

# POLITICA FISCAL Y CRISIS ECONOMICA

La actual situación económica plantea la necesidad de una revisión de los criterios en que se viene fundamentando la política fiscal y la estrategia de su aplicación. Este es el mensaje transmitido por el trabajo del profesor **Manuel J. Lagares Calvo** en el que inicialmente se analiza el comportamiento automático de los gastos e ingresos públicos en una situación de crisis y las pautas o normas de comportamiento que el pensamiento económico de origen keynesiano ha venido elaborando a lo largo de las últimas décadas para dirigir la política fiscal. Sin embargo, la crisis actual ha supuesto una profunda revisión —todavía no finalizada— del planteamiento keynesiano respecto a la política económica en general y, consecuentemente, de las prescripciones tradicionales acerca de la política fiscal. El profesor Lagares Calvo en su trabajo señala las bases sobre las que debería asentarse una revisión de las prescripciones habituales de la política fiscal frente a la actual crisis económica.

**E**N este trabajo se describirá, en primer término, el papel de la política fiscal en una situación de crisis conforme a las prescripciones de la Hacienda Pública «keynesiana» para, en segundo lugar, comentar brevemente las peculiaridades de la crisis actual y las exigencias que impone a la política económica. Finalmente, se intentará una valoración —sin duda, provisional y urgente— de las prescripciones de la Hacienda Pública keynesiana, lo cual supondrá de algún modo la fijación de ciertos criterios que podrían quizá in-

formar una estrategia de la política fiscal en los momentos actuales.

## **LA HACIENDA PUBLICA KEYNESIANA FRENTE A LA CRISIS**

La Hacienda Pública ha venido elaborando en las últimas décadas, a partir de los conocidos esquemas keynesianos, prescripciones concretas acerca del papel de los ingresos

y gastos públicos frente a las crisis. Por ello, cabe preguntarse acerca de si tales prescripciones conservan validez en el ámbito de una crisis como la que actualmente padece la economía mundial y, en todo caso, cuáles deberían ser las nuevas pautas de comportamiento de la política fiscal. Sin embargo, antes de describir como mero recordatorio las prescripciones de mayor interés de la hacienda keynesiana y nekeynesiana, resulta necesario analizar —siquiera someramente— cuál será el previsible comportamiento de los gastos e ingresos públicos durante la crisis, pues ello permitirá definir el campo de la política fiscal por diferencia respecto al comportamiento que se considere ideal para tales magnitudes.

## **El comportamiento automático de los gastos e ingresos públicos ante una situación de crisis**

El comportamiento automático que cabe esperar de los gastos e ingresos públicos ante una situación de crisis de demanda puede analizarse en relación con la asignación de recursos, la distribución de la renta y riqueza y el crecimiento de la producción. Importa insistir en que el comportamiento que se describe seguidamente es el puramente «automático» (1) que cabe esperar en los gastos e ingresos públicos como reacción más o menos inmediata ante los efectos de la crisis.

a) Asignación de recursos y gasto público.

En el ámbito característico de la rama de asignación la cuantía del gasto público dependerá del nivel alcanzado por el PIB, de la estructura poblacional caracterizada a través de la pirámide de edades, tipos de ocupación productiva y zonas de asentamiento y, finalmente, de los factores sociales y políticos que condicionan el papel atribuido al sector público en cada país (2).

En una situación de crisis, el PIB se reduce —o, al menos, frena su crecimiento— y los factores demográficos que influyen sobre el nivel de los servicios públicos no alteran su comportamiento por esta causa o, si lo hacen, no cabe esperar de ellos una influencia muy acentuada sobre tales servicios. En consecuencia, cabe esperar una cierta propensión hacia la disminución automática del nivel de los servicios públicos en situaciones de crisis puesto que tales servicios suelen tener elasticidad-renta positiva y, generalmente, superior a la unidad.

b) El gasto público y la distribución de la renta y riqueza.

El papel del gasto público en la distribución de la renta y de la riqueza se circunscribe al apoyo de las rentas menores para tratar de corregir las posibles desigualdades en la distribución. En definitiva, el papel del gasto será más o menos extenso según cuál sea el número de personas o de familias con rentas bajo el mínimo vital absoluto o según cuál sea el grado de desigualdad en la dis-

tribución. En todo caso, también en este ámbito los factores sociales y políticos que configuran la estructura deseable de la distribución de la renta y riqueza para cada sociedad juegan también un papel condicionante de primera magnitud respecto al volumen de los gastos públicos destinados a la atención de estas finalidades.

En una situación de crisis cabe esperar, en primer término, el aumento del número de personas o familias con rentas por debajo de los mínimos vitales absolutos como consecuencia de la disminución de las rentas reales producidas por las crisis y cabe también esperar una mayor desigualdad en la distribución porque —como es bien conocido— los costes de la crisis suelen distribuirse de modo muy desigual y afectar con mayor intensidad a determinadas clases sociales o a ciertos grupos de población.

El efecto conjugado de los factores que acaban de exponerse puede conducir a que, si los gastos considerados se encuentran ligados a determinadas circunstancias —tales como la situación de desempleo o el nivel de renta para su realización efectiva— una situación de crisis económica provoque automáticamente el aumento de tales gastos, al aumentar el número de familias o individuos con derecho a tales prestaciones o servicios.

c) Los gastos públicos necesarios para el crecimiento de la producción.

En el ámbito de crecimiento de la producción el papel del gasto público depende gene-

ralmente del grado de desarrollo alcanzado y también —como siempre— del papel asignado al Sector Público en este campo por las fuerzas sociales y políticas. La experiencia disponible demuestra que este papel del gasto público suele ser relativamente importante en las primeras etapas del desarrollo.

Ante una situación de crisis económica el retraimiento de la inversión privada dejará paso a una menor necesidad de inversiones públicas complementarias y creadoras de economías externas para las primeras. Desde un punto de vista puramente «automático» cabe esperar, en consecuencia, una disminución del gasto público orientado hacia este tipo de actividades.

d) La crisis y los ingresos públicos.

Como es conocido, en una situación de estancamiento del PIB o de disminución del mismo en términos reales no cabe esperar un aumento automático de los ingresos públicos sino todo lo contrario, pues tales ingresos se hallan ligados a la producción o al gasto en su mayor parte y la caída de estas macromagnitudes arrastra a la de los ingresos públicos. El comportamiento automático que cabe esperar de los ingresos públicos en términos reales es de clara reducción o estancamiento durante una situación de crisis.

## **La política fiscal keynesiana y las crisis económicas**

De cuanto hasta aquí se lleva expuesto se deduce que el comportamiento «automático» del gasto público en una economía que padece una crisis es muy probable que se concrete en una ligera reducción o en un práctico estancamiento, pues sólo los gastos orientados a dotar de un nivel máximo de renta a determinadas familias o individuos podrán presentar una clara tendencia al aumento, mientras que los restantes gastos públicos tenderán hacia su disminución o estancamiento.

Por otra parte, los ingresos públicos tenderán también a disminuir o a estancarse y, en consecuencia, el resultado «automático» más probable será el de una cierta tendencia a la disminución relativamente equilibrada del presupuesto público que, debido a sus claros efectos contractivos de demanda, acabará incidiendo muy negativamente sobre la situación de crisis.

Pero, frente a este comportamiento «automático» esperado, la Hacienda Pública keynesiana y neokeynesiana ha venido elaborando un conjunto de prescripciones orientadas a lograr un aumento automático o discrecional de la demanda global para superar la situación de crisis. Tales prescripciones pueden sintetizarse agrupándolas en torno al papel asignado a la política fiscal y a la estrategia más adecuada para la consecución de los efectos pretendidos.

Como es conocido, el esquema keynesiano en su planteamiento más primario puso de manifiesto que los sectores reales y monetarios de la economía se vinculaban a través del tipo de interés y que existía un nivel mínimo para este tipo, de tal modo que cantidades crecientes de dinero es posible que no lograsen disminuir el nivel del mismo impulsando el crecimiento de la inversión privada. En consecuencia, como la política monetaria tenía escasa capacidad para producir un incremento suficiente de la demanda global que permitiese alcanzar el nivel de producción de pleno empleo, la superación de una crisis de demanda habría de venir por la vía de la política fiscal. La preponderancia de la política fiscal constituía, por tanto, la primera recomendación de la Hacienda Pública keynesiana para superar una situación de crisis.

El segundo grupo de recomendaciones de la Hacienda Pública keynesiana y neokeynesiana se refería a la estrategia adecuada para su superación más inmediata y ello exigía la implantación de un sistema de ingresos y gastos públicos que, al estar ligados al PIB, provocasen un déficit automático en el presupuesto en cuanto la producción comenzase a experimentar los primeros síntomas de desaceleración o crisis. Los gastos de la rama de distribución —especialmente el seguro de desempleo— y los impuestos sobre la renta y el gasto constituían los pilares básicos del automatismo compensador de la Hacienda Pública keynesiana y neokeynesiana.

El tercer grupo de recomendaciones de la Hacienda que se viene calificando aquí como «keynesiana» para una situación de crisis eran las encaminadas a conseguir la maximización de efectos de la política fiscal. Tomando como base el efecto multiplicador de cada uno de los posibles instrumentos, las recomendaciones al respecto se concretaban, para alcanzar una maximización de efectos sobre la demanda, en los siguientes extremos (3):

— Elección del aumento del gasto público como instrumento para lograr los máximos efectos en lugar de la reducción de los impuestos.

— Elección de los gastos públicos en bienes y servicios con preferencia a los gastos de transferencia.

— Elección de la financiación a través de la monetización del déficit en lugar de la financiación mediante la emisión de deuda o la financiación a través de los impuestos.

Como último grupo de recomendaciones para la superación de la crisis cabe añadir a las anteriores que, al señalar una marcada preferencia por los gastos públicos y, dentro de éstos, por los gastos en bienes y servicios, la teoría «keynesiana» de la política fiscal dejaba abierto el camino para una posible elección tanto de gastos de consumo público como de gastos de inversión. Sin embargo, el hecho de que en una situación de crisis el componente más gravemente afectado fuese siempre el de la inversión privada inducía a que fuesen precisamente los gastos reales

de inversión pública los preferidos como instrumento de la política fiscal para la superación de la crisis. Sin que esa preferencia alcanzase, quizá, la clara categoría normativa de las anteriores prescripciones, puede mantenerse en todo caso que la preferencia a favor de los gastos reales de inversión pública cierra el cuadro esquemático de recomendaciones de la Hacienda «keynesiana» acerca de la política fiscal.

En un resumen esquemático las recomendaciones de la hacienda «keynesiana» respecto a la crisis se concretaban en torno a los siguientes extremos:

— Preponderancia de la política fiscal respecto a la monetaria.

— Valoración positiva del automatismo frente a la discrecionalidad y exigencia de una estructura presupuestaria que lo potenciase.

— Maximización de los efectos de la política fiscal a través de la elección de los instrumentos adecuados.

— Preferencia relativa —aunque no demasiado explícita— hacia los gastos públicos de inversión frente a los de consumo.

### **LA CRISIS ACTUAL Y SUS CONSECUENCIAS PARA LA POLITICA ECONOMICA**

La descripción que acaba de efectuarse acerca de las prescripciones de la Hacienda Pú-

blica «keynesiana» en una situación de crisis plantea de inmediato el tema de su vigencia en el contexto de una crisis como la que actualmente viene padeciendo la economía mundial. De ahí que, antes de evaluar la posible vigencia de tales prescripciones, resulte conveniente analizar —siquiera de modo somero— algunas de las características de la crisis actual y de las exigencias que las mismas imponen a la política económica.

### **Factores desencadenantes de la crisis**

Las causas y los orígenes de la crisis que actualmente padece la economía mundial han sido objeto de multitud de análisis en los últimos años y quizá todos ellos puedan ser agrupados bajo la amplia etiqueta de la revolución tecnológica de los últimos decenios. Pero sin entrar, en absoluto, en un análisis de las causas últimas de la crisis actual, un intento de sistematizar las causas y orígenes más inmediatos quizá conduciría a señalar como factores presentes en el desencadenamiento de la actual crisis a una serie de desequilibrios profundos entre oferta y demanda concentrados en los siguientes sectores básicos (4):

— Producción energética. Posiblemente sea éste el factor mejor identificado de entre los desencadenantes de la actual crisis económica. El fuerte aumento de los precios del petróleo entre 1973 y 1979 —en que los precios medios por barril de crudo pasaron de 1,62 a 25 dó-

lares— constituye un elemento esencial para tratar de explicar, sin duda limitadamente, el origen de la actual crisis económica.

— Producción de alimentos. Este factor, detectado ya en los primeros años de la presente década, se ha considerado también como un elemento importante en el desencadenamiento de la actual crisis económica, pues el balance entre crecimiento de la población y crecimiento de la producción de alimentos parece desequilibrado a largo plazo a favor de la población.

— Producción de primeras materias. Como reacción quizá frente al encarecimiento de los alimentos y de la energía —pero, sobre todo, ante los incontenibles crecimientos de la demanda— se ha producido también en el origen de la actual situación económica un fuerte encarecimiento de las primeras materias industriales.

— Agotamiento relativo de las posibilidades del medio ambiente. Constituye también este fenómeno otra de las causas que en ocasiones se señalan como origen de la crisis actual, pues la degradación del medio ambiente exige de mayores costes para las actividades productivas e impone fuertes restricciones en el crecimiento de la producción.

### **La generalización de la crisis económica**

Las causas que acaban de señalarse como aparentemente

iniciadoras de la crisis mundial han tenido —salvo en el caso del agotamiento de las posibilidades del medio ambiente— un origen exterior para los países industrializados. Sin embargo, esas causas exteriores han afectado gravemente la economía de la mayor parte de los países, con efectos de enorme importancia para sus niveles de producción, desempleo y precios, gracias al juego combinado de tres procesos distintos: un proceso de internalización, un proceso de amplificación y, finalmente, un proceso de consolidación.

El proceso de internalización de la crisis se ha venido produciendo a través de los intercambios con el exterior y ha tenido su reflejo en tres ámbitos distintos:

— Sobre los precios interiores, a través del proceso de inflación importada.

— Sobre la demanda global, al reducir el componente externo de la misma como consecuencia de la generalización de la crisis.

— Sobre las posibilidades de producción interior, al limitar las posibilidades de financiación de las importaciones, restringir el abastecimiento de «inputs» esenciales y, sobre todo y muy especialmente, reducir a la obsolescencia más compleja el equipo capital y la tecnología existente en muchos sectores productivos.

El proceso de amplificación interior de los efectos de la crisis se ha derivado de la reacción de los propios agentes internos de la producción ante la

disminución de renta real que la internalización primaria de la crisis ha presentado para ellos: las fuertes demandas salariales —apoyadas en organizaciones sindicales cada día más poderosas— y los crecimientos desproporcionados de los costes del capital, amparados en la escasa transparencia y baja competitividad de los mercados financieros, han constituido el fundamento de una espiral en los precios interiores que ha agravado notablemente los efectos iniciales de la crisis sobre la producción en muchos países.

Por último, la consolidación de los efectos de la crisis ha corrido a cargo de las políticas restrictivas de demanda por la vía monetaria y fiscal planteadas en la mayor parte de los países industrializados como consecuencia de dos situaciones diferentes:

— En algunas ocasiones, la política restrictiva de demanda por la vía monetaria y fiscal ha respondido a una auténtica necesidad ante la imposibilidad de contener el déficit exterior y de articular una política de rentas que impidiese la propagación amplificada de los efectos iniciales de la crisis.

— En otros casos, las políticas monetarias y fiscales restrictivas se han utilizado como medio de estimular la demanda exterior y ganar posiciones en los mercados internacionales.

## **Exigencias de una política eficaz frente a la crisis**

La descripción que acaba de efectuarse acerca del origen y de los procesos de difusión, amplificación y consolidación de la crisis permiten ahora señalar algunas exigencias para una política económica eficaz. Esta parece que debería establecerse sin perder de vista quizá los siguientes criterios:

— La parcialidad de sus efectos neutralizadores. Los efectos actuales de la crisis son tan profundos y están tan generalizados que ningún país tiene posibilidad por el momento de eludirlos totalmente.

— La importancia de atenuar el impacto primario sobre los precios interiores, si ello fuese posible sin grave perjuicio para el equilibrio exterior. Como esa atenuación tendría que provenir de una revalorización del tipo de cambio, sólo sería posible cuando la balanza por cuenta corriente lo permitiese sin poner en peligro las propias exportaciones.

— La urgencia de evitar cuidadosamente toda posibilidad de amplificación interna del impacto primario sobre precios por la vía de los costes salariales o de los costes de capital. Una política de rentas en su sentido más flexible y amplio —no sólo de rentas salariales— y una política de liberalización del mercado de trabajo y de los mercados financieros parece absolutamente necesaria a estos efectos.

— La necesidad de instru-

mentar una política equilibradora de demanda si —y sólo si— se ha controlado previamente al máximo el impacto primario sobre los precios a través de las medidas anteriores. Si este control no hubiese podido lograrse no quedaría más remedio que implantar una política restrictiva de demanda para evitar —de este modo evidentemente no óptimo— la propagación y multiplicación de la onda inflacionista.

— La indudable trascendencia e importancia de una política audaz de reconversión sectorial de la economía apoyada en el mercado que permita absorber los efectos de la crisis sobre las posibilidades productivas de los distintos sectores y potencie el crecimiento de aquellos que ofrezcan mejores perspectivas ante el futuro.

— La perentoriedad de una estricta y casi milimétrica administración de los instrumentos de la política económica, dado el estrecho margen de que disponen para su actuación sin que entre unos y otros se produzcan graves conflictos respecto a sus objetivos.

## **LA POLÍTICA FISCAL EN LA ACTUALIDAD**

Al principio de este trabajo se exponían las principales prescripciones que la Hacienda Pública «keynesiana» había elaborado en las últimas décadas respecto al comportamiento adecuado de la política fiscal en una situación de crisis. Interesa ahora comprobar cuáles de aquellas prescripciones siguen

teniendo vigencia en una situación de crisis como la actual a la vista del análisis que acaba de efectuarse respecto a la política económica que parece más apropiada.

### **Política monetaria y política fiscal**

Como se ha expuesto, el esquema keynesiano en su planteamiento inicial desechaba la política monetaria como instrumento apropiado para producir un incremento suficiente en la demanda que permitiera alcanzar el nivel de producción de pleno empleo y superar los efectos de las crisis. Por el contrario era la política fiscal la encargada de alcanzar ese objetivo, limitándose el papel de la política monetaria a establecer el marco adecuado para proporcionar la financiación necesaria al Sector Público.

En la crisis actual el papel que puede corresponder a la política monetaria —según se ha descrito anteriormente— es parecido quizás al que se le venía asignando conforme a las tradicionales prescripciones de la Hacienda «keynesiana». En efecto, la política monetaria no es tanto la encargada de impulsar la inversión privada, mantener el consumo o crear un clima propicio para la reestructuración de la producción de los distintos sectores como, por el contrario, la responsable de proporcionar la financiación suficiente que permita a la política fiscal desarrollar sus acciones en estos ámbitos sin provocar dificultades financieras al sector privado.

Sin embargo, las aparentes similitudes no pueden ocultar alguna importante matización al respecto, pues mientras en el ámbito de las prescripciones keynesianas la política monetaria desempeñaba un papel evidentemente pasivo —proporcionar toda la financiación necesaria para la acción de la política fiscal— en la nueva situación creada por la crisis actual la política monetaria tiene también un papel sin duda activo: no sobrepasar en el crecimiento de las disponibilidades líquidas la tasa que pueda considerarse «neutral» respecto a los precios interiores. Bajo tales condiciones, es evidente que las exigencias de la política monetaria impondrán un límite posiblemente estrecho a las actuaciones de la política fiscal, salvo que se desprecien los efectos perniciosos para la actividad privada del fenómeno del «crowding-out» (5). La prescripción keynesiana respecto a la política monetaria en una situación de crisis ha de tomarse, pues, de modo muy limitado y en un sentido muy diferente a como inicialmente se expuso, pues no se trata tanto de la preponderancia de una clase de política frente a otra para conseguir un determinado objetivo como de un reparto o adscripción de objetivos distintos entre ambas clases de políticas.

### **Automatismo y maximización de efectos de la política fiscal**

El segundo y tercer grupo de prescripciones de la Hacienda «keynesiana» respecto a la polí-

tica fiscal se referían —como ya se ha indicado— al deseable automatismo de los instrumentos para corregir un déficit de la demanda global y al diseño y aplicación de los mismos de modo que se lograsen con rapidez los máximos efectos compensadores posibles.

Sin duda, esas normas conservan en general su validez en el ámbito de la situación económica actual siempre que se trate de instrumentar una actuación compensadora de demanda, aunque cabe —sin embargo— limitar hoy notablemente la rotundidad inicial de las prescripciones keynesianas. Los efectos que cabe esperar de las distintas medidas quizá sean mucho menores debido, de una parte, a las limitaciones ya indicadas provenientes de las posibilidades de financiación de la política monetaria y, de otra, a los efectos-riqueza que se introducen en los multiplicadores y reducen los impuestos iniciales en períodos temporales generalmente más amplios. Pero, incluso contando con efectos más reducidos y menos brillantes que los descritos por la Hacienda keynesiana, no cabe duda de que la utilización de los gastos e ingresos públicos en el sentido descrito anteriormente resulta eficaz para compensar posibles deficiencias de la demanda privada de consumo o de inversión y alcanzar la producción de pleno empleo.

Sin embargo, en la crisis actual el problema de fondo no se encuentra en una deficiencia de la demanda privada que obligue a una actuación compensatoria del Sector Público. El problema de fondo, por el contrario, es-

triba en un conjunto de desequilibrios cuyo origen se encuentra en los impactos procedentes del exterior y que básicamente han dado por resultado un rápido e intenso proceso de obsolescencia tecnológica en la mayor parte de los sectores productivos. Las actuaciones de la política fiscal no sólo tendrán que intentar el mantenimiento de la demanda global en los niveles de actividad adecuados sino que, al mismo tiempo, habrán de impulsar el proceso de cambio en la estructura productiva que la superación de la crisis exige.

En consecuencia, las prescripciones de la Hacienda keynesiana acerca del automatismo y de la maximización de efectos de las acciones de la política fiscal continúan siendo, en general, válidas pero han de ser adecuadamente matizadas en los siguientes aspectos:

— En cuanto a los efectos esperables de las mismas, pues tales efectos serán seguramente inferiores a los pronosticados en las formulaciones iniciales.

— Por lo que respecta al objetivo final de las medidas que no sólo había de ser el de compensar los posibles déficit de la demanda global sino, además y muy especialmente, favorecer los cambios en la estructura de la producción.

### **Los gastos públicos en inversiones**

Como ya se indicaba al principio de este trabajo, la elec-

ción a favor de los gastos públicos en inversiones frente a los de consumo ha sido una recomendación más tenue de la Hacienda Pública keynesiana que, sin duda, no lograba alcanzar la categoría normativa de las restantes prescripciones respecto a la política fiscal.

Esa recomendación, sin embargo, no sólo conserva plena validez y vigencia en los momentos actuales sino que, incluso, ha ganado en importancia respecto a su valoración en las crisis tradicionales. Como acaba de indicarse, una crisis como la actual —que se define básicamente como crisis tecnológica— sólo puede ser superada totalmente a largo plazo cuando la nueva tecnología se haya incorporado totalmente y la estructura de la producción responda plenamente a los requerimientos de esa nueva tecnología. A corto plazo, sin embargo, el gasto público puede impulsar inversiones que atenuen los efectos derivados de las restricciones impuestas por el suministro exterior de productos esenciales, lo cual sólo será posible mediante la potenciación de los sectores que pueden suministrar tales productos o mediante la alteración de la estructura sectorial de la producción de modo que se reduzca el grado de dependencia respecto a los mismos. Del mismo modo, la inversión pública puede impulsar la incorporación de la nueva tecnología constituyéndose en guía de la propia inversión privada o ayudar a esta última en esa tarea mediante las oportunas transferencias de capital.

Consecuentemente, el papel de la inversión pública resulta

muy importante en una situación como la actual y por ello los gastos públicos deberían cambiar su estructura todo lo posible para que se potencien los gastos de inversión frente a los de consumo.

La recomendación keynesiana —o, quizá, neokeynesiana— respecto al gasto en inversiones queda, por tanto, en situación de vigencia en una crisis como la actual pero, sin duda, alterada notablemente respecto a su formulación inicial: no se trata tanto de aumentar indiscriminadamente la inversión como de impulsar aquellas inversiones que propicien el cambio en la estructura productiva exigido por el nuevo marco que la crisis ha planteado.

### **La distribución de los costes de la crisis**

Como ya se ha indicado anteriormente, toda situación de crisis supone un aumento del grado de desigualdad en las situaciones personales dentro del país que la padece. Una crisis siempre implica volúmenes crecientes de paro pero también durante la misma algunas actividades alcanzan niveles de lucratividad muy altos, pese al contexto general de profunda depresión económica.

Ante esta situación la actividad financiera del Sector Público debe contribuir de modo directo a la mejora en la distribución de los costes de la crisis. A tales efectos, los programas tributarios parece evidente

que deberían concentrar su atención sobre las rentas más altas, sobre las actividades puramente especulativas y sobre las meras tenencias de bienes que suponen una fuerte capacidad de disfrute incluso sin generación de renta. En este sentido, la imposición sobre la renta, el gravamen de las plusvalías y la tributación sobre el patrimonio neto personal pueden constituir las figuras tributarias de mayor interés en una situación de crisis. Por último tampoco los programas tributarios deberían olvidar en una situación de crisis el establecer un sistema eficiente de estímulos a la inversión privada, aunque en todo caso deberían huir del estímulo indiscriminado para concentrarse en los sectores que reduzcan el consumo de productos energéticos o que disminuyan la dependencia respecto a suministros exteriores esenciales o que, finalmente, constituyan la avanzada del cambio tecnológico que la adaptación a la crisis exige.

Respecto a los gastos públicos, las exigencias de una mayor equidad en la distribución de los costes de la crisis obliga a impulsar aquellos gastos que se dirijan a mejorar el nivel de las rentas familiares más reducidas. Los subsidios al desempleo, los gastos en enseñanza y los de sanidad, así como los gastos en vivienda, constituyen las partidas de mayor interés para concretar tales programas de mejora en la distribución de los costes de la crisis.

### **La participación del gasto público en el P. I. B.**

Como acaba de exponerse, un planteamiento racional de la política fiscal en una situación de crisis como la que actualmente atraviesa la economía mundial obliga a que el gasto público se concentre en tres tipos de acciones distintas:

— Programas de equilibrio de la demanda global ante una situación de crisis en que la demanda privada —especialmente en inversiones— estará debilitada y la demanda exterior tenderá a reducirse.

— Programas de cambios sectoriales en la estructura de la producción, impulsando la incorporación de nueva tecnología que permitan superar la crisis económica.

— Programas de mejora en la distribución de los costes de la crisis, reduciendo las situaciones de desigualdad y apoyando las rentas familiares más afectadas por la crisis económica.

Parece lógico que estos requerimientos que inevitablemente deben hacerse al gasto público no puedan ser atendidos sino con aumentos de su participación en el P. I. B., lo cual supone volúmenes de gasto público crecientes por encima del aumento estimado de la producción. Sin perjuicio de una mayor eficiencia en la administración del gasto público —aspecto que se analiza seguidamente— no cabe pensar sensatamente en participacio-

nes constantes o decrecientes de gasto público en el P. I. B. para superar una situación de crisis como la actual. No cabe esperar, en consecuencia, que el proceso de adaptación-superación de la crisis limite el ámbito de la política fiscal sino, por el contrario, que lo amplíe de modo notable, tal y como ha venido ocurriendo históricamente en todas las situaciones de grave perturbación social (6).

### **La eficiencia en la administración del gasto público**

El análisis que se ha hecho anteriormente acerca de los principios para una política económica frente a la crisis ha puesto de manifiesto la dificultad intrínseca de articular adecuadamente los distintos ámbitos de la política económica para impulsar un proceso de adaptación y superación de los efectos de la crisis actual. Tanto la política de tipos de cambio como la política de rentas salariales y, desde luego, la política monetaria y la fiscal deben organizar de tal modo sus instrumentos que pueda delimitarse un camino —desgraciadamente angosto— por el que transcurra la actuación de la política económica.

En efecto, la política de tipos de cambio tendrá que jugar —dentro de las cortas posibilidades que ofrece un sistema de flotación— para alcanzar ese camino en el límite que le permita el saldo de la Balanza de Pagos, el cual nunca permitirá posibilidades excesivas. La polí-

tica de rentas salariales tendrá que moverse entre la necesidad de mantener el crecimiento del consumo privado y el riesgo de las tensiones inflacionistas. La política monetaria habrá de permitir un crecimiento de las disponibilidades líquidas que evite las tensiones intersectoriales en la distribución de los recursos y, al mismo tiempo, no incida negativamente sobre el grado de estabilidad de la economía en su conjunto. Finalmente, la política fiscal deberá orientarse bajo claros criterios de reestructuración sectorial, pero contando para su financiación con el estrecho margen que le puede proporcionar una política monetaria neutral respecto a los precios interiores. En la mayor parte de los casos cabe esperar fundadamente que el camino resultante de la conjugación de todos estos factores acabará siendo muy estrecho y dejará escaso margen para posibles errores en la actuación de los distintos instrumentos. La necesidad de precisión máxima para la política económica se convierte, de este modo, en un requisito esencial derivado de los conflictos existentes entre los distintos objetivos que necesariamente han de alcanzarse para neutralizar en lo posible los efectos de la crisis. Bajo tales condiciones, resulta evidente que la política fiscal necesita de una prescripción adicional, no incluida en el catálogo elaborado inicialmente por la Hacienda Pública keynesiana para orientar adecuadamente el comportamiento del gasto público y ésta no es otra que la de máxima eficiencia en su administración.

En las crisis tradicionales, la actuación compensadora de la

política fiscal no tenía por qué preocuparse de los despilfarros puesto que también los despilfarros en el gasto público ayudaban a incrementar la demanda global del sistema. La conocida recomendación acerca de la ocupación pública de mano de obra en la tarea de abrir y rellenar sucesivamente zanjas quedaba plenamente justificada por la necesidad de incrementar la demanda global sin preocuparse demasiado de la producción que se derivase del empleo de los recursos.

En una crisis como la actual esa recomendación no tiene ningún sentido. Por el contrario, el gasto público ha de moverse en la estrecha franja de posibilidades que le proporciona una política monetaria neutral y, al mismo tiempo, ha de cumplir el objetivo de sostener la demanda global del sistema, distribuir equitativamente los costes de la crisis e impulsar al máximo la reestructuración de los sectores esenciales de la producción.

\* \* \*

Cuanto acaba de exponerse delimita un campo de actuación muy amplio para la política fiscal en una situación como la que hoy afecta a la economía mundial y actualiza algunas de las prescripciones tradicionales de la Hacienda Pública respecto a la misma. Aunque no cabe duda de que tanto las nuevas aportaciones del análisis económico como la naturaleza de los nuevos problemas con que

ha de enfrentarse han supuesto un cambio importante en algunos de sus planteamientos iniciales, la política fiscal no constituye un producto de otras épocas inaplicable en la situación actual sino que, por el contrario, continua teniendo un decisivo papel que jugar en la superación de la crisis.

#### NOTAS

(1) El término «automático» se emplea aquí —como es habitual— en el sentido de comportamiento resultante del puro efecto de factores distintos de los que configuran una actuación positiva de la política económica.

(2) Vid. R. A. Musgrave: *Fiscal Systems*. (Yale University Press, 1970). Versión al castellano publicada por Aguilar, S. A. Madrid, 1973. Especialmente el capítulo 3.

(3) Vid. A. Peacock y G. K. Shaw: *The Economic Theory of Fiscal Policy*. (George Allen and Unwind Ltd. Londres,

1971). Versión al castellano publicada por el Fondo de Cultura Económica, México, 1974. Capítulo II.

(4) Cfr. con W. W. Rostow: *Getting from here to there*. (Mc Graw Hill. Nueva York, 1978).

(5) Un interesante análisis de este fenómeno puede verse en C. T. Taylor: *Crowding-out: Its Meaning and Significance*. Incluido en el libro de S. T. Cook y P. M. Jackson *Current Issues in Fiscal Policy*. (Martin Robertson Co. Ltd., Oxford, 1979).

(6) Vid. Peacock y Wiseman, *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*, Princeton University Press, 1961.