

15.000 pesetas mensuales y el 83 por 100 de los pensionistas están en las mínimas. El número de pensionistas es de 4,5 millones.

- Existe un grupo de marginados sociales que no cobran pensiones del Estado ni de la Seguridad Social (unas 600.000 personas) cuyo único ingreso asciende a una prestación de 4.000 pesetas al mes del Presupuesto del Estado.
- El número de parados se aproxima al millón y medio, y el paro afecta ya, no sólo a los que buscan trabajo por primera vez, sino a los padres de familia que han quedado en desempleo por pérdida del puesto de trabajo.
- El número de pensionistas se incrementa en la Seguridad Social cada año en un 4 por 100; para 1981, y como consecuencia de la rebaja de la edad de jubilación de 70 a 69 años dispuesta en el Estatuto del Trabajador, dicho porcentaje subirá en punto y medio (en total 5,5 por 100).
- Por el contrario, y como consecuencia de la crisis que viene padeciendo la economía española, el número de cotizantes apenas si aumenta, con lo cual se produce un fuerte desnivel en la relación pensionistas-cotizantes.
- La existencia de sectores en crisis (naval, siderurgia, textil), hace necesaria la rápida reestructuración de los mismos, lo que dará lugar a una fuerte reducción de puestos de trabajo en estos sectores.

## CONCLUSIONES

1. El sector público español no ha sobrepasado aún el límite

que le corresponde de acuerdo con el grado de desarrollo del país.

2. Es insuficiente la producción de bienes públicos y los programas de gasto de carácter redistributivo no parecen ser aún suficientes.
3. La economía española en la década de los 80, sólo tendrá crecimientos muy moderados en el PIB.
4. Aunque el sector público deberá continuar ganando participación en el PIB, sin embargo debe frenar su ritmo de crecimiento, acompasándolo a las posibilidades de crecimiento de la economía.
5. Hay que eliminar la ineficacia que se da en una gran parte de la Administración Pública, con horarios de trabajo que no alcanzan las 20 horas semanales.

Una elevación de la productividad en la Administración Pública es factor esencial para liberar recursos con

destino al crecimiento de los servicios sociales.

6. Como la demanda de servicios sociales va a continuar en la década de los 80, especialmente en lo que se refiere a Educación y Sanidad, es esencial disminuir sus costes unitarios, a través de una racionalización de sus estructuras de costes y de un mejor aprovechamiento de los recursos disponibles (coeficientes de ocupación en hospitales y centros de enseñanza, establecimiento de turnos de trabajo, cumplimiento de horario, etcétera).
7. Es necesario reducir el ritmo de crecimiento del déficit público, para llegar a estabilizarlo y a reducirlo a medio plazo. Como por el lado del gasto éste crecerá más que el PIB, es necesario forzar la eficacia de la máquina recaudatoria evitando el fraude fiscal, sin incurrir en el fácil tópico de incrementar los tipos de gravamen.

## ¿CRECIMIENTO INDEFINIDO DEL SECTOR PÚBLICO?

Lucas BELTRAN

**E**N los últimos años el sector público y la presión fiscal han crecido mucho en España. En los otros Estados europeos el crecimiento fuerte tuvo lugar con anterioridad y en los últimos años se han hecho esfuerzos para frenarlo, esfuerzos que generalmente han sido infructuosos: el crecimiento del sector público y el de la tributación han persistido aunque

con ritmo más lento que en España.

En pura teoría, el tamaño del sector público, su déficit, la presión fiscal y las intervenciones estatales en la economía son fenómenos independientes y podemos imaginar distintas combinaciones de sus comportamientos. Cabe pensar en un país con un sector público conside-

rable, financiado sin déficit, y con presión fiscal moderada: las empresas de servicios públicos y las productoras de bienes de toda clase, integrantes del sector público, podrían cubrir sus gastos con las ventas de sus productos e incluso obtener superávit. De esta manera, los impuestos podrían ser moderados. Además la intervención estatal en el sector privado podría ser pequeña o nula.

Es también posible imaginar un país con un sector público pequeño, pero con una fuerte presión fiscal, cuyo rendimiento se destinase a satisfacer gastos corrientes de la Administración. O un país sin sector público pero con el sector privado muy intervenido. Y podríamos todavía imaginar otras situaciones.

Pero, en la práctica, éstas situaciones no las vemos nunca, por razones sociopolíticas. La misma mentalidad, los mismos grupos de presión que piden y logran que actividades económicas que podrían realizar los particulares pasen a ser desarrolladas por el Estado, exigen que los impuestos se eleven hasta niveles perturbadores de la actividad económica. Y como resultado de esta mentalidad y estos grupos de presión, las empresas públicas prefieren no cubrir sus costes con sus ingresos ordinarios y los financian con los ingresos generales del Fisco y con inflación. Y no ocurre nunca que todo esto se combine con un sector privado exento de intervenciones.

El crecimiento del sector público y de la presión fiscal ¿es un proceso fatal, irresistible e irreversible? ¿Nos encontramos frente a una ley histórica del desarrollo de los pueblos? No falta quien así lo ha creído:

Stanley Jevons y Adolf Wagner lo sostuvieron explícitamente. El primero de estos autores creyó que Adam Smith había tenido razón al condenar la legislación de su época, perturbadora de la vida económica. Pero añadía, «del hecho de que rechazamos viejas leyes, ¿se sigue que no necesitamos otras nuevas?». Y concluía: «mientras la población crece y se concentra, mientras la industria se hace más compleja e interdependiente, a medida que viajamos más rápidamente y hacemos uso de fuerzas más intensas, necesitamos más fiscalización legislativa».

Wagner coincidió con esta idea: afirmó que la libertad económica pudo ser adecuada para los pueblos primitivos de organización rudimentaria, pero cuando la organización se complica, la intervención estatal es necesaria, y cuanto mayor sea la complicación, mayor deberá ser la intervención.

Esta idea de la intervención estatal suscita ante todo una observación: si la tendencia secular es a su incremento, al retroceder en la historia deberíamos encontrarnos sin intervenciones ni casi sector público, y para el futuro habríamos de esperar la implantación gradual del socialismo, fruto de la acumulación y sistematización de intervenciones y nacionalizaciones. Pero es obvio que el pasado no nos ofrece la pureza de la economía de mercado: las pirámides no son fruto de la libertad económica, y en la América precolombina las economías estaban dominadas por el poder político. Y si bien los liberales tememos que el resultado de las actuales políticas intervencionistas y nacionalizadoras puede ser el socialismo, la mayor parte de los que propugnan

tales políticas no lo creen. No parece posible demostrar la existencia de tal tendencia histórica y no queda más remedio que creer que *trends may change*, que la intensidad de la intervención estatal en la economía ha aumentado y disminuido en el curso de la historia, al impulso de ideas, de hechos y de necesidades concretas, y probablemente seguirá variando en el futuro.

Hayek afirma que la concepción correcta de esta cuestión es aproximadamente la contraria de la de Jevons y Wagner. Esta última puede aceptarse en algunos casos de importancia secundaria: muchos de los problemas creados por una sociedad moderna no pueden ser resueltos simplemente por el mercado; los servicios públicos (transportes, agua, gas, electricidad) han de ser objeto de alguna forma de regulación estatal o municipal. Pero lo que generalmente pretenden los que siguen el pensamiento de Jevons y Wagner es que, dada la complejidad de la vida moderna, es el Estado el que ha de determinar las cantidades de cada mercancía que han de producirse, y cómo han de distribuirse y consumirse. Así formulado, este argumento es lo contrario de la verdad. La planificación central sólo sería posible en una economía tan simple que una sola persona o un grupo de ellas pudiesen conocer y vigilar todos los procesos económicos. En una economía más compleja la planificación total es imposible y la descentralización se impone; pero si hay descentralización ha de haber coordinación y ésta sólo puede hacerla el mercado.

Lejos de creer en la inevitabilidad y en las ventajas del cre-

cimiento del sector público y de la presión fiscal, Colin Clark les pone límites estrechos. Sostiene que 25 por 100 es la porción máxima de Renta Nacional que la tributación puede absorber. Esta afirmación fue hecha en el artículo «Public Finance and changes in the value of money», publicado en el *Economic Journal* de diciembre de 1945, y reiterada después (1).

Explica Colin Clark que Keynes «cuyo nombre es tomado en vano con tanta frecuencia por los partidarios de tributación ilimitada», era director del *Economic Journal* cuando él escribió su artículo y dispuso su publicación poco antes de su muerte. Keynes, en una carta personal a Colin Clark de fecha 1 de mayo de 1944, manifestó su acuerdo con la idea de Colin Clark con las siguientes palabras: «En Gran Bretaña después de la guerra, creo que su cifra de 25 por 100 como la máxima tolerable proporción de tributación puede estar muy cerca de la verdad. No me sorprendería nada que encontráramos, en nuestra experiencia post-bélica, una nueva confirmación de su ley empírica».

Colin Clark recuerda también que William Beveridge declaró que Keynes puso como condición para apoyar el Plan que llevó su nombre, que la aportación de la Tesorería al mismo fuera limitada y que las pensiones de jubilación se elevaran solamente con lentitud. Ulteriormente ambas condiciones fueron incumplidas.

Afirma Colin Clark que la cifra de 25 por 100 se basa en la experiencia de muchos países. Cuando la tributación excede de este tanto por ciento de la Renta Nacional durante más de

dos o tres años, tiene lugar un alza de precios y una devaluación de la unidad monetaria. Estos movimientos sólo pueden ser frenados cuando el tanto por ciento que la tributación representa de la Renta Nacional desciende nuevamente por debajo de la cifra indicada.

La razón del alza de precios y de la devaluación monetaria es que la tributación excesiva ataca la estabilidad económica desde diferentes ángulos. En primer lugar, cuando empresarios y asalariados son tan duramente gravados que empiezan a sentir que no vale la pena esforzarse en trabajar más, la producción empieza a descender.

Al mismo tiempo, la elevada tributación hace que empresarios y profesionales realicen gastos exagerados. Lo hacen sobre todo los más gravados, que saben que gran parte de los dispendios adicionales que lleven a cabo recaerán sobre el Fisco. Por ello incrementan sus gastos de viajes, de comidas de negocios, de relaciones públicas, de propaganda y similares.

En tercer lugar, la persistencia de tributación muy elevada modifica el equilibrio político. Legisladores que normalmente habrían sido hostiles a la inflación, vienen a considerarla un mal menor en comparación con la enorme tributación que se les invita a imponer; de esta manera se hacen más tolerantes de medidas de diversa clase, tendentes todas a elevar los precios, a las cuales se habrían opuesto en otras circunstancias.

Puede discutirse el valor de estos argumentos. Lo que no puede discutirse es que la profecía implícita en ellos se ha cumplido, y que siempre que la

tributación ha sobrepasado el 25 por 100 de la Renta Nacional, la inflación se ha producido. Desde hace bastantes años prácticamente todos los países del mundo superan aquel límite de la tributación y todos tienen fuerte inflación.

Pero pocos se han dado por convencidos. En todos los Estados se oyen voces que propugnan medidas que conducen al aumento de la presión fiscal. En algunos casos se pide pura y simplemente este aumento. En otros casos se reclaman como imprescindibles gastos públicos que exigen mayores ingresos del Fisco.

En nuestro país, en forma reiterada, aunque no siempre explícita, se formula el siguiente razonamiento: los Estados del Mercado Común tienen un régimen político, un desarrollo económico y una política social mejores que los nuestros. España desea ingresar en el Mercado Común. Por lo tanto le conviene parecerse todo lo posible a las naciones que lo integran; como en ellas el sector público es mayor que en nuestro país y la tributación más dura, hemos de ensanchar el sector público y aumentar nuestra tributación.

En primer lugar unas observaciones incidentales. La presión fiscal en España no es tan baja como generalmente se supone y en los últimos años está creciendo fuertemente. Por otra parte, cuando se intenta medirla, se olvida casi siempre un factor de importancia: la carga fiscal que significa la inflación. Es sabido que ésta redistribuye la renta y la riqueza entre los diferentes sectores de los ciudadanos. Pero significa también (y cronológicamente, antes) una

transferencia de recursos de los ciudadanos a las autoridades. Creando nuevo dinero, el Gobierno obtiene recursos tan reales como con impuestos; ¿de dónde proceden? De los tenedores de dinero que han de resignarse a que su valor disminuya. Con una inflación como la española, del 15 por 100 anual aproximadamente, una persona que durante un año ha sido propietaria de un millón de pesetas en billetes o cuentas corrientes, ha pagado un «impuesto» de ciento cincuenta mil.

Con todo, es cierto que la presión fiscal es menor en España que en el Mercado Común. Es defendible la idea de que, en conjunto, el régimen político, económico y social de los países del Mercado Común es mejor que el de España; pero de aquí no se sigue que una mayor presión fiscal y un sector público más extenso sean una ventaja. Y el número de europeos (y de norteamericanos, canadienses, australianos, etc.) que niegan esta ventaja, o por lo menos la ponen en duda, es creciente.

Prueba de ello es la cada vez mayor resistencia a pagar los elevados impuestos asociados a los amplios sectores públicos y a las intervenciones estatales. Se ha dicho con insistencia que frente a los hábitos hispánicos de defraudación fiscal, el contribuyente europeo no sólo paga escrupulosamente todos los impuestos que los partidos que se han turnado en el poder han sacado de su mente, sino que los paga con alegría. Es difícil saber qué ocurre en Europa en esta materia. Realmente no sabemos bien ni tan sólo lo que ocurre en España. Pero nos han llegado suficientes informaciones para descubrir que el mito del buen

contribuyente europeo es esto: un mito. La revista inglesa *The Economist* de 7 de enero de 1978 publicó un artículo sobre la materia, de interés excepcional; en él se explica que en Gran Bretaña se ha desarrollado la profesión de los expertos fiscales hasta tal perfección, que algunos de ellos han descubierto procedimientos refinados para eludir todos los impuestos sin quebrantar ninguna ley. Estos expertos se han hecho millonarios. Algunos de sus clientes, millonarios también, no pagan ningún impuesto, sin salirse del marco de las leyes. Otros clientes suyos son las empresas nacionalizadas. Finalmente los obreros británicos, que votan al Partido Laborista y que aplauden a los oradores que propugnan la redistribución de la Renta Nacional, no pagan sus impuestos, por lo menos en su totalidad; sólo que, como no tienen dinero para satisfacer los elevados honorarios de los grandes expertos fiscales, acuden simplemente al método tradicional de la defraudación.

Todo ello es comprensible: en Gran Bretaña los tipos marginales de algunos impuestos directos llegaban, antes de la reforma llevada a cabo por el Gobierno de Margaret Thatcher en la primavera de 1979, a cerca del 100 por 100; en otros países europeos, como los escandinavos, llegan a cifras parecidas. Tales tipos derrotan el espíritu cívico que en otros tiempos pudo existir para el pago de los impuestos. Hoy la mayor parte de los contribuyentes europeos viven tan obsesionados como los españoles por la tributación y procuran evitar el pago de los impuestos, si pueden, usando medios legales, si no pueden, acudiendo a los ilegales. La úni-

ca excepción importante parece ser Suiza, donde la tributación es más moderada.

En muchas naciones las protestas contra la presión fiscal son crecientes y casi unánimes. En Gran Bretaña, en Dinamarca, en Suecia, en el Estado de California y en muchos otros países, una oleada de la opinión pública ha pedido y pide la reducción de los impuestos, sobre todo de los directos, y en algunos casos los gobiernos han empezado a moverse en este sentido.

No existe, pues, un convencimiento general de expertos y personas razonables de que el sector público y la presión fiscal deben alcanzar en todas partes el nivel a que han llegado en el Mercado Común y qué niveles inferiores son indicio de inmadurez económica o de política reaccionaria. Los países del Mercado Común y los que han llegado a niveles similares de intervención y de tributación se agitan ante los perjuicios que con ello se han producido y buena parte de la opinión pide menos impuestos y más economía de mercado.

Parece natural preguntar por qué en España se habla mucho más del Mercado Común que de Suiza. Según las estadísticas de la OCDE, el año 1977 en Suiza los ingresos fiscales representaron el 31,5 por 100 del Producto Interior Bruto. Esta cifra es superior al 25 por 100 (de la Renta Nacional) que Colin Clark considera el límite máximo admisible, pero es, en el mundo moderno, muy moderada; el mismo año 1977 la cifra correspondiente de Suecia fue el 53,4 por 100, la de Luxemburgo el 50 por 100 y la de Noruega el 47,5 por 100. De los 23 países

de la OCDE, quince tuvieron cifras más altas que Suiza y sólo siete las tuvieron más bajas. (Entre estos siete figuran Estados Unidos, Australia, Japón y España). Ahora bien, Suiza es probablemente el país más rico del mundo, es decir, el que tiene mayor renta *per capita*. (Decimos «probablemente» porque las cifras de Renta Nacional no son precisas e inequívocas.) Es también probablemente el que tiene menor inflación y menos paro forzoso: en los últimos años la inflación ha sido generalmente inferior al 1 por 100 anual, y la cifra de parados muy inferior al 1 por 100 de la fuerza laboral; al final del último mes de marzo, las personas sin trabajo eran 7.211. No se olvide que Suiza importa todo su petróleo, a cuyo aumento de precio resulta cómodo atribuir la inflación y la depresión. Y es, sin duda, el país más estable políticamente y el de mayor paz social.

Un argumento que empuja al constante crecimiento del sector público, es el siguiente. La iniciativa individual fue útil, tal vez indispensable, en un cierto momento de la historia económica: gracias a ella se hicieron los descubrimientos técnicos que permitieron aumentar la producción; también fue la iniciativa individual la que creó las formas de organización económica que han elevado los niveles de vida de algunos grupos de población. Pero una vez realizados estos inventos técnicos y organizativos, la iniciativa individual ha cumplido su misión. Hoy el Estado puede montar muchos procesos productivos mejor que la empresa privada. Las economías de la producción en gran escala hacen estos procesos más eficaces. Además el Estado puede repartir sus ventajas con menos

desigualdad, evitando que queden personas o regiones que no se beneficien del desarrollo económico. Es lógico y ventajoso para todos que el sector privado de la economía sea cada vez más pequeño, y el sector público cada vez mayor.

La experiencia ha puesto reiteradamente de manifiesto los puntos débiles de este razonamiento. Uno de los campos al que se aplicó fueron los transportes terrestres. Se creyó por muchos que la iniciativa privada, tras haber inventado el ferrocarril, haberlo perfeccionado técnicamente, haber construido las principales líneas ferroviarias del mundo, haber descubierto el motor de explosión, el automóvil y las técnicas de construcción de las carreteras, había agotado su capacidad creadora. Ahora debía intervenir el Estado nacionalizando ferrocarriles y carreteras, construyendo las líneas que completasen las redes y atendieran a todas las zonas geográficas, y coordinando el funcionamiento de los diversos medios de transporte.

Implícito en este razonamiento está la idea de que los descubrimientos técnicos económicamente importantes ya están hechos y que nuevos descubrimientos no son necesarios. Pero cuando se creía haber llegado a una situación estabilizada que, según la mentalidad estatista, había de perdurar indefinidamente, se plantearon los problemas derivados del aumento de tráfico rodado y fue la iniciativa privada con las autopistas y los nuevos tipos de trenes la que encontró soluciones.

Las supuestas ventajas de la coordinación estatal se revelaron ilusorias. Cuando pareció necesario cerrar una línea de fe-

rocarril deficitaria, generalmente sus trabajadores y los intereses locales lo impidieron. Rara vez ha habido racionalización y sistematización. Los medios estatales de transporte se han convertido en una fuente de derroche y de distorsión del sistema económico.

Algo parecido ha ocurrido con la Seguridad Social. Los primeros seguros sociales tomaron sus ideas básicas de los seguros privados; con frecuencia empresas privadas llevaban su administración o colaboraban en ella; se procuraba que fueran actuarialmente solventes. Más tarde se dijo que esto había estado bien para empezar, pero que la visión general del Estado y la eliminación de intervenciones privadas podría lograr una Seguridad Social que abarcara a toda la población, que estableciera para toda ella cierta igualdad y que abaratase los costes de administración.

El resultado se ha visto. Hoy los sistemas estatales de Seguridad Social son mecanismos gigantescos de funcionamiento torpe y caro. No los preside ninguna lógica jurídica ni económica. El Estado obliga a pagar unas cuotas; de este pago no nace realmente ningún derecho; con los fondos así recaudados (y con las aportaciones del presupuesto estatal), el Estado paga las prestaciones que decide unilateralmente, y modifica cuotas y prestaciones cuando lo juzga oportuno (generalmente por consideraciones electorales). La contabilidad de la Seguridad Social no tiene nada que ver con la ciencia actuarial: la inflación continuada y las constantes modificaciones de cuotas y prestaciones lo impiden. El sistema intenta en principio tratar igual a todos los ciudadanos y

no toma en cuenta las necesidades o conveniencias de los distintos asegurados.

Si la Seguridad Social consistiera en normas generales que establecieran la obligación de asegurarse y las reglas principales de los seguros, y permitieran a los ciudadanos contratar con unas u otras entidades privadas que compitieran entre sí, podríamos tener sistemas más eficaces, ágiles, baratos y ajustados a las peculiares necesidades de cada asegurado. Estos sistemas además podrían adaptarse a los cambios sociales futuros que, sin duda, crearían una demanda de seguros distinta de la actual. En los países en que la legislación de la Seguridad Social ha dejado abiertos algunos resquicios a la libertad contractual, han surgido entidades que han ofrecido a los asegurados fórmulas flexibles adaptables a sus peculiares circunstancias.

En resumen, la Administración Pública no sistematiza y mejora las experiencias de la iniciativa privada. Lo que hace es congelarlas y crear administraciones burocráticas mediocres, incapaces de acomodarse a las constantes modificaciones de un mundo dinámico como es el nuestro.

Esto se ve con especial claridad en el problema de la contaminación del medio ambiente. El hecho de que parezca de solución tan difícil es en buena parte debido al crecimiento del sector público y a las cortapisas a la iniciativa privada. El remedio de la contaminación exige una gran cantidad de descubrimientos técnicos de múltiple carácter. ¿Quién va a realizarlos? Es posible que las empresas del sector público lleven a cabo al-

gunos, pero tememos que su espíritu burocrático y rutinario hará que no sean muchos. Dada la importancia y dificultad del problema, estaría muy indicado acudir a la iniciativa privada. Hace un siglo escribía Alfred Marshall que el mundo era tan pobre que resultaba conveniente poner al servicio de su mejora material no sólo los móviles más nobles del hombre, sino también los más fuertes. Lo mismo habría que decir hoy respecto al gran problema de la contaminación. Pero se hace lo contrario: se espera el remedio de medidas administrativas y, si acaso, de inventos que se produzcan por azar. Lo indicado sería provocar estos inventos: la sociedad habría de ofrecer recompensas económicas a los individuos y empresas que descubran procedimientos industriales que permitan mantener (y mejorar) los actuales niveles de vida, con menor contaminación de las aguas, del aire, de la tierra, de los alimentos, del paisaje, etc. No hay motivo para creer que tales descubrimientos son imposibles: la inteligencia humana, que ha logrado colocar hombres en la luna, parece capaz de fabricar un automóvil que no emita gases tóxicos y para empezar que emita menos que los coches actuales.

Pero todas las instituciones sociales van dirigidas contra los hombres y empresas que traten de lograr estos inventos. Las investigaciones para conseguirlos son hoy caras y la mayor parte de ellas no llegan a buen término. Cuando no llegan, los gastos y pérdidas ha de soportarlos íntegramente la empresa que las realizó. Cuando se logra un invento rentable, cae sobre la persona o empresa que lo consiguió la tributación progre-

siva que persigue las diferencias de rentas personales como si fueran un delito. No parece sorprendente que de la misma manera que hoy hay una crónica debilidad de la inversión, la haya también de la invención.

Las profecías en economía son peligrosas y preferimos no hacerlas. Nos limitaremos a registrar los hechos de que la mentalidad estatista e intervencionista sigue dominando en el mundo moderno, pero que en los últimos años se han dejado oír muchas voces que han señalado en forma lúcida la necesidad de detener el crecimiento del sector público y de extender la influencia del mercado. Tradicionalmente el sector privado y el sector público de la economía suelen definirse diciendo que el primero es aquella parte del sistema económico controlada por personas y empresas privadas, y el segundo la parte controlada por el Gobierno. Pero en el sector privado las intervenciones estatales son múltiples, y el sector público está en manos de un conjunto incoherente de gestores, sobre los cuales la autoridad del Gobierno es poco eficaz. Por esto últimamente se ha dado de los dos sectores una definición que está lejos de ser puramente humorística: el sector privado es la parte del sistema económico que controla el Gobierno; el sector público es la parte que no controla nadie.

#### NOTA

(1) Ver *Welfare and Taxation* (1954), páginas 4 y 5; *Taxmanship* (1964, segunda edición, 1970), págs. 21-25.