porcentuales

del PIB. Mientras tanto, la demanda final de las Administraciones públicas se elevó desde el 16,2 del PIB en 1982 al 17,5 alcanzado en 1985. Las transferencias (principalmente corrientes) absorbieron el 70% del aumento del gasto, correspondiendo dentro del resto un 12% al consumo y un 14% a la inversión.

En el caso concreto de la inversión, el pequeño aumento de su participación en el PIB, que fue entre 1982 y 1987 de 0,7 puntos, fue insuficiente para superar la renuencia de años anteriores, que produjo un serio deterioro de las infraestructuras básicas de la economía española.

La valoración del comportamiento del gasto público ha de hacerse teniendo en mente la situación de crisis del momento, que justificó, en cierto modo, su expansión por dos vías principales: el seguro de desempleo y las subvenciones de explotación. Sin duda, las transferencias corrientes contribuyeron a paliar los efectos de la crisis y a que no empeorara la distribución de la renta durante este período. Ahora bien en una coyuntura de crisis caracterizada por una dramática reducción de la inversión, habría sido conveniente una participación más activa de la inversión pública que atenuara la destrucción de empleo, contribuyera a reducir la excesiva dependencia energética exterior y facilitara la transformación tecnológica que requerían los sectores empresariales privado y público.

Inevitablemente, el incremento del gasto público causó un serio problema de financiación que los impuestos no iban a ser capaces de solventar, originándose un importante déficit público, estimulador de los desequilibrios básicos de la economía (precios y déficit exterior).

En cuanto a la recaudación impositiva, durante el período comprendido entre

1982-1985 se produjo un incremento de la presión fiscal de 3,3 puntos porcentuales del PIB, o de un 12% si se utiliza el indicador de presión fiscal dinámica. La rúbrica que contribuyó en mayor medida al aumento fue la de los impuestos ligados a la producción e importación, que incrementaron su participación en el PIB en 1,9 puntos. Por su parte, los impuestos sobre la renta y el patrimonio subieron 1,6 puntos su participación en el PIB.

Las cotizaciones sociales se mantuvieron relativamente estables durante el período, oscilando alrededor del 13% del PIB, que contrasta con la evolución negativa del empleo. Las pequeñas reducciones en las cuotas del Régimen General (0,3 puntos para 1982) se compensaron con el incremento experimentado por las de los Regímenes Especiales con el pretexto de buscar la uniformidad entre ellos y reducir los déficit de los que registraban una situación financiera más desequilibrada. Por ejemplo, el Régimen Especial Agrario, deficitario a consecuencia de la reducida proporción activos-pasivos, incrementó las cotizaciones por jornadas reales y trabajadores por cuenta propia, lo que tuvo efectos negativos sobre el empleo (Banco de España, 1984).

La recaudación tributaria aumentó en parte por el avance monetario de precios y rentas y en parte por la decisión de elevar los tipos impositivos. Ya nos hemos referido a que las cotizaciones sociales no cedieron terreno en momentos de fuerte destrucción de empleo, a pesar de que incidían de forma negativa en una relación desfavorable de precios en contra del factor trabajo. Por otro lado, los gravámenes que se incrementaron más fueron los indirectos, en especial una figura tan perjudicial para la inflación y la inversión como el Impuesto General sobre

el Tráfico de las Empresas. La paradoja era aumentar los impuestos que tenían efectos más regresivos e inflacionistas para posibilitar la financiación de una política presupuestaria que había declarado prioritaria la lucha contra la inflación y la mejora de la redistribución de la renta.

Las consecuencias del avance de los principales impuestos fueron negativas. No valía la excusa de desincentivar el consumo privado, por cuanto éste ya era de por sí reducido, alcanzando su menor nivel en el año 1984 con una variación negativa en términos reales respecto del año anterior de 0,4 puntos. Por ello se adujeron otros motivos. Así, el Informe del Banco de España de 1984 explica que la elevación de los tipos del Impuesto General del Tráfico de Empresas se debe, entre otras razones, al «intento de preparar el terreno para que la implantación del IVA no implique un salto excesivo en la presión fiscal que conmocione el proceso inflacionista». Según la opinión de otros autores (Fernández, A.; Parejo, J.A. y Rodríguez, L, 1989): «la percepción por los gobiernos de los costes políticos asociados a la generación de aumentos de la presión fiscal instrumentados mediante aumentos de la imposición directa originó que desde principios de los ochenta se actuara sobre la imposición indirecta».

La imposición sobre la renta y el patrimonio incrementó también su participación en el PIB, con ignorancia de sus efectos negativos sobre el trabajo, el ahorro y la inversión. Como medidas acertadas deben destacarse la bajada de retenciones a cuenta del IRPF de 1985, que contribuyó, junto a otros motivos, a estimular la recuperación del consumo privado experimentado aquél año. Más afortunada aún fue la decisión de otorgar libertad de amortizaciones por cuanto

vino a estimular la inversión empresarial, contribuyendo a iniciar la fase expansiva del ciclo.

Como conclusión puede afirmarse que la política tributaria no sirvió para superar la crisis del período, sino que más bien agravó algunos de los problemas existentes, al encarecer el empleo mediante las cotizaciones sociales, desestimular el ahorro y la inversión a través de la excesiva progresividad de los impuestos directos y alimenta las presiones inflacionistas al elevarse los impuestos indirectos. Al tiempo se producía una redistribución perversa de la carga fiscal entre los sujetos pasivos a raíz del fenómeno conocido como «progresividad en frío».

En suma, el rápido incremento experimentado por la presión fiscal, con un promedio superior a un punto por año, supuso un serio obstáculo para la competitividad internacional de la economía española, cada vez más abierta al exterior.

El signo expansivo de la política presupuestaria quedó patente en la evolución del déficit público, medido como necesidad de financiación de las Administraciones Públicas. El déficit alcanzó el máximo de la década en 1985, con un 7,0% del PIB y estuvo motivado por la rápida expansión del gasto y no por la insuficiencia de los ingresos.

El déficit se caracterizó en aquel período por dos rasgos:

- 1) Su elevada cuantía y concentración en el tiempo, que junto a las modificaciones en la forma de su financiación (más ortodoxa) provocó un espectacular aumento de la deuda pública (que pasó desde un 29% del PIB en 1982 al 46,7% del PIB en 1985). Los gastos derivados del pago de intereses se

incrementaron desde un 1% en 1982 hasta el 3,4% de 1985.

- 2) Su marcada naturaleza estructural, que obedeció a decisiones deliberadas de incrementar el gasto.

En suma, el enfoque de política fiscal vigente durante la última etapa de la crisis económica no parece, a la vista de los hechos, que fuera el más adecuado en punto al crecimiento estable de la economía. Los mayores recursos a disposición de las Administraciones Públicas se dirigieron a aliviar el impacto social de la crisis, en lugar de asignarlos a una política de ajuste positivo que se encargara de adaptar la economía al nuevo contexto internacional. En su defensa se puede argüir que se vio arrastrada por la coyuntura, pero precisamente las difíciles condiciones de la economía aconsejaban demorar decisiones trascendentes como la implantación del Estado de bienestar y proceder con más cautela en la descentralización autonómica del gasto.

La incidencia expansiva de la política fiscal condicionó en gran medida las otras ramas de la política económica, la monetaria y la de rentas, inserta esta última en una estrategia de contención de costes laborales, que se vería perjudicada por el enfoque de algunas de las principales figuras tributarias.

3. LA POLÍTICA FISCAL DURANTE LA RECUPERACIÓN ECONÓMICA (1986-1990)

El comportamiento de la política fiscal en la fase expansiva del ciclo económico, que comienza a finales de 1985, es susceptible de enjuiciarse de forma negativa, por cuanto tampoco contribuyó a la estabilización de la economía. Las principales críticas a la política

presupuestaria de este período pueden agruparse en los siguientes apartados:

- 1) Contribuir innecesariamente a la expansión de la demanda interna, en buena medida a través del rápido incremento del consumo público.
- 2) Estrechar el margen de actuación de la política monetaria, obligándola a acentuar su talante restrictivo en un tiempo en que debía dedicarse preferentemente a garantizar la estabilidad del tipo de cambio.
- 3) Pretender una expansión continua de los grandes servicios públicos sin preocuparse en paralelo de la búsqueda de mejoras en la gestión, que hiciera innecesario el crecimiento.
- 4) Utilizar intensivamente un sistema tributario aquejado de numerosos defectos —entre ellos la grave falta de equidad horizontal patente en las elevadas bolsas de fraude—, sin acometer previamente su reforma global.
- 5) No reducir el componente estructural del déficit. La relativa mejora de las necesidades de financiación en algunos años procedió de la buena respuesta de los ingresos a la coyuntura. La ligera reducción de la participación del gasto público respecto del PIB en los años 1987 y 1988 fue efímera y conseguida merced al considerable incremento del PIB. La favorable coyuntura debería haber servido para una contención efectiva del gasto que, junto al aumento de la recaudación, habría conseguido el saneamiento de las finanzas presupuestarias, sin excesivos sacrificios.

Como resumen se puede afirmar que en la fase expansiva del ciclo la política presupuestaria ha tenido un comportamiento procíclico, que ha agravado los desequilibrios macroeconómicos en vez de contribuir a resolverlos. Es como si se hubiera intentado aprovechar la bonanza económica para incrementar la participación del sector público en la actividad económica, tanto desde la vertiente del gasto como de la del ingreso, menospreciando los problemas suscitados por esta estrategia.

El gasto público tuvo una continua actitud de impulso a la expansión de la demanda interna, colaborando al «recalentamiento» de la economía, combatido con medidas de ajuste consistentes en una restricción monetaria dura y a veces heterodoxa.

La demanda final de las Administraciones Públicas incrementó su participación en el PIB en más de un punto en el período 1985-1989. Conviene señalar que el comportamiento del sector privado —consistente en la transformación de su demanda final con aumento de la participación de la inversión en vez del consumo—, no se vio acompañado por algo similar en el sector público, que prosiguió con una política de gasto basado en el de naturaleza corriente hasta 1988, año en que se produjo un cambio de tendencia. A partir de entonces se asistió a un relativo aumento de la inversión pública, pero sin reducir el gasto corriente, lo que redundó en un incremento de la participación del conjunto del gasto público en el PIB.

El crecimiento de la participación del consumo público sobre el PIB proporciona una idea incompleta acerca de su evolución. Las previsiones subyacentes en los Presupuestos infravaloraron sistemáticamente la expansión de la economía, por lo que la relativa

Cuadro n.º 1. **Administraciones Públicas, cuentas de renta, utilización de renta y capital**

(En % del PIB)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
<i>Ingresos corrientes:</i>	31,9	34,5	34,4	35,1	35,7	37,4	37,3	39,1	38,8	39,3
Impuestos ligados a producción e importación	7,9	8,8	9,2	9,8	10,8	10,5	10,4	10,3	9,9	9,9
Impuestos corrientes sobre renta y patrimonio	6,4	7,3	8,1	8,0	7,9	10,1	10,4	12,1	11,9	11,7
Cotizaciones sociales	13,2	13,7	13,1	13,0	12,8	12,8	12,5	12,8	13,1	13,1
Otros ingresos corrientes	4,4	4,4	4,0	4,3	4,2	4,0	3,9	3,9	3,9	4,6
<i>Transferencias corrientes:</i>	18,5	19,7	20,6	21,9	21,6	20,7	20,7	21,0	21,6	22,8
Prestaciones sociales	13,4	14,0	14,0	14,3	14,0	13,8	13,9	13,9	14,6	15,3
Subv. explot. y otras transf. corrientes	4,1	4,2	4,5	4,2	3,7	3,5	3,6	3,6	3,6	3,5
Intereses efectivos pagados	1,0	1,4	2,1	3,4	4,0	3,4	3,4	3,5	3,5	4,0
<i>Renta neta disponible</i>	13,4	14,8	13,8	13,2	14,1	16,7	16,5	18,1	17,2	16,5
<i>Consumo público:</i>	14,1	14,8	14,6	14,7	14,6	15,1	14,8	15,2	15,2	15,7
Remuneración asalariados	10,2	10,6	10,5	10,7	10,3	10,4	10,4	10,7	10,9	11,2
Compras netas	3,0	3,2	3,1	3,1	3,3	3,7	3,3	3,5	3,3	3,4
Consumo capital fijo	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,1
<i>Ahorro bruto</i>	-0,7	0,0	-0,8	-1,5	-0,5	1,6	1,7	2,9	2,0	0,8
<i>Formación bruta capital fijo</i>	3,0	2,8	2,6	3,7	3,6	3,4	3,8	4,4	5,0	5,2
<i>Transferencias capital pagadas</i>	2,0	2,2	2,0	2,1	2,3	1,8	1,9	1,9	1,7	1,5
<i>Ingreso de capital:</i>	0,2	0,2	0,2	0,4	0,5	0,4	0,6	0,7	0,6	1,0
Impuesto sobre capital	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Transferencias recibidas	—	—	—	0,2	0,3	0,2	0,3	0,5	0,4	0,7
<i>Necesidad de financiación (Déficit):</i>										
Pro memoria	-5,6	-4,8	-5,2	-6,9	-6,0	-3,2	-3,3	-2,8	-4,0	-4,9
Presión fiscal	27,7	30,3	30,6	31,0	31,7	33,6	33,5	35,4	35,1	34,9
Gastos totales	37,6	39,5	39,8	42,4	42,1	41,0	41,2	42,5	43,5	45,2
Deuda pública acumulada	29,0	34,6	41,5	46,7	47,5	47,9	43,7	43,1	44,1	45,3

Fuente: Cuentas financieras de la economía española (1980-1989), Banco de España. Actuación económica y financiera de las Administraciones Públicas, IGAE 1990. Informe económico y financiero de los PGE 1993. Boletín de información estadístico del sector público 1989, IGAE, julio 1991. Economic Outlook, OCDE, julio 1992.

contención del gasto no fue tanto fruto de una decisión discrecional como de la propia expansión económica. El consumo público contribuyó al tirón de la demanda interna en el momento en que era más inconveniente, lo que alimentó las tensiones inflacionistas y los problemas

de déficit exterior. Se desaprovechó así una excelente ocasión para eliminar el déficit público, lo que hubiera aliviado considerablemente las tensiones de los mercados financieros. Al mismo tiempo, la fase expansiva del ciclo sirvió

para aumentar la protección en materias claves como el desempleo y la sanidad. La opción de producir directamente determinados servicios públicos unida a la tradicional sobredimensión de las plantillas de las Administraciones Públicas, han desembocado en la inmoderación del consumo público característica del período.

La inversión pública se caracterizó por su relativo estancamiento hasta el ejercicio de 1988. A partir de entonces creció significativamente, para paliar las graves deficiencias de infraestructuras (comunicaciones, transportes, energías y medio ambiente) puestas de manifiesto claramente desde el inicio de la recuperación económica, que comprometía la propia continuidad del proceso de recuperación. Sin embargo, la concentración en el tiempo de la inversión pública trajo consigo algunos efectos negativos, entre los que destacan la falta de selección objetiva de los proyectos y la elevación de los costes laborales de la construcción que se tradujo, por un lado, en un incremento de los costes de la obra pública y, por otro, en el aumento de los de las viviendas de nueva construcción, lo que ha perjudicado gravemente al sector inmobiliario.

En cuanto a las transferencias corrientes, la favorable evolución de la coyuntura posibilitó su estancamiento en porcentaje del PIB en cotas alcanzadas en los peores años de la crisis económica —lo que pone de manifiesto la rigidez a la baja del gasto público—. La moderación fue apreciable, sobre todo, en los subsidios de desempleo y en las subvenciones de explotación, que puso en evidencia la fragilidad del «saneamiento» de la empresa pública que había absorbido en períodos anteriores ingentes cantidades de recursos. La contención de las restantes prestaciones

sociales se explica en el caso de las pensiones por los efectos de la Ley de 1985 —que entre otras cosas detuvo la revalorización de las más elevadas— y en las de incapacidad laboral por la mejora de su gestión, que consiguió reducir los abusos que se habían producido anteriormente.

Respecto de los intereses de la deuda pública, se frenó el espectacular crecimiento registrado en los años previos a la recuperación económica. La contención en niveles cercanos al de 1985 no debe olvidar el alto nivel que alcanzó para ese año. Obviamente se trata de un gasto derivado directamente de los déficits presupuestarios acumulados en los ejercicios anteriores, que repercutieron en un importante volumen de deuda pública (un 47,5% del PIB para 1986) y del talante restrictivo de la política monetaria aplicada durante el período.

Los años de la recuperación económica registraron un considerable aumento de la presión fiscal, que situó a España a la cabeza de la OCDE en cuanto a velocidad de crecimiento. Para el período 1985-1989 la presión fiscal dinámica alcanzó cifras superiores al 20%, mientras que la media de la OCDE no llegaba al 3% para el mismo período (OCDE, 1992).

Frecuentemente se ha utilizado la comparación internacional de la presión fiscal para justificar incrementos de los impuestos superiores a los del aumento nominal de la actividad económica. Sin embargo, dicha observación debe matizarse al menos con tres consideraciones: en primer lugar, los efectos de la elevación de impuestos varían en función de la calidad y cantidad de servicios públicos recibidos a cambio. En segundo lugar, un país determinado puede tener una elevada presión fiscal, pero estabilizada desde hace

tiempo, por lo que los efectos de los impuestos ya están incorporados a sus precios internos, absolutos y relativos, así como a su tipo de cambio. En contraste, cuando el incremento de los impuestos se ha producido en un corto período de tiempo y continúa, es posible que la economía no lo asimile adecuadamente, dificultando los procesos internos de asignación de recursos y las relaciones comerciales con el exterior. Por último, el indicador de presión fiscal debe completarse con el de esfuerzo fiscal (Valera, F., 1992) y tener en cuenta la existencia del fraude.

Excepción hecha de la implantación del IVA en 1986, el sistema tributario vivió de espaldas a los procesos de reforma fiscal vigentes en los países desarrollados. Una posible explicación de este aislamiento radica en la dedicación casi exclusiva de los impuestos a la función recaudatoria —apremiados por la exigencia de financiar al pujante gasto público, lo que relegó a un segundo plano los otros objetivos básicos de una fiscalidad moderna como son la eficiencia asignativa (mediante la neutralidad sobre las grandes decisiones económicas), la equidad (especialmente la horizontal) y la simplicidad (para facilitar a los sujetos pasivos el cumplimiento de las obligaciones).

El aumento de la presión fiscal ha tenido efectos desestabilizadores, alimentando incluso las tensiones inflacionistas: el drenaje de recursos del sector privado ha ocurrido cuando las necesidades de financiación de los agentes económicos eran elevadas. Ello habría desencadenado tensiones reivindicativas de aumentos de salarios y precios, con el propósito de mantener el nivel de renta antes de impuestos, originando así presiones sobre la inflación que se añadirían a las derivadas del gasto público.

Los impuestos que más han contribuido al aumento de la presión fiscal fueron los directos, pasando de una participación del 8,0% del PIB en 1985 a un 12,1% del PIB en 1989. Los impuestos indirectos, por su parte, contribuyeron asimismo al avance gracias a la implantación del IVA en 1986, aunque su aportación fue menor que la realizada por los directos.

El significativo aumento de recaudación que proporcionó el IRPF fue achacado al éxito de la represión del fraude, en un esfuerzo por otorgar a dicho argumento una importancia excesiva. Los progresos de la lucha contra el fraude fueron reales, tal como lo corrobora la recomposición de la base imponible del IRPF y el incremento del número de declarantes. Pero ello pudo ser producto de la mejora de la coyuntura económica, más que el resultado de una represión inspectora eficaz. A este respecto, los más acreditados estudios sobre las causas de la economía sumergida identifican como una de las primordiales a la crisis económica, lo que induce a pensar que el mismo mecanismo puede jugar en sentido contrario en las épocas de recuperación económica. La auténtica causa de la mejora de la recaudación en el IRPF ha sido la elevada elasticidad-renta de que ha hecho gala —del orden del 1,5% según todas las estimaciones— resultado de un diseño legal que se ha beneficiado holgadamente de los incrementos nominales de la renta sujeta a gravamen. Otros factores que contribuyeron al poderío del IRPF han sido la creación neta de empleo y el aumento de los salarios —bastante holgado— que aportan alrededor de tres cuartas partes a la base imponible.

Los efectos económicos del aumento recaudatorio del IRPF son preocupantes. La coyuntura requería apostar decididamente en favor del ahorro,

cuya carencia causó una elevada necesidad de financiación del conjunto de la economía, al tiempo que se desanimaba el consumo. Justamente lo contrario de lo que se hizo. El ahorro del sector privado sufrió uno de los tratamientos fiscales más duros debido a la estructura legal del IRPF (progresividad, ganancias de capital, retenciones a cuenta, obligaciones de información, doble imposición de dividendos). De hecho, la subida de la presión fiscal basada en los tributos directos supuso el trasvase de ahorro del sector privado al público.

Por último, en la práctica el IRPF español es un tributo cuya base imponible se compone en sus tres cuartas partes del rendimiento del trabajo dependiente, lo que le confiere gran influencia en la determinación del precio de ese factor de producción. Al recaudarse en su mayor parte mediante retenciones a cuenta sobre el trabajo dependiente, contribuye, junto a las cotizaciones sociales, a abrir la brecha entre el salario bruto pagado por el empleado y el líquido efectivamente percibido por el trabajador (en función del que éste realiza sus reivindicaciones).

En cuanto al Impuesto sobre Sociedades, el aumento de la recaudación creció espectacularmente en los años de auge (hasta situarse en el 3% del PIB para 1990), en consonancia con la trayectoria seguida por el excedente bruto de explotación de la empresa. La relativa ralentización que experimentó el Impuesto sobre Sociedades en 1988 es explicada por la asignación al IRPF de una mayor proporción de las retenciones sobre rendimientos del capital. La evolución del impuesto durante el período agravó los viejos y serios problemas que tenía el impuesto, entre los que destacan el doble gravamen con el IRPF, la incidencia de la

inflación en su base y en especial los deficientes tratamientos de las amortizaciones y de las ganancias de capital. También es de destacar que una de las escasas medidas fiscales conducentes al «enfriamiento» de la economía (reducción de la demanda interna) fue el aumento de los anticipos a cuenta de este tributo.

El carácter expansivo de la política presupuestaria de la etapa expansiva del ciclo se constata en la existencia de un importante déficit público, de naturaleza básicamente estructural. Es más, puede decirse que en aquellos años se perdió la oportunidad de lograr la desaparición del déficit presupuestario, que subsiste como una cuestión pendiente para los años noventa. Ello fue así porque los incrementos de la recaudación tributaria facilitados por la bonanza económica, superiores a 700.000 millones de pesetas respecto de las cifras presupuestadas, se utilizaron para gastar más, en vez de destinarse a erradicar el déficit presupuestario.

En el cuadro n.º 2 puede observarse la evolución del déficit público depurado de los efectos de la coyuntura económica. Del mismo se deduce que si bien en los años 1986 y 1987 hubo una mejora en el saldo presupuestario ésta fue menor que la del saldo cíclicamente ajustado. Se pone de manifiesto que el saneamiento de las finanzas públicas es fruto de la coyuntura, ya que de haberse aislado sus efectos las decisiones discrecionales habrían llevado a un déficit aún mayor.

A partir de 1987 el saldo presupuestario cíclicamente ajustado siguió una trayectoria negativa, a pesar de que el saldo presupuestario prácticamente se estabiliza. Así, tras depurar la componente cíclica, el déficit público más alto es el registrado en 1990, que superó incluso al de 1985, que aunque muy

Cuadro n.º 2. Déficit público con relación al PIB

Años	SALDO PRESUPUESTO		SALDO PRESUPUESTO CÍCLICAMENTE AJUSTADO	
	Valor	Variación	Valor	Variación
1982	-5,6	-1,7	-3,9	-1,2
1983	-4,8	0,8	-2,9	0,9
1984	-5,5	-0,7	-3,6	-0,6
1985	-7,0	-1,5	-5,0	-1,3
1986	-6,1	0,9	-4,4	0,5
1987	-3,6	2,5	-3,3	1,1
1988	-3,0	0,6	-3,9	-0,6
1989	-3,5	-0,5	-5,6	-1,6
1990	-3,6	-0,1	-5,8	-0,2

Fuente: Raymond, J.L.: Cuadernos Información Económica n.º 56-57, noviembre 1991.

elevado tuvo como justificación la adversa coyuntura. Con una política monetaria que veía cada vez más reducido su margen de maniobra, en especial a partir de la entrada de la peseta en el SME, la política presupuestaria contribuyó a dificultar el control de la inflación y la gestión de la demanda interna de la economía española.

4. LA POLÍTICA PRESUPUESTARIA EN LA DESACELERACIÓN DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA DE LOS AÑOS NOVENTA

A partir de mediados de 1990, la economía española entra en una fase descendente del ciclo, caracterizada por al desaceleración progresiva de la actividad productiva y la persistencia de elevados desequilibrios macroeconómicos —precios, déficit exterior y déficit público—. Las causas explicativas de la crisis residen en la negativa evolución de

la economía mundial, en la aplicación de una política económica errónea, que al no superar sus propias contradicciones ha desconcertado a los agentes económicos y en la presencia de factores internos que en forma de elevación de costes empresariales han agudizado la fase depresiva del ciclo económico al estrechar el beneficio empresarial. A la postre, ha sido el empleo el que ha llevado la parte más dura del ajuste, a raíz de la desaceleración de la inversión productiva y de la falta de moderación de los salarios en los últimos años.

La actuación presupuestaria de las Administraciones Públicas durante este periodo se ha caracterizado por los siguientes rasgos preocupantes:

- 1) Su incidencia expansiva sobre la actividad económica, que se ha traducido en un incremento de la participación del sector público respecto del PIB, al haber

aumentado el gasto público a tasas superiores a las registradas por el PIB. Esta incidencia de los Presupuestos ha impedido la reducción de los tipos de interés y agudizado los problemas del déficit exterior. Por ello, el carácter expansivo de los Presupuestos se ha convertido en un problema.

- 2) Los Presupuestos se han desviado significativamente respecto de las previsiones iniciales. Este comportamiento ha contribuido a disminuir la credibilidad que merecen, dentro y fuera de nuestras fronteras, perdiendo su carácter de referencia para el resto de los agentes económicos. Los responsables gubernamentales han apelado a la coyuntura para explicar estas desviaciones, pero ello no deja de ser una excusa pobre. Se trata de que los Presupuestos actúen sobre la coyuntura, evitando su deterioro, en vez de limitarse a paliar las consecuencias sociales negativas de una crisis a cuya gestación han contribuido.
- 3) El déficit público se ha mantenido en niveles francamente elevados, del orden del 4,9% del PIB en 1991, que podría rondar el 5% para el ejercicio de 1992. De hecho, la cuantía del déficit es aún superior si se considera la deuda contraída y no reconocida presupuestariamente por los grandes centros de gasto, en particular sanidad y obras públicas.

Durante la fase descendente del ciclo, el sector público español ha insistido en la línea de aumentar su tamaño a gran velocidad. En concreto, en 1991 el gasto público ascendió al 45,2% del PIB, con un aumento de 1,7 puntos porcentuales respecto del año anterior.

El carácter netamente expansivo otorgado a los Presupuestos de 1992 llevó a nuevos aumentos de la participación del gasto público sobre el PIB, que podría haber superado con holgura el 46% en dicho año.

La introducción de la peseta en el mecanismo de cambios del SME debería haber introducido una rígida disciplina para la política presupuestaria. Este era precisamente uno de los efectos que se pretendía cuando se tomó la decisión (relativamente osada) de incorporar la peseta a un tipo de cambio bastante apreciado. Sin embargo, en la realidad no sólo no se ha conseguido dicho objetivo, sino que ha ocurrido lo contrario: la alta cotización de la peseta ha servido para demorar los ajustes internos, en lugar de propiciarlos. En concreto, la fortaleza de la peseta ha permitido la existencia de una política fiscal de marcado carácter procíclico, que ha hecho gala de una considerable indisciplina interna, puesta de manifiesto en la desviación de las cifras de realización respecto de las previsiones iniciales y en la existencia de un abultado déficit no reconocido contablemente. Se cumple en nuestro caso el argumento expuesto por Kaletsky (1992) en *The Times*:

«La pertenencia al Mecanismo de Cambios del SME relaja realmente la disciplina del mercado sobre las políticas fiscal e industrial, incluso aunque ello paralice la toma de decisiones monetarias. Al crear un fondo de ahorro y nivel europeo con una cierta garantía frente a los riesgos de devaluación, al Mecanismo de Cambios del SME hace que resulte más sencillo para los miembros del gobierno soportar amplios déficit presupuestarios y comerciales y gastar dinero en subvenciones o realizar los recortes fiscales que crean oportunos. A

la inversa, al separar la política de tipos de interés de los mercados monetarios nacionales, el Mecanismo de Cambios del SME elimina el principal incentivo para que los gobiernos reduzcan su endeudamiento y estimulen el ahorro nacional. Si Gran Bretaña recortara su endeudamiento no se vería recompensada con una caída de los tipos de interés a corto plazo, puesto que esto viene determinado por el Bundesbank. La autorrestricción británica simplemente dejaría más fondos disponibles para que Alemania, Italia y España los tomaran del fondo del Mecanismo de Cambios del SME.»

El mantenimiento de un tipo de cambio alto de la peseta ha desembocado en una preocupante pérdida de competitividad, toda vez que no ha permitido reflejar las diferencias de precios y productividad acumulados durante varios ejercicios. Durante los últimos tiempos, la causa fundamental de la fortaleza de la peseta estribó en el mantenimiento de elevados tipos de interés, justificados a su vez por la necesidad de luchar contra la inflación.

El carácter expansivo de la política se constata en los estudios disponibles

(González-Páramo, J.M., Roldán, J.M., y Sebastián, M., 1992). El mismo resultado se obtiene cuando se examinan los indicadores de impulso fiscal del FMI y la variación del déficit ajustado cíclicamente de la OCDE. De dichos cálculos se obtiene la impresión de que a partir de 1988 se aplica una política fiscal claramente expansiva. El aumento del déficit presupuestario de 0,4 puntos sobre el PIB del período 1989-1990 es difícilmente justificable cuando la economía llegó a superar su tasa de crecimiento potencial. Como conclusión se puede afirmar que la política presupuestaria del período 1988-1991 tuvo un efecto expansivo acumulado del 2,7% y 3,4% respecto del PIB, según la medición de los indicadores del FMI y de la OCDE, respectivamente.

En la medida en que la política fiscal abandona a la monetaria en su esfuerzo por domeñar la inflación y en que es responsable directa del encarecimiento del precio del dinero, pasó a convertirse en causa significativa de pérdida de competitividad de la economía española ocurrida en los últimos ejercicios.

Cuadro n.º 3. Indicadores de «Impulso Fiscal» para España (*)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991 (e)	1992 (p)
Impulso fiscal (FMI) (1)	-0,3	-1,5	0,8	2,2	-0,8	-0,9	-0,3	-0,7	0,1
Cambios en el déficit ajustado cíclicamente (OCDE) (2)	-0,2	-1,2	0,6	1,6	-1,1	-1,2	-0,5	-0,6	0,2

(*) Los indicadores se refieren al conjunto de las AA.PP. Un signo (+) indica una actuación contractiva y un signo (-) actuación expansiva.

(1) Estimaciones del «Country Desk» para España del FMI.

(2) OECD «World Economic Outlook», diciembre 1991.

Fuente: Temprano, H (1992) Cuadernos Información Económica n.º 61 FIES, abril 1992

El grave error que cometen los Presupuestos Generales del Estado para 1992 queda patente en la adopción de las medidas presupuestarias urgentes contenidas en el Real Decreto-ley de 21 de julio de 1992. El grueso de las medidas se dirigen a reducir el déficit público, que estaba experimentando un aumento peligroso en la primera mitad del ejercicio. El gobierno reaccionó de una doble forma: subiendo los impuestos y reduciendo el gasto aprobado en los Presupuestos. La elevación de los impuestos afectó al IVA (con aumento del tipo impositivo general de dos puntos) y a las retenciones a cuenta sobre el trabajo personal y a las tarifas del IRPF. Junto a ello se decidió pasar a las empresas el coste de los primeros quince días de baja por incapacidad laboral transitoria. La elevación de los impuestos desconcertó a los agentes económicos, generando incluso mayores incertidumbres que afectaron a la peseta. Y es que esa decisión era peligrosa por tres motivos principales: agravar las tensiones inflacionistas, frenar el crecimiento económico y estimular el fraude fiscal.

Los Presupuestos Generales del Estado para 1993 deberían haber incorporado un cambio sustancial respecto de las ediciones anteriores, apurados por la necesidad de responder a la crisis de la peseta en el SME. Lamentablemente, la esperanza se ha frustrado en buena medida. En primer lugar, porque los Presupuestos no son restrictivos como la situación requiere; el esfuerzo de contención del capítulo de personal debería haberse extendido a otras partidas, cuya inmoderación conduce a un aumento conjunto del gasto claramente superior al del PIB. El déficit público se mantendrá excesivamente elevado, resultando muy difícil que descienda del 4% del Producto Interior

Bruto, máxime cuando en los Presupuestos no se enjuga la importante deuda pendiente, que enmascara el auténtico coste de los servicios públicos. Otra decisión incorporada al Presupuesto es la elevación de las cotizaciones a la Seguridad Social, que encarece el factor trabajo y merma la competitividad internacional de las empresas.

5. LA FUNCIÓN ESTABILIZADORA DE LA POLÍTICA FISCAL EN LOS NOVENTA

Los Presupuestos de la Administración Central y de las Administraciones Territoriales están obligados a ser el eje maestro de la política económica de los años noventa. La economía española debe aspirar a un crecimiento, en esta década, en torno al 4% anual, en todo caso nunca inferior al 3,5%. Dicho objetivo es irrenunciable para recortar la distancia que nos separa de los países más desarrollados de la CE y para crear empleo en cuantía suficiente para disminuir la excesiva tasa de paro y estimular el acceso de un mayor número de españoles al mercado de trabajo.

Para que el crecimiento económico de esta década sea sostenido y equilibrado, es básico que provenga fundamentalmente de la inversión y de las exportaciones. La formación bruta de capital fijo habrá de aumentar a tasas no inferiores al 6% y las exportaciones de bienes y servicios por encima del 8%, siempre en términos reales. El aumento de las exportaciones revelaría que la economía española es competitiva respecto del exterior, de manera que el déficit exterior por cuenta corriente podría disminuir en porcentaje del PIB hasta quedar por debajo del 2%, lo que

no plantearía problemas de financiación. En el esfuerzo por mejorar la competitividad, la inflación de la economía española ha de reducirse en los próximos ejercicios hasta quedar muy próxima a la que registran los países más moderados del entorno europeo (con un aumento del IPC del 3%).

Sin duda, la contención de los salarios es fundamental en el logro de la mejora de la competitividad, al permitir que el coste laboral unitario se desacelere significativamente. Sin embargo, no será fácil conseguirlo mientras persista la falta de diálogo entre sindicatos y el gobierno. La dureza de la crisis propiciará una efectiva moderación salarial, como la que ya tendrá lugar en 1993.

En este escenario de objetivos macroeconómicos para los años noventa, el papel de la política fiscal es crucial, tal como lo reconoce el Programa de Convergencia del gobierno. Como no podía ser de otro modo, se pretende que la política fiscal acepte en mayor medida la responsabilidad de la política macroeconómica que haría compatibles la convergencia nominal —definida de acuerdo con los criterios de convergencia contenidos en el Tratado de Maastricht— con la convergencia real, es decir, con un crecimiento de la economía española superior al de los países más avanzados del entorno europeo.

La recuperación de la función estabilizadora de la política fiscal había sido insistentemente reclamada por estudiosos y expertos, dentro y fuera de nuestras fronteras (Goodhart, Ch., 1992). Y es que no habría otra opción, una vez producido el desarme de la política monetaria a raíz de los compromisos derivados del Sistema Monetario Europeo y de las consecuencias de la apertura al exterior y en particular de la libre circulación de capitales.

Asimismo, la necesidad de utilizar la política fiscal se refuerza por la ausencia de una política de rentas, cuya aportación habría sido importante para el control de la inflación.

Conviene insistir en la imposibilidad —e incluso en la inconveniencia— de que la política monetaria continúe en solitario su esforzada lucha contra la inflación. El recurso a un tipo de cambio de la peseta permanentemente elevado ha contribuido a importar deflación a través del abaratamiento de las compras de bienes y servicios en el exterior. Pero no puede olvidarse que también ha sido un serio obstáculo para la exportación y para el turismo y, lo que es peor, puede ser un excusa para demorar los ajustes internos, como de hecho sucede en España a partir de 1989.

La actuación de la política monetaria se encuentra bastante limitada e incluso puede llevar a resultados conflictivos y peligrosos. Así, no cabe aplicar mayores dosis de restricción monetaria (altos tipos de interés) con el propósito de apoyar el tipo de cambio de la peseta en el SME. No son defendibles actuaciones de política económica opuestas a la recuperación de la inversión (por la doble vía de encarecer los recursos disponibles para la misma y de desestimularla ante el mayor atractivo de las colocaciones financieras). Pero es que, además, los mercados financieros pueden desconfiar sobre la sostenibilidad de los altos tipos de interés, arreciando sus presiones devaluadoras sobre la peseta.

En lo que respecta a la moderación salarial, no puede exigírsele una responsabilidad excesiva, en especial cuando se procede a elevar los tipos impositivos del IVA y los impuestos especiales. Ciertamente, la reducción del beneficio de las empresas actúa

de freno para el aumento desmedido de los salarios. Pero como ha demostrado la experiencia reciente de la economía española, la falta de moderación salarial provoca antes una importante destrucción de empleo que la reducción de la inflación. Es necesario una profunda desaceleración económica para que los salarios aumenten un 5%, como se ha pretendido en las estimaciones oficiales contenidas en los últimos Presupuestos o en el Programa de Convergencia.

En suma, la función estabilizadora de la política fiscal es hoy más importante que nunca. En consecuencia, hay que cambiar el carácter procíclico de la política fiscal de los últimos años. Ante las dificultades actuales, cuando se trata de compaginar la rebaja de la inflación con la recuperación de la inversión, del ahorro y de la exportación, la política presupuestaria debería tener un signo moderadamente restrictivo sobre la actividad económica.

Ahora bien, precisamente la caída de la inversión empresarial (tanto en construcción como en bienes de equipo) y la necesidad perentoria de mejorar la competitividad obligan a elegir cuidadosamente la naturaleza de la restricción presupuestaria a aplicar. No es válida cualquier restricción. Los aspectos clave de una política fiscal moderadamente restrictiva, capaz de estimular a un tiempo la capacidad productiva y la competitividad exterior, serían los siguientes:

- Suprimir el déficit público a corto plazo.
- Contener el gasto público de naturaleza corriente, reduciendo su participación en el PIB, estrategia que involucraría al consumo público, a las transferencias a familias y empresas y al pago de intereses.

- Mantener el gasto público de inversión de infraestructuras básicas de la economía (energía, comunicaciones y transportes).

- No aumentar la presión fiscal.

Veamos con algún detalle el contenido de esas condiciones presupuestarias, valorando el tratamiento que reciben en el Programa de Convergencia del gobierno.

En lo que se refiere al déficit público, hay que partir de la consideración de que conseguir que la economía española base su crecimiento de los próximos años en un progreso sostenido de la inversión, sin que ello aumente la necesidad de financiación de la economía frente al resto del mundo, requiere un aumento paralelo del ahorro doméstico (que en los últimos años no se ha registrado), y que en buena medida depende de la evolución del sector público.

Desde esa perspectiva, la reducción del déficit público hasta el 1% del PIB, prevista en el Programa de Convergencia, no peca de excesiva ambición. Antes al contrario, debe considerarse como un objetivo irrenunciable.

Los criterios de convergencia de Maastricht establecen a este respecto que para acceder a la tercera fase de la Unión Monetaria no se podrá tener un déficit público excesivo, entendiendo por tal que no supere el 3% del PIB. Pero es que para calificar un déficit público de excesivo se tendrán en cuenta otras consideraciones, como el nivel de inversiones públicas. En este punto, hay que recordar que la inversión pública se situaba en 1991 algo por encima del 5% del PIB, es decir, en un nivel cercano al del déficit público reconocido en la Contabilidad Nacional.

Sin embargo, esta benévola interpretación de la situación de nuestras

finanzas públicas se ve empañada por varias e importantes razones, que apoyan la idea de que el déficit público debe reducirse hasta su total desaparición. Una primera razón se encuentra la vinculación existente entre déficit público y déficit exterior por cuenta corriente, en el marco de libre circulación de capitales y estabilidad del tipo de cambio. En este contexto, la relación de causalidad existente entre déficit público y déficit exterior se acentúa, en tanto que se reduce la capacidad de la política monetaria de corregir los desequilibrios de precios y del sector exterior. Expresado de otra manera, cuando el sector privado tiene necesidad de financiación, la minoración del déficit público es condición necesaria para que el déficit exterior no se convierta en un obstáculo infranqueable para el crecimiento económico.

Una segunda razón para abogar por la desaparición del déficit público procede de su incidencia en los tipos de interés y en la generación, a través de los mismos, de un efecto «expulsión» del sector privado. Los estudios recientes insisten en la vinculación entre déficit público y tipos de interés elevados, que merece calificarse como extremadamente inconveniente para la economía española. El abaratamiento de los recursos financieros ajenos supondría una considerable ayuda para reanimar la inversión empresarial, cuando el estrechamiento del margen de beneficios ha restado capacidad de autofinanciación a las empresas. Además, los altos tipos de interés son la causa principal de la fortaleza del tipo de cambio de la peseta, cuyos inconvenientes ya hemos referido anteriormente.

El descenso de los tipos de interés constituye otro de los criterios de convergencia de Maastricht. En la

práctica, la libre circulación de capitales y la desaceleración de la actividad económica en España empujan a la baja a los tipos de interés. La reducción del déficit público supondría una valiosa aportación a ese objetivo.

Obviamente, lo difícil es compaginar la lucha contra la inflación y la rebaja del precio del dinero en España. A medida que desaparezca el diferencial de tipos de interés entrarán menos capitales del exterior e incluso aumentará la salida de capitales españoles (que ya ha empezado a manifestarse). Y no debe olvidarse que una porción significativa de la deuda pública se está financiando estos últimos años gracias a la colación entre inversores internacionales. El tercer argumento que puede esgrimirse en favor de la reducción del déficit presupuestario concierne precisamente a la deuda pública. Indudablemente, el volumen acumulado de ésta cumple de sobra los criterios de Maastricht, pero no puede olvidarse que su rápido crecimiento en breve tiempo aconsejan reducirla sin demora, sobre todo a la vista de las tensiones que provoca en los mercados financieros internos y en el tipo de cambio de la peseta. La desaparición de los pagarés del Tesoro repercutirá en nuevos aumentos del coste de la deuda, que en definitiva constriñe la posibilidad de aumentar el gasto público destinado a otras finalidades.

La última razón para abogar por la desaparición del déficit público se deriva de su marcado carácter estructural, que ha motivado que la política presupuestaria tenga una incidencia procíclica, puesta de manifiesto en varios estudios a los que anteriormente nos hemos referido. El carácter estructural del déficit es fruto de la aprobación de varias leyes de protección social en los últimos

años. En suma, el signo expansivo de la política fiscal ha aumentado la tensión de la demanda interna, obligando a una restricción monetaria dura, en ocasiones heterodoxa y en todo caso perjudicial para la inversión productiva, que se ha resentido más pronto y más intensamente de lo que lo ha hecho el consumo.

A la vista de las razones anteriores, el objetivo de reducir el déficit público debería ir incluso más allá del Programa de Convergencia, hasta erradicarlo completamente en la segunda mitad de la década de los noventa. Ello sin menospreciar la dificultad de conseguir el objetivo, acrecentada por la circunstancia de que nuestra progresiva integración en la Unión Monetaria Europea lleva aparejada una pérdida significativa de ingresos públicos. A este respecto, hay que tener en cuenta las consecuencias de la desaparición de los coeficientes de inversión obligatoria de las entidades crediticias, que suponían un considerable ahorro de intereses para el erario público. A ello se une el efecto de la esperable convergencia de la inflación, que reducirá los ingresos de «señoraje», que también han sido importantes en el pasado.

La vía elegida para disminuir el déficit de las Administraciones Públicas es tan importante o más que el propio objetivo. En este sentido, conviene renunciar a nuevos aumentos de la presión fiscal (como pretende el Programa de Convergencia), incluso en el supuesto de que fueran facilitados por una hipotética recuperación de la actividad económica y por el éxito de la lucha contra el fraude. En una coyuntura económica como la que previsiblemente existirá en los años noventa, los inconvenientes de recurrir a mayores incrementos de la presión fiscal

son elevados. Entre ellos cabe resaltar los siguientes:

- El peligro de estimular las tensiones inflacionistas. Ello sería resultado de los intentos de los agentes económicos por mantener la capacidad adquisitiva de su renta tras el pago de los impuestos, intentos más acentuados a medida que crece su necesidad de financiación y se constatan las deficiencias de la oferta de servicios públicos.
- Un hipotético aumento de los impuestos directos resultaría incompatible con el fomento del ahorro del sector privado. Existe una interminable polémica sobre la relación de causalidad entre ahorro y fiscalidad en la economía española, pero los argumentos que detectan ese vínculo son demasiado poderosos como para ser ignorados.
- El incremento de la presión fiscal puede contrarrestar el propósito de aumentar la neutralidad en la asignación de recursos que las reformas legislativas deben pretender para los impuestos directos.
- Concebir la recaudación tributaria como la única vía para reducir el déficit público equivale a impedir una reforma sosegada de la imposición, capaz de alinear su contenido con las que se practican en el conjunto del mundo occidental.
- Enlazando con este último argumento, es inquietante que la fiscalidad sobre el capital no sea suficientemente competitiva respecto de la de otros países, cuando ello es obligado para corregir nuestro preocupante bache de ahorro. Desde luego, se producirá

una merma de la recaudación tributaria, como de hecho ha empezado a ocurrir a raíz de la reforma del IRPF, que habrá que compensar con elevaciones de los impuestos indirectos.

En línea con la estrategia de otros países, la reducción del déficit público debería basarse en la contención del gasto, renunciando a aumentos de impuestos que afectarían a los precios relativos a la economía, condicionando las decisiones de ahorro, trabajo, consumo e inversión. Ante este riesgo, es censurable la opción elegida por el Programa de Convergencia, que para alcanzar el objetivo de déficit público prevé un aumento de la presión fiscal de 3,3 puntos porcentuales hasta 1996, por mucho que se pretenda suavizar con el compromiso de mantener la «presión fiscal individual», concepto impreciso e incluso equívoco, que debería desterrarse.

En lo que se refiere al gasto público de naturaleza corriente, su contención efectiva pasa por los cambios estructurales en el sector público y en la relación individuo-Estado. Tan sólo añadir aquí que la indiciación de las rentas del sector público (salarios y pensiones) respecto de la inflación pasada, tal y como se está haciendo ahora, obstaculiza la colaboración del Presupuesto a la corrección del desequilibrio de los precios.

El Programa de Convergencia debería ser más explícito en lo que atañe a las actuaciones para la contención del gasto público corriente. Sin saber su detalle, es muy arriesgado valorar el realismo de las estimaciones en el descenso del déficit público previstas en el Programa.

Donde sí acierta plenamente el Programa de Convergencia es al adquirir el compromiso de situar la inversión en

infraestructuras del conjunto de las Administraciones Públicas en torno al 5% del PIB en los próximos ejercicios. Este esfuerzo es necesario para superar uno de los principales cuellos de botella del crecimiento económico español. La tentación de recortar esta categoría de gasto público es grande. Pero sería un error caer en ella: la recuperación de la formación bruta de capital fijo requiere un apoyo decidido de las obras públicas en infraestructuras, sin la cual será difícil que se produzca.

La reducción del déficit público es una responsabilidad que concierne tanto a la Administración Central como a las Administraciones Territoriales. A la hora de garantizar la distribución equilibrada del esfuerzo a realizar entre las Administraciones Públicas, se confía en la importancia del recientemente acordado Pacto de Financiación Autonómica. Sin embargo, la esperanza de mejora es bastante reducida dado el escaso relieve de las reformas que introduce. La descentralización del gasto público es un proceso que habrá de continuar en los próximos años, pero con la corrección previa de los defectos de que ha adolecido. Hay que desechar la idea de que descentralizar implica aumentar el gasto. El auténtico sentido económico de la descentralización es acercar la oferta a la demanda social para mejorar la eficacia de la gestión, procurando evitar las duplicidades que hasta ahora han proliferado. La financiación del Estado de las Autonomías es clave para moderar las excesivas alegrías en el uso de los recursos públicos. A tal efecto, habría que implantar un sistema de auténtica corresponsabilidad fiscal, que desde luego no ha conseguido la última revisión del esquema de financiación. La vía más operativa de conseguir la corresponsabilidad es un reparto consecuente del impuesto sobre la renta

de las personas físicas (Fernández, N., 1992).

El Estado de bienestar debe contener su avance en la década corriente, en aras de mejorar la competitividad internacional de la economía española. En una primera etapa habría que frenar su crecimiento, desactivando las causas que explican el desmedido avance anterior.

Para limitar el Estado de bienestar existen tres tipos de actuaciones principales:

- En primer lugar hay que citar el cambio de valores sociales que es imprescindible para suavizar la demanda de esta categoría de gastos. Se trata de aumentar la estima de los frutos derivados del esfuerzo individual y de la capacidad de ahorro frente a los procedentes de fuentes como las prestaciones sociales.

El problema es que ello contrasta con la filosofía difundida desde los poderes públicos en los últimos años, sin ir más lejos, con la que inspiró los Presupuestos Generales del Estado para 1992.

- En segundo lugar, las correcciones deben afectar a los mecanismos de decisión política. Sería demasiado prolijo abordar con detalle las propuestas de modificación del proceso de toma de decisiones colectivas condicionantes de la evolución del sector público. Baste enunciar aquí algunos de ellos. Como principio básico se trata de racionalizar al máximo la decisión del votante, a través de la vinculación de los impuestos que paga con los beneficios derivados de los servicios públicos que recibe directa o indirectamente (por ejemplo, en forma de paz social o de defensa nacional). A tales efectos, habría que

aumentar y mejorar la información sobre los programas de gastos e ingresos públicos a disposición del votante.

Los políticos deberían ver restringida su capacidad de aumentar el gasto público mediante la oportuna normativa legal —incluso del máximo rango— y la exigencia de mayorías cualificadas en el Parlamento (por ejemplo, de dos tercios) para aprobar gastos de carácter extraordinario, no incluidos inicialmente en el presupuesto.

Hasta cierto punto, criterios de convergencia como los acordados en Maastricht para acceder a la tercera fase de la Unión Monetaria equivalen a la adopción de normas legales de rango superior, en este caso relativas al déficit público (que no debe exceder del 3% del PIB) y a la deuda pública (que no ha de superar el 60% del PIB).

Otro aspecto importante, que condiciona grandemente la evolución del gasto público (y no únicamente al de protección social), es el calendario electoral. En efecto, la excesiva frecuencia de elecciones fomenta la adopción de un enfoque de política económica que distorsiona la natural evolución del ciclo de los negocios. Para corregir las consecuencias más negativas, sería bueno comprometer a los gobiernos, junto a los agentes sociales, en una política a más largo plazo que persiga objetivos económicos consistentes e impida la miopía del corto plazo característica del ciclo político de la economía. Otra forma de atemperar las secuelas de este comportamiento político consistiría en evitar los plazos excesivamente cortos

entre elecciones, al tiempo que se reduce la discrecionalidad del Gobierno para anticipar elecciones y hacerlas coincidir con las coyunturas económicas más favorables.

- En tercer lugar, las actuaciones tendentes a moderar el aumento del gasto deben tener como escenario la reordenación del sector público. Por un lado, habría que introducir técnicas de gestión que erradiquen la práctica de incrementar de forma puramente inercial las partidas presupuestarias. Se trata, en suma, de devolver al Presupuesto una capacidad de control sobre el gasto que parece perdida tras varios años en que las realizaciones han superado en demasía las previsiones iniciales. Desde luego, la primera medida habría de ser introducir mayor realismo a la hora de presupuestar, relegando la nociva táctica de presupuestar por el nivel bajo para luego tener que ajustar o simplemente acumular deudas no reconocidas en el Presupuesto del año.

En el Programa de Convergencia del Gobierno se contienen medidas de reforma estructural que afectan al sector público. Consisten en suprimir organismos cuya existencia ha perdido sentido, en congelar las subvenciones a las empresas públicas (para hacer que se valgan por sus propios medios) y en introducir una gestión más autónoma y responsable para la sanidad pública.

Aunque la orientación de esas medidas es correcta, resulta dudoso que tengan la intensidad ni la amplitud requeridas. Para corregir una situación de descontrol como a la que se ha llegado, habría que proceder a una privatización más amplia, de mayor entidad, que afectara al conjunto de los servicios públicos o al

menos a los más importantes, definidos no sólo por su función, sino por el volumen de recursos que manejan.

Sin una privatización efectiva de los grandes servicios públicos será difícil, por no decir imposible, racionalizar su oferta. En concreto, las grandes líneas de esa privatización serían las siguientes:

- Descentralizar la gestión de los organismos que ofrecen servicios públicos (sanidad, educación, pensiones, servicios sociales y obras públicas), convirtiéndoles en empresas estatales sujetas a derecho privado. Tras este paso, se daría entrada al capital privado en aquellas actividades en las que cabe un concepto de rentabilidad estrictamente de mercado.
- Introducir en los nuevos organismos el sistema de dirección por objetivos, lo que significa responsabilizar a sus directivos del éxito en su consecución (concretado en términos económicos y no sólo políticos), incorporando los estímulos económicos oportunos.
- Aplicar procedimientos de financiación que vinculen la cobertura de los costes de los servicios al beneficio que de ellos extraen los ciudadanos, tanto en el ámbito de las pensiones (en el que podría llamarse «nivel profesional») como en el de la sanidad y la educación. A tal propósito, es obligado reformar el esquema vigente de cotizaciones sociales que, para evitar el fenómeno de la ilusión financiera, requiere que las cuotas empresariales, además de reducirse, pasen a cargo del trabajador. En general, es conveniente recurrir de modo creciente a las tasas (como figura próxima a los precios), al objeto de racionalizar el uso de los servicios públicos.

En cuanto a la empresa pública, su privatización es necesaria para conseguir una modificación sustancial de la política fiscal española. La congelación de las subvenciones que el Programa de Convergencia prevé es acorde con la política de competencia de la CE. La conveniencia de esta congelación se apoya en la estimación presupuestaria de que las transferencias corrientes que reciben las empresas públicas equivale al 52% del déficit de caja del Estado. La privatización de la empresa pública es una realidad, pero tal como se está haciendo —con vergonzante opacidad— da pie para pensar que falta un proyecto definido en cuanto a objetivos e instrumentos. Más bien una operación encaminada a desprenderse de las entidades que suponen un mayor lastre para los Presupuestos públicos. Sin

una privatización más completa y auténtica, no podrá resolverse la crisis de identidad de la empresa pública como herramienta de política económica.

La privatización de la empresa pública debe tener como aspiración básica mejorar su eficiencia, objetivo que puede acompañarse de otros como la difusión al máximo de la propiedad y la reducción del déficit público. Para garantizar su éxito, la privatización debe ser un proceso claro y abierto con la mayor publicidad posible, auténtico (sin que las Administraciones Públicas mantengan ninguna reserva de propiedad) y no servir de excusa para defender actividades productivas que carecen de futuro. En este último supuesto, la cuestión no es privatizar sino liquidar la empresa pública.

BIBLIOGRAFÍA

- ALCAIDE, J. (1989): *La distribución de la renta española en la década de los ochenta*. Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social, Documento de Trabajo, número 38/1988.
- ALVIRA, F. y GARCÍA LÓPEZ, J. (1988): «El gasto público y la sociedad española». *Papeles de Economía Española*, número 37.
- BANCO DE ESPAÑA: Informe Anual, 1984.
- BAREA, J. (1989): *Pasado, presente y futuro de las Comunidades Autónomas*. Instituto de Estudios Económicos.
- FERNÁNDEZ, A., PAREJO, J.A. y RODRÍGUEZ, L. (1989): *Curso de política económica*. Editorial AC.
- FERNÁNDEZ, N. (1992): *Revisión del sistema de financiación autonómico: una propuesta de corresponsabilidad*, tesis doctoral. Universidad de Cantabria, octubre.
- GONZÁLEZ-PARAMO, J.M.; ROLDAN, J.M. y SEBASTIÁN, M. (1992): «Aspectos de la política fiscal en España: 1985-1990». *Boletín Económico del Banco de España*, marzo.
- GOODHART, C. (1992): «La política fiscal nacional dentro de la UEM: Implicaciones del Tratado de Maastricht en el ámbito fiscal». *Revista de Información Comercial Española* (ICE), octubre.
- INSTITUTOS DE ESTUDIOS ECONÓMICOS (1992): «La revisión del sector público en los noventa». Estudio Introductorio de la Revista, número 1.
- KALETSKY, A. (1992): «Policy under the ERM». *The Times*, 27 de enero.
- MONTORO, C. (1990): *Política fiscal: notas para una revisión crítica desde la perspectiva del SME*. Círculo de Empresarios. Libro marrón.
- MONTORO, C. (1990): «Política fiscal y estabilidad económica en los ochenta». *Revista de Información Comercial Española* (ICE), abril.
- OCDE: «Revenue Statistics of OECD Member Countries». 1992.
- RAYMOND, J.L. (1991): «Componentes automáticos y discrecionales en la evaluación de la política fiscal: algunas consideraciones sobre el presupuesto de 1992». *Cuadernos de Información Económica*, números 56/57, noviembre.
- TEMPRANO, H. (1992): «¿Es aconsejable una política fiscal restrictiva en la actual coyuntura?». *Cuadernos de Información Económica*, número 61, abril.
- VARELA, F. (1992): «El marc fiscal». *Quaderns de Competitivitat*. Generalitat de Catalunya.