

OPINIONES

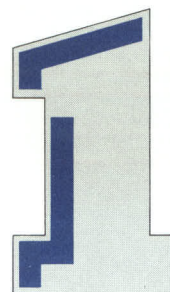
ECONOMÍA Y HACIENDA ESPAÑOLAS 1981

Un pronóstico sobre la marcha de la Economía y la Hacienda españolas en 1981 debe contar obligadamente con el conocimiento de las opiniones de quienes dirigen su curso desde el Gobierno. A conocer sus opiniones dedica PAPELES el contenido de su primera sección.

Juan Antonio García Díez, Ministro de Economía y Comercio y Vicepresidente de la Comisión Delegada para Asuntos Económicos, presenta su personal visión del año 1981 y su valoración de los problemas que deberemos afrontar en los meses próximos.

Jaime García Añoveros, Ministro de Hacienda, ofrece su personal visión de la Hacienda Pública española al comienzo del año actual y destaca los temas prioritarios a los que deberá atender el sector público.

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA agradece en nombre de sus lectores el compromiso de sus opiniones sobre el año actual de los Ministros de Economía y Comercio y Hacienda.



JUAN ANTONIO GARCIA DIEZ

Ministro de Economía y Comercio

—*¿Cuál es la situación de la economía española a comienzos de 1981? Rasgos principales del balance de comienzos de ejercicio.*

— Los rasgos principales de la economía española a comienzos de 1981 son básicamente los mismos que en los dos últimos años. Si bien la inflación continúa decreciendo, la producción sigue relativamente estancada, el paro mantiene una tasa de crecimiento importante, la Balanza de Pagos ha sido el único elemento que ha presentado una oscilación notable, empeorando considerablemente a lo largo de 1980. Sin embargo, tras estas líneas generales poco brillantes existen indicios de que la recesión en la que ha estado sumida la economía española desde la primera crisis del petróleo, ha tocado fondo. Ciertos indicadores, como por ejemplo, el ligero incremento en el empleo industrial en el último tercio del año, y una cierta reactivación en el consumo y la inversión, parecen anunciar un comienzo de salida del estancamiento.

De hecho, en 1980 la caída de la inversión no sólo se ha detenido, sino que se ha invertido el signo de la tendencia, aunque de forma modesta.

Esta ligera recuperación es consecuencia de que la economía española ha absorbido ya gran parte de los efectos de la segunda crisis energética.

Entre los rasgos principales del comienzo del ejercicio, hay que destacar el papel que debe

jugar, para salir de la situación recesiva, el incremento esperado de la inversión pública enmarcada dentro del presupuesto del Estado para 1981.

—*¿Cuál prevé que será la situación de la economía española a fines de 1981 y qué problemas principales se presentarán en la travesía del año? Ordene estos problemas por su importancia.*

La situación de la economía española a finales de 1981 tendrá previsiblemente las siguientes características.

Se producirá una nueva disminución de la tasa de inflación a consecuencia de una política monetaria cautelosa, continuación de la seguida en los últimos años. Aumentará la actividad, no mucho, pero aumentará, y esto por varias razones.

En primer lugar, por el efecto multiplicador de la inversión pública, tanto en un sentido directo, es decir por el propio aumento de ésta, como en un sentido indirecto, es decir, por el efecto de estímulo que podrá originar sobre la inversión privada.

En segundo lugar, porque es previsible que durante el año 1981 mejoren las expectativas del público en general y de los empresarios en particular, debido a diversas causas:

Primero, el descenso continuado de la inflación debe producir una disminución de la incertidumbre y una mejora en la eficiencia del funcionamiento del sistema económico. *Segundo*, por la moderación de los incrementos salariales en los últimos años, como consecuencia de la normalidad en la negociación salarial. *Tercero*, porque la reforma del sistema financiero,

articulada a principios de año, debe mejorar la transparencia en el proceso de asignación de recursos financieros, y debido también a que la política monetaria, aunque cautelosa, permitirá un crecimiento real del crédito al Sector Privado.

En relación con el problema del paro, ya he señalado en diversas ocasiones que sólo cabe adoptar una actitud de moderado optimismo. Las previsiones para el año 1981 señalan un aumento en el nivel de desempleo aunque dicho aumento se presentará con tasas menores. Es decir, cabe esperar una desaceleración en la tendencia de crecimiento, como consecuencia de la ligera recuperación en el nivel de actividad económica que hemos mencionado.

Finalmente, en lo que se refiere a la Balanza de Pagos, si bien es previsible un incremento del déficit por cuenta corriente, dicho incremento será bastante menor que el experimentado en el pasado año. Ello será debido en parte, a la ligera recuperación que se debe ir produciendo en la actividad exportadora española, y en parte también, a la depreciación de la peseta y al comportamiento favorable de nuestra tasa de inflación. Por supuesto, esta previsión es válida en tanto en cuanto no se produzcan reducciones bruscas en la relación real de intercambio, como consecuencia de nuevas alzas bruscas en los precios de los crudos del petróleo.

Es difícil ordenar por orden de importancia los problemas que se presentarán en el año, porque en general todos ellos están muy interrelacionados. Sin duda el problema más grave será la continuidad en el aumento del paro (aunque como ya hemos indicado, a tasas meno-

res que en los años inmediatamente anteriores). El control del déficit presupuestario, sobre todo a partir de los gastos públicos corrientes, la situación de crisis de muchas empresas y la necesidad de seguir articulando planes de reestructuración racionales, mantener la moderación en los incrementos salariales, y proseguir con la reforma fiscal con vistas a introducir el impuesto sobre valor añadido, la necesidad de promocionar con intensidad las exportaciones, la ejecución del PEN y conseguir un mayor ahorro energético, y un larguísimo etcétera, son los problemas que habrá que abordar a lo largo de todo el año.

— *¿Qué política económica va a aplicarse para tratar esos problemas? ¿Existe otra política económica posible? ¿Qué colaboración concreta pediría usted a los ciudadanos en este año?*

La política económica general que se piensa aplicar queda ya ligeramente perfilada en las contestaciones a las otras preguntas. *En primer lugar*, una política monetaria activa de control del crecimiento de las disponibilidades líquidas como medio de limitar la tasa de inflación, pero sin que la cautela de tal política impida un crecimiento real del crédito al sector privado. *En segundo lugar* una política de contención del déficit presupuestario, principalmente, a partir del control del gasto público corriente. *En tercer lugar*, una utilización intensa de la inversión pública como instrumento de reactivación, dirigida principalmente a mejorar la infraestructura productiva y orientada a una serie de sectores de gran trascendencia, tales como transportes, energía y vivienda.

En cuarto lugar, una política de progresiva liberalización y flexibilización de la economía, a fin de permitir un más libre juego del mercado, suprimiendo trámites burocráticos y trabas administrativas.

En quinto lugar, una continuación de los esfuerzos de reestructuración de los sectores industriales en crisis, basados en la colaboración y esfuerzos de todos los implicados: empresarios, trabajadores y Gobierno.

En relación con la pregunta de si existen otras políticas económicas posibles, existe obviamente una infinidad de políticas alternativas en general, pero para conseguir los objetivos económicos que el Gobierno persigue, pensamos que indudablemente la política adoptada es la más adecuada.

Porque esa posibilidad de infinitas políticas es, en realidad, más teórica que práctica. En la práctica el problema de toda política económica es un problema de asignación de recursos escasos, y en este sentido no creo que quepa una asignación de recursos muy distinta de la contemplada en la política económica que estamos siguiendo actualmente.

La colaboración concreta que pediría a los ciudadanos españoles este año, se podría resumir en la moderación. Moderación en el gasto, moderación en las reivindicaciones salariales, moderación en general en el ritmo de vida de todos y cada uno de nosotros.

HACIENDA '81

JAIME GARCIA AÑOVEROS

Ministro de Hacienda

—¿Cuál es la situación de la Hacienda Pública a comienzos de 1981? Rasgos principales del balance de la Hacienda Pública a comienzos del ejercicio.

—Es de todos conocido que la Hacienda Pública española está viviendo un importante proceso de transformación y reforma. Creo sinceramente que —sin incurrir en supervaloraciones de lo inmediato—, puede afirmarse que se trata del proceso de transformación más profundo que ha experimentado nuestra Hacienda en el presente siglo. Y esto lo entiendo así porque, si bien en otras ocasiones la Hacienda Pública ha sido reformada, nunca lo ha sido con la profundidad y extensión del momento presente en el que simultáneamente se está llevando a cabo:

- una importante reforma fiscal que afecta a la totalidad del sistema tributario del Estado;
- una reforma, de no menor trascendencia, en los procesos del gasto público y, finalmente,
- la construcción, en paralelo con el Estado de las Autonomías, de un mecanismo de financiación múltiple y descentralizado afectante no sólo a las Comunidades Autónomas, sino igualmente a las Corporaciones Locales.

Un proceso de reformas de la envergadura señalada tiene que constituir, forzosamente, el centro de atención preponderante

en las preocupaciones y acciones del Ministerio de Hacienda. Desde esta perspectiva, pues, me referiré a los rasgos más sobresalientes que configuran el balance de la Hacienda Pública al iniciarse 1981.

En primer lugar destacaré, como factor muy positivo de este balance, que 1980 ha constituido el año de consolidación del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. De un Impuesto sobre la Renta, sintético y progresivo, que afecta a todos los españoles. Un impuesto que, en definitiva, ha pasado de menos de dos millones de contribuyentes —en el impuesto antiguo— a más de cinco millones en el impuesto actual. Y éste es un cambio que puede calificarse, sin eufemismos, de cambio histórico en la fiscalidad española.

Pero, naturalmente, nadie puede pensar seriamente que un cambio de esta envergadura ha sido consecuencia del azar. La puesta en marcha del Impuesto sobre la Renta ha supuesto, de una parte, un amplio grado de aceptación social que evidencia cambios importantes en la postura de los ciudadanos ante el impuesto pero ha exigido asimismo, de otra, un impresionante esfuerzo interno de la Hacienda española, que hiciera posible encarar esta nueva realidad tributaria.

Los trabajos de la Hacienda a lo largo de 1980 —y, en consecuencia, una parte destacada de su balance—, han sido en gran medida trabajos internos. Acciones dirigidas a potenciar y agilizar nuestra maquinaria administrativa para que ésta fuera capaz de deglutir la enorme cantidad de información brindada por los contribuyentes. Por

ello, dentro de tales acciones internas, han cobrado especial relevancia las referentes a la mejora y potenciación de los circuitos informáticos. Fruto de esta previsión y esfuerzo del Ministerio de Hacienda, hoy puede encararse 1981 con la confianza de haber integrado definitivamente —y hay que reconocer que, pese a todo, sin excesivos traumas si se compara con la magnitud de la tarea—, un moderno Impuesto sobre la Renta a su sistema de ingresos.

También constituye una tarea aparentemente poco espectacular pero, desde luego, no menos eficaz, la labor de mejora de los procesos de gasto público que a través del Ministerio de Hacienda se ha venido acometiendo a lo largo de 1980 y se seguirá llevando a cabo durante el presente año. Es evidente —y creo que nadie lo discute— que la consolidación de un sistema tributario moderno y justo pasa necesariamente por la garantía de un destino acertado de los fondos recaudados. En definitiva, por un sistema de presupuestación y gasto no sólo honesto, sino igualmente eficaz.

Para la consecución del tal objetivo, el Ministerio de Hacienda ha contado, primero, con una clara política y, en segundo lugar, con la implantación de los instrumentos adecuados. La política del Ministerio de Hacienda en este campo puede exponerse, con brevedad, en los siguientes puntos:

- primero, pasar desde un presupuesto administrativo e incrementalista a otro presupuesto por objetivos en el que, anualmente, se cuestione y analice cuida-

dosamente la oportunidad de cada gasto;

- segundo, pasar desde la tradicional desconexión entre ejercicios presupuestarios a un sistema en el que los ejercicios sucesivos se hallan conectados. Un sistema en el que la presupuestación considere no sólo los objetivos, sino igualmente los resultados. En definitiva, pues, un sistema en el que las tareas de contabilidad y presupuestación no caminen, como venía siendo habitual, por sendas distintas. Ello, naturalmente, exige cambios importantes, no sólo en la lógica de la presupuestación, sino igualmente, en la de la contabilidad, y
- tercero, devolver el protagonismo —y la responsabilidad— a los órganos gestores del gasto en la medida en que sus compromisos —objetivos y costes— vayan teniendo el adecuado reflejo presupuestario.

En esta línea de política se han creado, a lo largo de 1980, las Oficinas Presupuestarias correspondientes en todos los Ministerios. Asimismo se inició la presupuestación por objetivos —programas de gasto— y se revisaron los más importantes, revisión que alcanzará al 50 por 100 del presupuesto antes de finalizar el presente año.

En cuanto al último de los aspectos señalados anteriormente, esto es, el de la descentralización financiera, también 1980 ha sido un año de especial significación. De una parte, como es sabido, ha sido aprobada por las Cortes Generales la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, nor-

ma necesaria para establecer la necesaria coordinación financiera entre las distintas Comunidades Autónomas y el Estado. Asimismo se ha avanzado notablemente en el proceso de transferencias y, finalmente, se ultimaron los Concursos Económicos con el país Vasco. Estas tres importantes tareas, efectuadas a lo largo de 1980, nos permiten disponer de una arquitectura básica de relaciones entre las Haciendas, quedando despejadas así las dudas que pudieran anteriormente existir —e incluso las preocupaciones— respecto del diseño de ese esquema de financiación múltiple que configura nuestra Constitución.

—¿Cuál prevé que será la situación de la Hacienda Pública a finales de 1981 y qué problemas se presentarán a lo largo del ejercicio? Ordene estos problemas por su importancia.

—Desde mi punto de vista, un enfoque correcto al análisis de los problemas de la Hacienda Pública durante el presente año, requiere distinguir un doble nivel de preocupación e incluso de influencia. El primer nivel —sin que ello implique, todavía, una jerarquización de problemas—, lo constituyen el conjunto de problemas vinculados con las tres áreas de transformaciones a que anteriormente me he referido, esto es, la puesta en marcha y culminación de la reforma fiscal; reforma presupuestaria y del gasto público y, finalmente, avances en el proceso de descentralización financiera.

Estas tres áreas, dependientes del Ministerio de Hacienda, creo que configuran un campo problemático suficiente y, por supuesto, ofrecen campo de

dedicación sobrada para el presente año y algunos más. Pero, por referirme más concretamente al presente año y en las áreas referidas, existen un conjunto de tareas —o problemas— de ejecución prioritaria.

Aunque la actuación resulta, de hecho, simultánea, quizás sea el tercer área de las enunciadas, el de la descentralización financiera, la que cobre especial relevancia a lo largo del presente año. Las tareas inmediatas que se están acometiendo en este campo problemático, tienen un doble propósito. Primero, el desarrollo de los mecanismos de relación entre las Haciendas de las Comunidades Autónomas y la Hacienda del Estado contenidos en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas. A lo largo del presente año deberán desarrollarse particularmente, mediante las normas adecuadas, la regulación del Fondo de Compensación Interterritorial, las cesiones de tributos a las Comunidades Autónomas y el funcionamiento del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Asimismo, y en este mismo campo, deberán configurarse en el presente año los mecanismos de financiación de las Corporaciones Locales en coordinación con los diseñados para las Comunidades Autónomas. Con ello se podrá cerrar el esquema de financiación múltiple que prevé nuestra Constitución.

El segundo terreno de actuación preferente la constituye la profundización, en la línea anteriormente indicada, de la reforma en el proceso presupuestario y en el gasto público. En cuanto al primero, estamos afrontando la necesaria reforma en la contabilidad pública con

objeto de obtener de la misma la información necesaria —básicamente de costes— para la elaboración de los programas de gasto. Igualmente a lo largo del presente año aparecerán reformas sustantivas en temas de gasto público especialmente en cuanto a la legislación de retribuciones de funcionarios y clases pasivas.

Existe, no obstante, como advertía al principio, otro plano de problemas para la Hacienda Pública que emanan de la política coyuntural. Desde esta perspectiva, el propósito del Ministerio de Hacienda queda claramente expresado en el documento presupuestario y su esfuerzo a lo largo del presente año no es otro que el de cumplir fielmente lo contenido en dicho mandato. Tanto la estructura del gasto —con el particular impulso proyectado para las inversiones— como el importe del déficit deben mantenerse dentro de los límites previstos, objetivo que, sin duda, se verá facilitado por la calidad de las previsiones efectuadas. No creo, por tanto, que aquí existan ni sorpresas ni tensiones más allá de las que ya han sido anticipadas en la propia confección del presupuesto.

—¿Qué balance puede realizarse de la reforma fiscal realizada hasta hoy y qué balance puede hacerse de la situación del déficit público? ¿Qué política piensa aplicarse en 1981 para consolidar (o ultimar) la reforma fiscal y para corregir el déficit público? ¿Qué colaboración pediría a los ciudadanos para resolver los problemas fiscales y del déficit público actual?

—Mi opinión respecto del primer tema planteado se halla im-

plícita en mi anterior respuesta. Creo, como dije, que nos hallamos ante la reforma más importante del presente siglo y que se está llevando a cabo con éxito y sin traumas. Por ello, naturalmente, entiendo que el balance es positivo. Hemos sido capaces, desde 1977, de implantar un sistema de imposición directa y personal, moderno y progresivo. Y vamos a ser capaces igualmente de polarizar nuestra imposición indirecta alrededor de un Impuesto sobre el Valor Añadido. Naturalmente ha habido problemas, pero han sido mínimos problemas de ajuste. Así, por ejemplo, hubo que ajustar la proporción entre impuestos directos e indirectos, tal como se ha hecho en la Ley de Presupuestos para 1981, y retocar las escalas de retenciones en el Impuesto sobre la Renta. Si bien estas cosas, a veces, provocan revuelos, creo sinceramente que son ajustes de escasa importancia ante la magnitud del cambio fiscal acometido.

En cuanto al tema del déficit público y su financiación, y señalada ya su magnitud para el período 1980 (por cierto, mucho más moderada de la que anticipaban fuentes ciertamente alarmistas) cabe indicar que la previsión del Presupuesto para 1981 arroja un déficit de 435 mil millones de pesetas, lo que representa alrededor del 2,5 por 100 del Producto Interior Bruto previsto para dicho año. Si a este déficit presupuestario previsto se agregan los 115 mil millones que el Tesoro habrá de anticipar al Instituto de Crédito Oficial para cubrir la insuficiente captación de recursos de dicho Instituto, el déficit del Estado ascenderá a 550 mil millones de pesetas, es decir, poco más del 3 por

100 del PIB para 1981, cifra que resiste con ventaja la comparación con otros países de nuestro entorno económico y que no compromete ni una política monetaria rigurosa ni un crecimiento real y sostenido del crédito al sector privado.

En lo referente a la consolidación de la reforma fiscal durante el presente año, las líneas de actuación preferentes son dos. En primer lugar se va a finalizar la construcción del cuadro normativo de la reforma, con el Impuesto sobre Sucesiones y el Impuesto sobre el Valor Añadido. En segundo lugar —menos vistosos pero no menos importante— se hallan muy avanzados los proyectos concretos de potenciación del Centro de Proceso de Datos. En este sentido puede afirmarse que durante el presente año se acabarán de sentar las bases informáticas que permitan gestionar con total éxito el sistema tributario surgido de la reforma fiscal. Y esto me parece también una tarea importante.

Ahora bien, todo este proceso de reforma y de consolidación de la reforma no sólo exige una adecuación, un cambio profundo del aparato administrativo, sino básicamente un alto grado de aceptación social de la propia reforma y esta aceptación social ha resultado algo innegable.

Por ello, respondiendo a la última parte de la pregunta, creo que no puede pedirse mucho más a los ciudadanos. Ahora es la Administración la que debe dar una respuesta satisfactoria a esta aceptación social para, en ningún caso defraudarla. El proceso financiero constituye un proceso único. Cobrar los impuestos bien plantea la inelu-

dible exigencia de gastar mejor y ésta es ahora nuestra tarea. Quizás solamente añadiría un ruego de coherencia: la opción presupuestaria siempre implica elección. Por tanto, más gasto en algunos conceptos, como muchas veces se pide, significa alternativamente una de estas tres cosas: menos gasto en otros conceptos o más impuestos o más déficit. Es algo que no deberíamos olvidar.