

CRISIS ECONOMICA, DEFICIT PUBLICO Y POLITICA FISCAL EN ESPAÑA

Manuel J. LAGARES CALVO

EL déficit del sector público constituye tradicionalmente un tema polémico en todos los países y no sólo en España, aunque en nuestro país sea hoy uno de los aspectos más discutidos de la actual situación económica, quizás debido a su reciente aparición, al volumen que ha alcanzado y, sobre todo, a su rápido crecimiento. Por ello, parece conveniente plantearse en este trabajo tanto el análisis de las causas que han provocado su aparición como el de los efectos que sobre la economía española puede originar, así como las alternativas que se abren para financiarlo. Interesa, en todo caso, resaltar que nos referimos a las Administraciones públicas —Estado, Organismos Autónomos Administrativos, Seguridad Social y Corporaciones Locales— y que el déficit se medirá en términos de contabilidad nacional.

EL COMPORTAMIENTO DEL SECTOR PUBLICO DURANTE LA CRISIS

El comportamiento del sector público desde 1973 —fecha convencional del comienzo de la crisis— hasta 1980, último año para el que se poseen datos completos, se ha caracterizado, como puede comprobarse a través de los cuadros que se acompañan, por una serie de aspectos

que merecen ser resumidos brevemente para centrar el tema de nuestro análisis.

Estos aspectos son los siguientes:

- Los gastos totales del sector público han pasado entre 1973 y 1980 de representar un 23,3 por 100 del PIB a suponer un 32,5 por 100 de esta magnitud. El crecimiento relativo de los gastos totales ha superado en casi un 55 por 100 el crecimiento relativo del PIB en el período. La utilización o absorción pública de recursos —gastos públicos reales— ha crecido, sin embargo, en términos más bien modestos (2,4 puntos del porcentaje sobre el PIB durante el período). A través de los datos de los cuadros números 1 y 2 pueden comprobarse estos extremos.

- El crecimiento de los gastos públicos totales (9,2 por 100 respecto al PIB) ha venido impulsado por el crecimiento de los gastos de redistribución de la renta (6,3 puntos sobre el PIB) y, en menor proporción, por el crecimiento del consumo público (responsable de un aumento de 2,9 puntos sobre el PIB). La formación pública bruta de capital fijo ha perdido peso respecto al PIB (menos 0,5 puntos) y las transferencias de capital lo han ganado ligeramente (+ 0,5 puntos). Los datos del cuadro n.º 2 permiten comprobar estos extremos.

- También a través del cuadro n.º 2 puede comprobarse cómo los gastos de redistribución de la renta han crecido sustancialmente (6,3 puntos de aumento respecto al PIB) debido al impulso de las pensiones de la Seguridad Social (3,3 puntos) al aumento de los gastos del seguro de desempleo (1,9 puntos) y al aumento de las subvenciones de explotación a empresas (1,0 puntos respecto al PIB). Los restantes gastos de redistribución —pensiones de clases pasivas, prestaciones en especie, premios de la lotería y quinielas, intereses y otros similares— sólo han crecido en 0,2 puntos de porcentaje respecto al PIB durante este período.

- El consumo público (2,9 puntos de aumento respecto al PIB) ha crecido impulsado por el aumento de los gastos de personal (2,6 puntos) que, a su vez, se ha derivado de programas de gasto en el ámbito de la sanidad y la seguridad social, de la educación y de las corporaciones locales. Los restantes gastos de consumo —compra de bienes y servicios y consumo de capital fijo— han aumentado sólo en 0,3 puntos de porcentaje respecto al PIB, como puede comprobarse en el cuadro n.º 2.

- Los ingresos públicos han aumentado también su participación en el PIB entre 1973 y 1980 en 4,7 puntos de porcentaje. El crecimiento relativo de los ingresos públicos ha superado en casi un 25 por 100 el crecimiento relativo del PIB. En el cuadro n.º 3 se contienen los datos oportunos para comprobar estos extremos.

- Según el cuadro n.º 3, el motor más importante del cre-

cimiento de los ingresos públicos han sido las cotizaciones sociales (3,6 puntos de ganancia de participación en el PIB), mientras los impuestos han aumentado su participación en el PIB en 1,0 puntos y los restantes ingresos tan sólo en 0,1 puntos.

- Los impuestos directos han crecido fuertemente (2,9 puntos respecto al PIB), pero este crecimiento se ha visto compensado en su mayor parte por la pérdida de dinamismo de los impuestos indirectos, que han reducido su participación en el PIB en 1,9 puntos.

- El déficit público ha crecido sustancialmente en el período. El sector público ha pasado de ofrecer un superávit de un 1,1 por 100 respecto al PIB en 1973 a soportar un déficit de

un 3,4 por 100 respecto a tal magnitud en 1980. En consecuencia, el cambio global de la participación del déficit público en el PIB para el período considerado ha sido de 4,5 puntos de porcentaje. En el cuadro n.º 4 se exponen los datos respecto al déficit y su financiación.

- La financiación del déficit público se ha llevado a término sobre todo mediante recurso al Banco de España (2,2 puntos de porcentaje respecto al PIB), mediante deuda y créditos internos (1,5 puntos de porcentaje respecto al PIB) y el resto (0,8 puntos) mediante conceptos sin clasificar. La participación del endeudamiento exterior ha sido prácticamente nula si se atiende a los dos extremos del período considerado. En el cuadro n.º 4 se contienen los datos expuestos.

LOS EFECTOS DEL DEFICIT: UNA DELIMITACION INICIAL

Averiguar los efectos previsibles del déficit público no es tarea que pueda llevarse a término en un plano aislado y sin referencia a las fuerzas que lo originan. Como es evidente el déficit es una situación que se produce cuando los ingresos no alcanzan a cubrir los gastos. De ahí que los efectos sobre la economía que quepa esperar de una situación de déficit público sean, en primer término, los que se deriven de la combinación de los factores que dan origen a su aparición: los gastos y los ingresos públicos.

Pero, además, toda situación de déficit público obliga a una financiación del mismo, finan-

CUADRO N.º 1

LAS CUENTAS DEL SECTOR PUBLICO

	1973		1980		DIFERENCIA	
	Importe	Porcentaje sobre PIB	Importe	Porcentaje sobre PIB	Importe	Porcentaje sobre PIB
Recursos corrientes	998,9	24,1	4.372,6	28,9	3.373,7	4,8
Redistribución de la renta	462,9	11,2	2.644,3	17,5	2.181,4	6,3
Renta bruta disponible	536,0	12,9	1.728,3	11,4	1.192,3	- 1,5
Consumo público	354,6	8,6	1.737,2	11,5	1.382,6	2,9
Ahorro bruto	181,4	4,3	- 8,9	- 0,1	- 190,3	- 4,4
Ingresos de capital	11,3	0,3	29,1	0,2	17,8	- 0,1
Recursos de capital	192,7	4,6	20,2	0,1	- 172,5	- 4,5
Transferencias de capital y otros	43,1	1,0	232,4	1,5	189,3	0,5
Formación bruta de capital	103,2	2,5	303,2	2,0	200,0	- 0,5
Gastos de capital	146,3	3,5	535,6	3,5	389,3	-
Déficit o superávit	46,4	1,1	- 515,4	- 3,4	- 561,8	- 4,5

Fuente: Banco de España, «Informe anual 1980», y elaboración propia.

CUADRO N.º 2
LOS GASTOS DEL SECTOR PUBLICO
 (En porcentajes del PIB)

	1973	1980	Diferencia
1. Pensiones de la Seguridad Social	2,9	6,1	3,2
2. Gastos del desempleo	0,2	2,1	1,9
3. Subvenciones de explotación	0,9	1,9	1,0
4. Otros gastos de redistribución	7,2	7,4	0,2
5. Gastos de redistribución de la renta (1+2+3+4)	11,2	17,5	6,3
6. Personal	6,6	9,2	2,6
7. Otros gastos de consumo	2,0	2,3	0,3
8. Consumo público (6+7)	8,6	11,5	2,9
9. Gastos totales corrientes (5+8)	19,8	29,0	9,2
10. Transferencias de capital y otros	1,0	1,5	0,5
11. Formación bruta de capital	2,5	2,0	- 0,5
12. Gastos totales de capital (10+11)	3,5	3,5	-
13. Gastos públicos totales (9+12)	23,3	32,5	9,2
14. Absorción pública de recursos (8+11) ...	11,1	13,5	2,4

Fuente: Banco de España, «Informe anual 1980», y elaboración propia.

ciación que puede consistir en el aumento de la cantidad de dinero en circulación, en el endeudamiento interior o exterior del sector público o, finalmente, en una combinación de algunas o de todas esas posibilidades. De ahí que, en segundo término, los efectos que sobre la economía quepa esperar de una situación de déficit público dependan, además, de la forma de financiación de tal déficit.

En definitiva, pues, analizar los efectos económicos derivados del déficit público no es tarea distinta del análisis de los efectos que se derivan del presupuesto en su conjunto. Tres preguntas pueden, en conse-

cuencia, formularse acerca de los previsibles efectos del déficit público sobre la economía: En primer lugar, cuáles son los efectos esperados de los gastos que originan el déficit; en segundo término, cuál será la incidencia sobre la situación económica de los ingresos ordinarios que financian parte de los gastos públicos; finalmente, cuáles serán los efectos que sobre la situación económica provocarán los recursos allegados para financiar el exceso de los gastos sobre los ingresos ordinarios, es decir, el déficit público.

Responder con precisión a las tres preguntas anteriores desborda las posibilidades de este trabajo y también, sin duda, las

propias posibilidades interpretativas actuales de la teoría de la Hacienda pública, sometida hoy a un proceso de revisión que adquiere especial intensidad precisamente en el ámbito concreto de los efectos macroeconómicos de los ingresos y gastos públicos. Pero cabe, sin embargo, elaborar un esquema de cuáles han sido las fuerzas que han generado nuestro déficit público y cuáles las medidas que se han adoptado para combatirlo y aplicar sobre tales medidas las hipótesis más generalmente aceptadas acerca de sus previsibles efectos. Comparar tales efectos con los deseables desde el punto de vista de la superación de la crisis puede proporcionarnos, finalmente, una guía útil para orientar la polémica actual sobre esta materia.

EL IMPACTO DE LA CRISIS EN EL SECTOR PUBLICO

Valorar la política fiscal durante el tiempo transcurrido desde el comienzo de la crisis económica —pues a eso conduce, necesariamente, el pronunciarse sobre el déficit público en estos años— obligaría a diferenciar entre dos tipos de comportamientos en la actuación del sector público: uno puramente «automático», de respuesta inercial o tendencial ante las consecuencias provocadas por la situación de crisis, y otro «discrecional» o voluntario, producto de las decisiones o actuaciones directas de la política fiscal.

Sin embargo, separar estos dos tipos de comportamiento en la actuación del sector pú-

blico resulta, cuando menos, tarea comprometida, pues no existe regla única que nos permita medir con precisión los efectos derivados de comportamientos «automáticos» y de comportamientos «discrecionales». Incluso definir el ámbito de ambos tipos de actuaciones suele resultar extremadamente complicado y sujeto siempre a ciertas dosis de subjetivismo.

En el cuadro n.º 11 del número 30 de las «Perspectives économiques de l'OCDE», correspondientes a diciembre de 1981, se contiene una estimación

de los efectos automáticos y discrecionales de la política fiscal para varios países, obtenidas mediante la aplicación del siguiente esquema:

$$\begin{aligned}
 & \underbrace{b_t - b_0}_{\text{Efecto total}} = \\
 & = \underbrace{[s_0^t (e - 1) - s_0^g (g - 1)] \frac{r}{(1+r)} + \frac{\Delta T - \Delta G}{(1+r) Y_0}}_{\text{Efecto discrecional}} + \\
 & \quad + \underbrace{\frac{m (a - r) + b_t (r - a)}{(1+r)}}_{\text{Efecto automático}}
 \end{aligned}$$

en donde:

b = saldos presupuestarios respecto a PIB.

s^t = proporción de ingresos públicos respecto a PIB.

s^g = proporción de gastos públicos respecto a PIB.

e = elasticidad de los ingresos públicos.

g = elasticidad de los gastos públicos.

T = ingresos públicos.

G = gastos públicos.

r = tasa potencial de crecimiento nominal del PIB.

CUADRO N.º 3

LOS INGRESOS DEL SECTOR PUBLICO
(En porcentajes del PIB)

	1973	1980	Diferencia	ELASTICIDAD PIB	
				1973/1977	1977/1980
1. Impuestos sobre las familias	1,9	4,6	2,7	1,9	2,7
2. Impuestos sobre las empresas	1,6	1,4	- 0,2	1,0	0,7
3. Otros impuestos	0,4	0,8	0,4	1,4	2,3
4. Impuestos sobre la renta y el patrimonio (1+2+3) ...	3,9	6,8	2,9	1,5	2,0
5. Impuestos sobre el tráfico (brutos)	1,8	1,8	-	0,9	1,2
6. Impuestos sobre el consumo (brutos)	3,2	2,5	- 0,7	0,6	1,0
7. Impuestos sobre transmisiones	1,1	0,9	- 0,2	0,9	0,7
8. Derechos arancelarios	0,9	0,6	- 0,3	0,8	0,3
9. Impuestos de compensación (brutos)	1,1	0,9	- 0,2	0,8	0,8
10. Otros indirectos	0,1	0,5	- 0,4	-	-
11. Desgravaciones fiscales	- 1,0	- 1,1	- 0,1	1,3	0,9
12. Impuestos sobre la producción e importación (5+6+7+8+9+10+11)	8,0	6,1	- 1,9	0,7	0,8
13. Impuestos sobre el capital	0,3	0,3	-	0,5	0,9
14. Impuestos totales (4+12+13)	12,2	13,2	1,0	0,9	1,3
15. Cotizaciones sociales	9,1	12,7	3,6	1,5	1,2
16. Otros ingresos	3,1	3,2	0,1	1,2	0,8
17. Ingresos públicos totales (14+15+16)	24,4	29,1	4,7	1,2	1,2

Fuente: Banco de España, «Informe anual 1980»; INE, «Contabilidad Nacional de España», y elaboración propia.

a = tasa efectiva de crecimiento nominal del PIB.

Y = PIB en términos nominales.

m = tasa marginal de ingresos/gastos corregida.

Pues bien, sin otras pretensiones que las de un mero ejemplo sin ningún valor interpretativo, si el anterior esquema de separación de efectos presupuestarios se aplicase a la economía española, para el período comprendido entre 1973 y 1980, bajo la hipótesis de que el crecimiento potencial fuese del 4 por 100 acumulativo anual en términos reales —tasa para la que, según todos los indicios, no aumenta el desempleo—, se llegaría a la conclusión de que el crecimiento del déficit presupuestario en el período (4,5 por 100 del PIB) podría haberse transformado «automáticamente», es decir, en ausencia de actuaciones discrecionales de la política fiscal, en un aumento del superávit próximo al 3,5 por 100 del PIB. En consecuencia, cabría concluir que las actuaciones «discrecionales» o deliberadas de la política fiscal han provocado un déficit que, medido en los extremos del período considerado, alcanza un valor próximo al 8 por 100 del PIB.

Sin embargo, el esquema anterior —desde luego, tan sólo en aplicaciones muy simplificadas, como la que aquí acaba de efectuarse— es posible que acabe incluyendo, como reacciones automáticas del presupuesto público, efectos que pueden estar originados por transformaciones estructurales de los gastos e ingresos y, concretamente en esta aplicación, los efectos recaudatorios de la reforma tributaria, lo que explica en buena medida la existencia de ese superávit

CUADRO N.º 4
EL DÉFICIT DEL SECTOR PÚBLICO
(En porcentajes del PIB)

	1973	1980	Diferencia
Ingresos públicos totales	24,4	29,1	4,7
Gastos públicos totales	23,3	32,5	9,2
Déficit o superávit	1,1	- 3,4	- 4,5
Ajustes estadísticos	- 0,2	-	0,2
Déficit o superávit ajustados	0,9	- 3,4	- 4,3
Financiación por Banco de España	0,2	- 2,4	2,2
Financiación por endeudamiento exterior ...	-	- 0,1	- 0,1
Financiación por deudas y créditos internos...	- 0,9	0,6	1,5
Otras fuentes sin clasificar	- 0,3	0,5	0,8
Financiación total	- 0,9	3,4	4,3

Fuente: Banco de España, «Informe anual 1980», y elaboración propia.

«automático». De ahí que sólo recurriendo a modelos más complejos resulte posible separar, más o menos fundadamente, los movimientos tendenciales de las distintas variables ligados a la coyuntura de aquellos otros derivados de actuaciones discrecionales. La propia OCDE subraya, en la publicación indicada, los riesgos de una interpretación simplista de los resultados obtenidos.

En todo caso, lo que también resulta evidente es que el procedimiento indicado podría mostrar, con la ayuda de técnicas más complejas, el efecto global y discrecional de la política fiscal, pero no permitiría valorar separadamente, por un lado, tanto el efecto directo de la crisis sobre el presupuesto como los efectos de las políticas encaminadas a su superación y, por otro, los efectos presupuestarios de las restantes actuaciones públicas no motivadas por la crisis. Como, en definitiva, el

objetivo esencial de este trabajo lo constituye el responder a la pregunta de qué parte del déficit público está motivado —automática o discrecionalmente— por la crisis de la economía española y qué parte de ese déficit puede ser imputado a otras causas distintas de la crisis, nos limitaremos aquí a analizar qué variables de las que integran el entramado de la actividad económica del sector público parece que se han visto afectadas en mayor grado por la crisis, para intentar la medición —siquiera aproximada— de qué parte del déficit se debe, preponderadamente, a la acción concreta de la crisis o de la política fiscal aplicada para reducir sus efectos, y qué parte se debe, de modo también preponderante, a la actuación de la política fiscal orientada hacia otros objetivos distintos.

Se distinguirán de este modo dos tipos de fenómenos:

- Cambios en los comporta-

mientos presupuestarios inducidos directamente por la crisis o derivados de actuaciones de la política fiscal exigida para superar sus efectos.

- Cambio en tales comportamientos derivados de actuaciones de la política fiscal orientada hacia otros objetivos distintos de la superación de la crisis.

Para llevar a término la tarea indicada tomaremos como base de comparación los datos correspondientes a 1973 —último año que puede considerarse como normal antes del comienzo de la crisis— y se analizarán seguidamente los comportamientos de las distintas figuras tributarias y de los componentes más importantes del gasto público con referencia a ese año y al de 1980, último para el que se dispone de datos completos, al objeto de determinar, de modo evidentemente aproximado, cuál ha sido el impacto de la crisis sobre tales variables.

a) La crisis y los ingresos públicos

A través del cuadro n.º 3 puede comprobarse cómo los impuestos entre 1973 y 1980 han pasado de representar un 12,2 por 100 del PIB a un 13,2 por 100 de la referida magnitud. En el período considerado han ganado, en consecuencia, un punto de porcentaje en su peso respecto al PIB.

Sin embargo, como ya se ha indicado, este comportamiento de los impuestos en general encubre dos comportamientos particulares muy diferentes: mientras los impuestos sobre la renta y el patrimonio han ganado en el período considerado 2,9 puntos de porcentaje respecto al PIB, los impuestos sobre la

producción e importación han perdido 1,9 puntos de porcentaje respecto a la referida magnitud.

- *Impuestos sobre la renta y el patrimonio.*

Por lo que afecta a los impuestos sobre la renta y el patrimonio el comportamiento tampoco ha sido homogéneo. Así, mientras los impuestos sobre las familias han ganado 2,7 puntos de porcentaje respecto al PIB entre 1973 y 1980, los impuestos sobre las empresas han perdido 0,2 puntos de porcentaje y los restantes impuestos sobre la renta y el patrimonio han ganado 0,4 puntos. En el gráfico 1 se ofrecen las variaciones anuales del peso relativo de cada uno de estos grupos de figuras tributarias respecto al PIB.

En el caso de los impuestos sobre las familias, su comportamiento hasta 1976 es posible que haya estado ligado al comportamiento de los salarios, de modo que al ganar estos últimos participación en el PIB hayan arrastrado también a esta ganancia a los impuestos sobre las familias. Esta hipótesis podría ser válida también para explicar hasta 1976 el comportamiento de los restantes impuestos sobre la renta y el patrimonio, excluidos los impuestos sobre las empresas.

Sin embargo, la hipótesis comentada no parece servir para justificar el crecimiento de los impuestos sobre las familias y de los restantes impuestos sobre la renta y el patrimonio, excluida la imposición sobre las empresas, ya que los salarios netos —es decir, los salarios una vez deducidas las cotizaciones a la Seguridad Social— han perdido peso relativo dentro del

PIB a partir de 1976. El aumento de la participación de los impuestos citados en el PIB a partir de 1976 parece que no ha podido deberse, en consecuencia, al comportamiento de los salarios netos y más bien parece derivarse de la actuación de la política económica, concretada en este caso en la reforma fiscal.

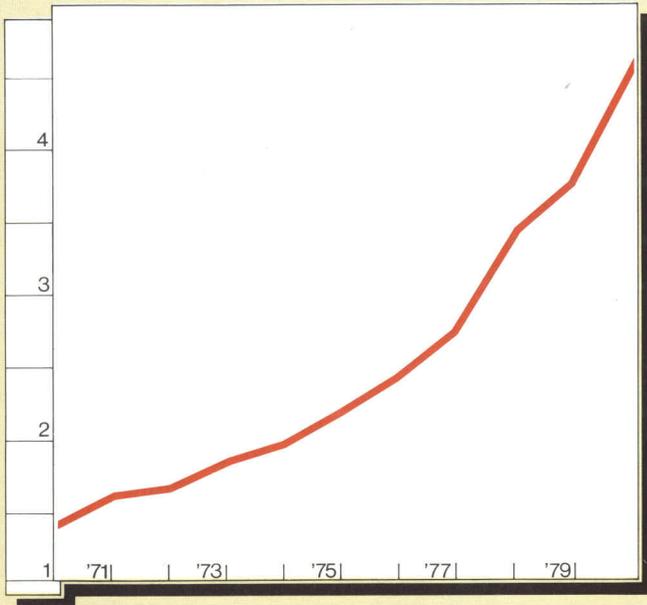
Ahora bien, cabría plantearse si la reforma fiscal ha sido provocada fundamentalmente por la crisis económica o ha respondido básicamente a otras motivaciones diferentes. La respuesta no debe ofrecer dudas para quienes conozcan la larga historia de la reforma fiscal y de sus motivaciones. Mucho antes de que la crisis económica hiciera su aparición, la reforma fiscal era en España una necesidad urgentemente sentida, incluso a nivel popular, como medio de alcanzar una mayor justicia en la distribución de la carga tributaria. Y en ese sentido, y bajo tales criterios, se orientaron fundamentalmente las actuaciones reformadoras en 1977 y 1978.

Se deduce de todo ello que el comportamiento descrito de los impuestos que venimos comentando no ha sido originado por la crisis, pues tampoco el propio comportamiento de los salarios —posible determinante del crecimiento de esos tributos hasta 1977— ha sido una consecuencia de la crisis sino, más bien, uno de los elementos que suelen citarse como generadores en nuestro país de las especiales características de la misma.

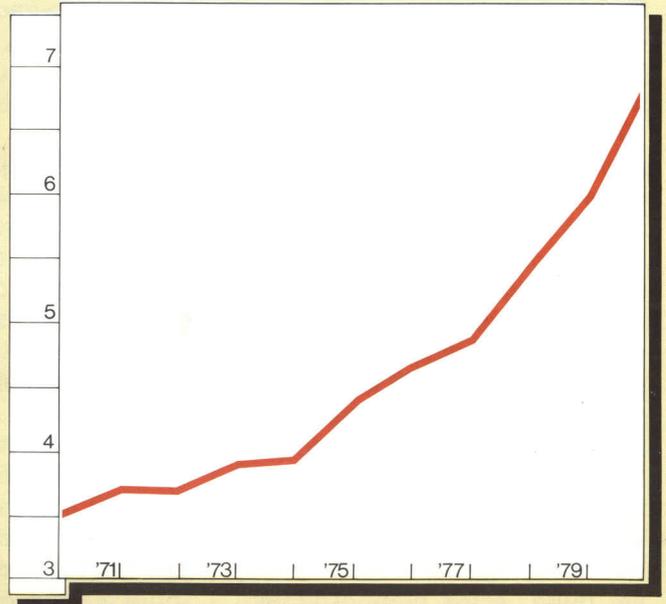
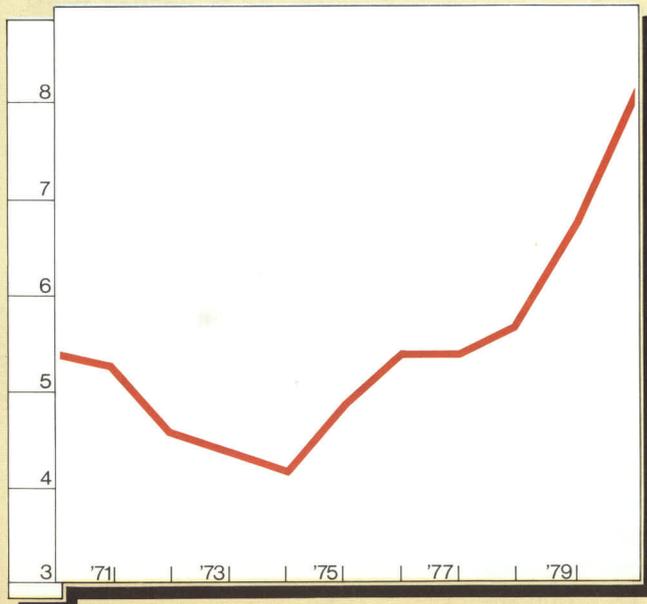
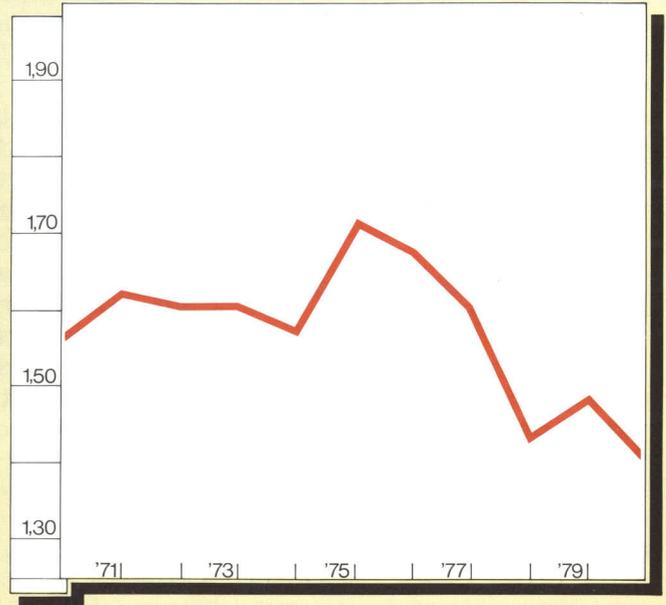
En lo que respecta a la imposición sobre las empresas, la relación entre esos impuestos y los excedentes de explotación permite suponer que el descen-

GRAFICO 1
**IMPUESTOS SOBRE
 LA RENTA Y EL PATRIMONIO (% P.I.B.)**

IMPUESTOS SOBRE FAMILIAS



IMPUESTOS SOBRE EMPRESAS



OTROS IMPUESTOS R. Y PATR.

IMPUESTOS RENTA Y PATRIMONIO

so del peso de tales impuestos respecto al PIB se debe de modo directo a los negativos efectos de la crisis sobre los excedentes. Por ello, la caída en la participación de estos impuestos respecto al PIB —valorada en 0,2 puntos de porcentaje entre 1973 y 1980— puede considerarse como consecuencia para el sector público del impacto de la crisis sobre el sector privado.

- *Gravámenes sobre la producción y la importación.*

Si del campo de la imposición sobre la renta y el patrimonio pasamos al de los impuestos sobre la producción y la importación —que, como sabemos, han perdido 1,9 puntos de porcentaje respecto al PIB entre 1973 y 1980—, los comportamientos de las principales figuras tributarias que integran este grupo se recogen en el gráfico n.º 2. A la vista del mismo puede comprobarse cómo entre 1973 y 1974 tales impuestos experimentaron una profunda caída en sus porcentajes de recaudación respecto al PIB, caída de la que no han podido recuperarse totalmente con posterioridad a excepción del Impuesto sobre el Tráfico de las Empresas, que en 1979 logró superar los niveles de participación respecto al PIB alcanzados en 1971 y en 1973, aunque en 1980 ha bajado esos porcentajes hasta situarlos prácticamente al mismo nivel que en 1973. Pero, sin duda, estos comportamientos exigen de mayores precisiones.

- *Impuesto sobre el Tráfico de las Empresas.*

Comencemos por el Impuesto sobre el Tráfico de las Em-

presas. Parece que la crisis no afectó en exceso a este tributo si se contemplan sus cifras brutas de recaudación, es decir, incluida la desgravación fiscal a la exportación que le corresponde, pues entre 1974 y 1975 sólo perdió 0,27 puntos de porcentaje en su peso respecto al PIB, aunque la contemplación del gráfico 2, debido a la escala del eje de ordenadas, pueda dar a primera vista la impresión de una fuerte reducción en esos porcentajes. La recuperación de sus niveles primitivos de porcentaje respecto al PIB puede deberse a causas muy diversas y escasamente contrastables mediante los datos de que se dispone. Entre tales causas cabría mencionar la modificación al alza de los recargos provinciales, que comienza a surtir efecto a partir de principios de 1976 y la reducción de tipos para las operaciones financieras y la mayor parte de los restantes servicios que surte efecto a partir de octubre de 1979.

Cualquiera que sea la valoración que quepa atribuir a estas medidas contrapuestas de política fiscal en el comportamiento del Impuesto sobre el Tráfico de las Empresas, es evidente que su efecto final no ha sido cuantitativamente importante, pues entre el punto más bajo de peso de este tributo respecto al PIB (1976) y su peso final en 1980 sólo existen 0,23 puntos de porcentaje de diferencia. Las fluctuaciones del Impuesto sobre el Tráfico de las Empresas, si se consideran tan sólo los dos extremos del intervalo (1973 y 1980), han sido prácticamente nulas (0,01 puntos de porcentaje) y las intermedias tampoco han sido de mucha importancia. Puede afirmarse sin grave riesgo que la crisis como tal no

le ha afectado sustancialmente en sus recaudaciones, pues las mismas han seguido en el período parecido ritmo de crecimiento que el del PIB en términos monetarios.

- *Imposición sobre consumos.*

La imposición sobre consumos, por el contrario, ha experimentado fluctuaciones mucho mayores debido a la crisis. Así, entre 1973 y 1974 la recaudación de estos tributos perdió casi un punto de porcentaje respecto al PIB como consecuencia, esencialmente, del mantenimiento del precio interior de los combustibles pese a su más elevado precio exterior. Tal mantenimiento de precios se hizo a costa de la fiscalidad que recaía sobre esos productos. El comportamiento ha sido consecuencia combinada tanto de la crisis como de una decisión consciente de la política fiscal, y es evidente que sin la existencia de la crisis ese comportamiento no habría tenido lugar. De ahí que esa pérdida de peso relativo de los impuestos sobre consumos —no recuperada en su totalidad posteriormente y a la que, sin duda, ha colaborado también la propia configuración como tributos específicos de estas figuras— quepa apuntarla al debe de la crisis, en una cuantía que entre los extremos del intervalo 1973-1980 ha alcanzado el valor de 0,7 puntos de porcentaje respecto al PIB.

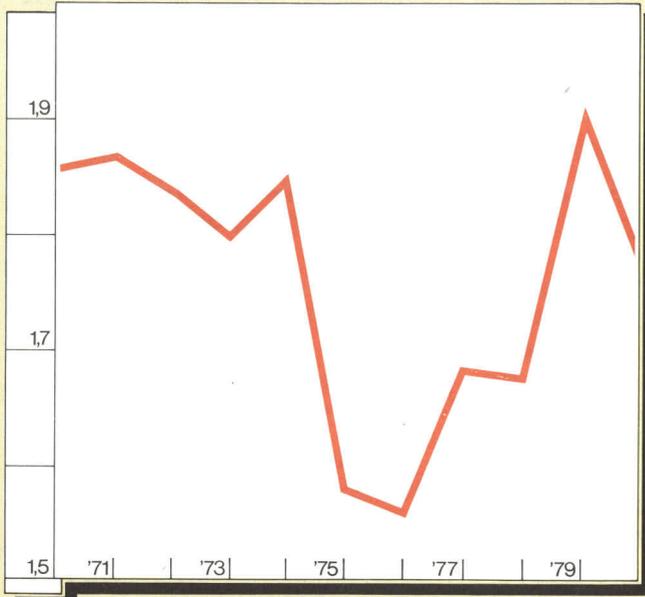
- *Impuestos sobre transmisiones.*

La imposición sobre transmisiones también ha experimentado los efectos de la crisis a partir de 1974 y su pérdida de peso relativo respecto al PIB ha sido de 0,2 puntos de porcentaje entre 1973 y 1980. Hasta 1979 la

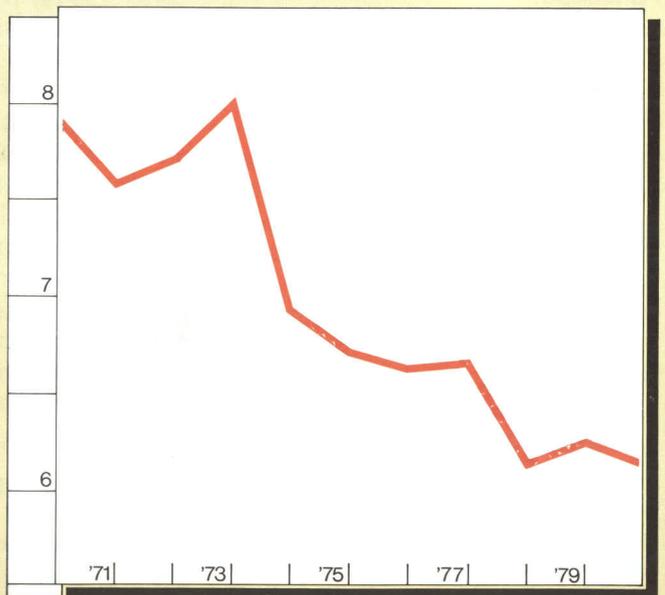
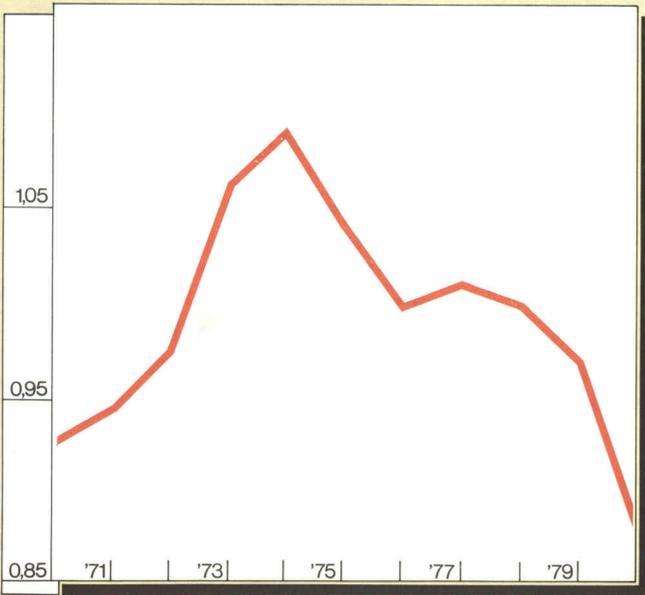
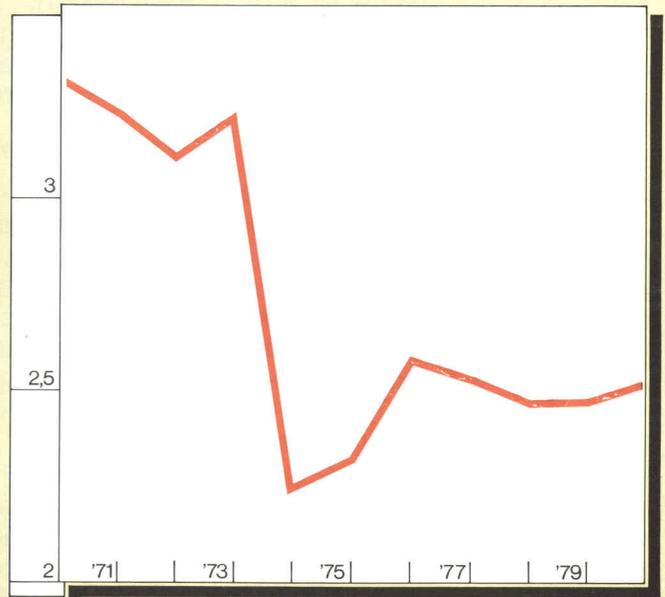
GRAFICO 2

IMPUESTOS SOBRE LA PRODUCCION Y LA IMPORTACION (% P.I.B.)

IMPUESTO TRAFICO EMPRESAS



IMPUESTO SOBRE CONSUMOS



IMPOSICION SOBRE TRANSMISIONES

IMPUESTOS PRODUCCION E IMPORTACION

pérdida de ese peso es posible que deba atribuirse sustancialmente a los negativos efectos de la crisis sobre el mercado inmobiliario y sobre otros mercados similares, aunque en la relativa aceleración de esta caída a finales de 1979 y durante 1980 es muy posible que también haya influido la reducción de los principales tipos de gravamen acometida a finales de 1979, contrapuesta a la elevación experimentada por tales tipos en 1976 y que debió afectar positiva aunque escasamente a la recaudación de este tributo en 1977 y 1978. En todo caso, el resultado neto de la pérdida de peso relativo de la imposición sobre transmisiones quizás quepa atribuirlo en una mayor proporción a la crisis que a decisiones de la política económica orientadas hacia otras finalidades.

• *Impuestos sobre el tráfico exterior.*

Similares consideraciones cabe efectuar en relación a los restantes impuestos sobre la producción y las importaciones, con la excepción de los relativos a los derechos arancelarios y al impuesto de compensación de gravámenes interiores, cuya pérdida relativa de peso entre los dos extremos del intervalo considerado (0,3 y 0,2 puntos de porcentaje, respectivamente, como puede comprobarse en el cuadro n.º 3) se han debido a actuaciones liberalizadoras de la política fiscal, con claros antecedentes en períodos anteriores a la crisis y, en buena medida, independientes a ésta.

• *Impuestos sobre el capital.*

Los impuestos sobre el capital, aparte de su escasa importancia, no han experimentado

cambios significativos en su proporción respecto al PIB entre los dos extremos del intervalo considerado, como puede comprobarse a través de los datos del cuadro n.º 3. En consecuencia, puede mantenerse que tales impuestos no se han visto especialmente afectados por la crisis.

• *Cotizaciones sociales.*

Respecto a las cotizaciones sociales, los datos del cuadro número 3 prueban que entre 1973 y 1980 han experimentado una fuerte elevación, hasta el extremo de que entre los años indicados han ganado nada menos que 3,6 puntos de porcentaje respecto al PIB. Sin embargo, esta ganancia, como más adelante se comprobará, no se ha derivado directamente de la situación de crisis sino que ha sido el resultado de actuaciones concretas de política fiscal orientadas a buscar el equilibrio de las cuentas de la Seguridad Social ante fuertes crecimientos de sus gastos en pensiones y en servicios sanitarios que no pueden imputarse de un modo directo a la situación de crisis económica. Importa subrayar a este respecto que la mayor parte de los gastos del seguro de desempleo han sido financiados con aportaciones estatales y no con elevación de las cotizaciones.

Similares consideraciones a las anteriores pueden hacerse también respecto a los restantes ingresos públicos, que han ganado durante el período considerado 0,1 puntos de porcentaje en su peso relativo respecto al PIB.

b) Los efectos de la crisis sobre los gastos

Los gráficos 3 y 4, así como el cuadro n.º 2, permiten com-

probar el comportamiento de las partidas más importantes del gasto público durante el período considerado. A la vista de tales gráficos y datos, cabe la posibilidad de diferenciar las variaciones en el comportamiento de las distintas partidas de gasto que parecen haberse debido o haber sido originadas directamente por la crisis de aquellas otras que parecen haberse derivado de actuaciones de la política fiscal no directamente exigidas por el impacto de la crisis sobre el sector público.

• *Desempleo, subvenciones y transferencias de capital.*

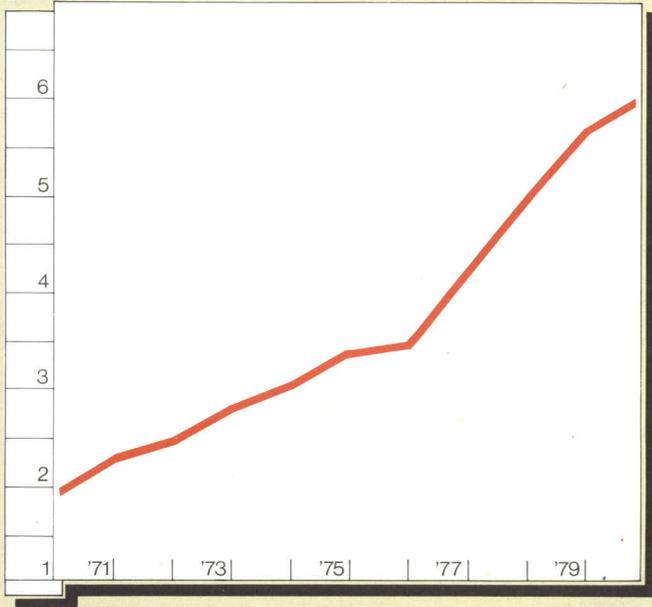
Resulta evidente que el crecimiento experimentado por el peso relativo de los gastos en el seguro de desempleo es una consecuencia inmediata del aumento del paro generado por la crisis. Por tanto, las variaciones referidas han de considerarse como directamente imputables al impacto de la crisis sobre el sector público.

Respecto a las subvenciones de explotación cabría hacer posiblemente parecidas consideraciones. Salvo un 18 por 100, aproximadamente, de tales subvenciones que en 1980 se destinaron a la enseñanza privada, el otro 82 por 100 se dirigió a empresas públicas (72 por 100) o privadas (10 por 100 restante) para mantener precios o compensar déficits de explotación. Además, como puede comprobarse a través del gráfico 3, el peso relativo de las subvenciones de explotación venía reduciéndose respecto al PIB hasta la llegada de la crisis, que impulsó notablemente su crecimiento. En consecuencia, parece lógico que se impute a la crisis su aumento en el período considerado.

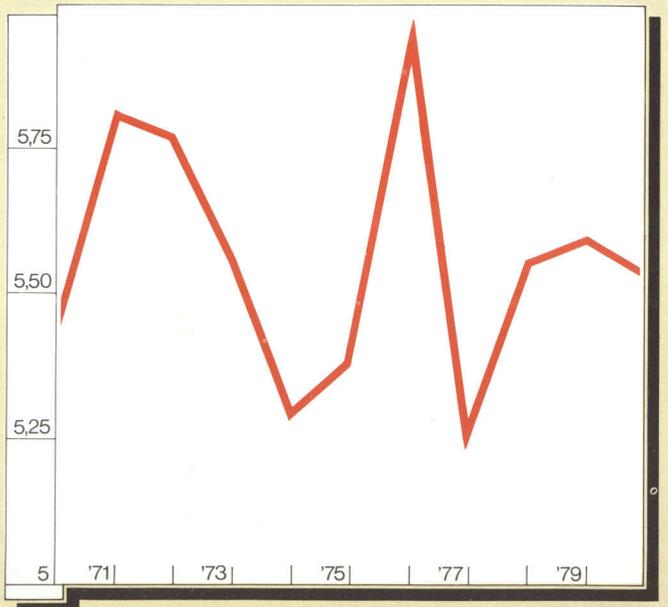
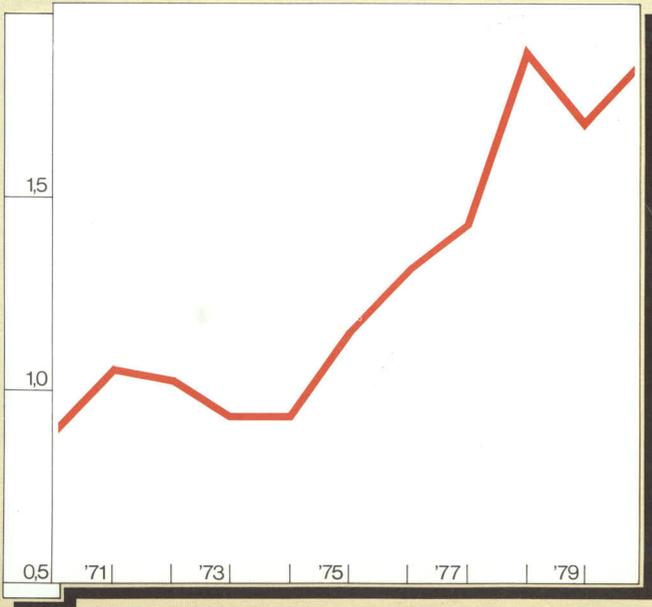
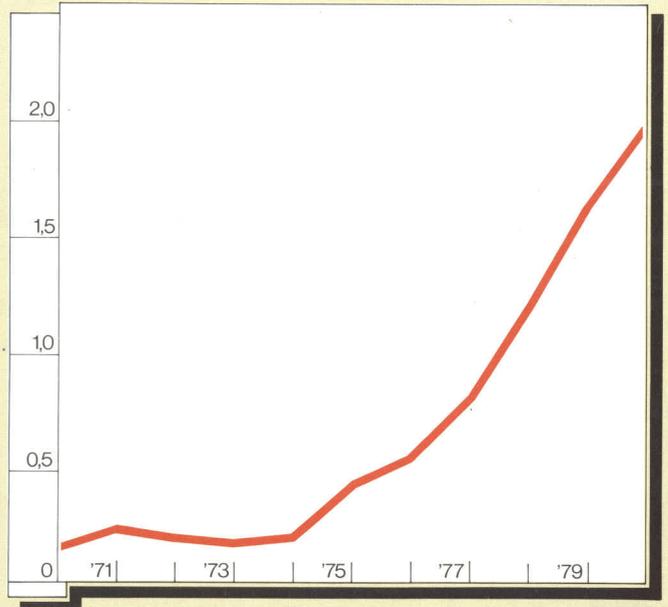
GRAFICO 3

LOS GASTOS CORRIENTES DE TRANSFERENCIAS (% P.I.B.)

PENSIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL



PRESTACIONES DE DESEMPLEO



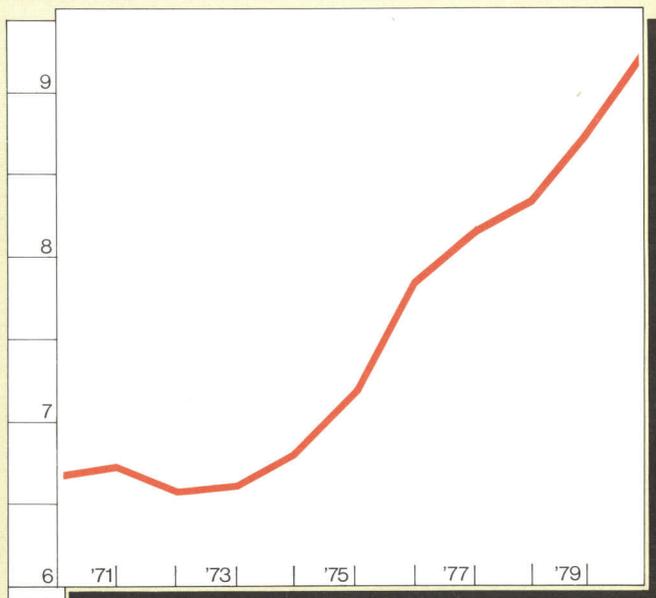
SUBVENCIONES EXPLOTACION

OTROS GASTOS DE REDISTRIBUCION

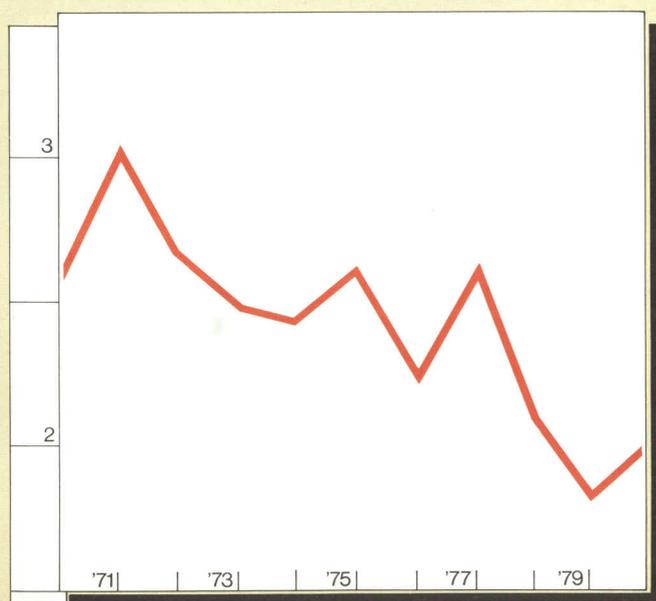
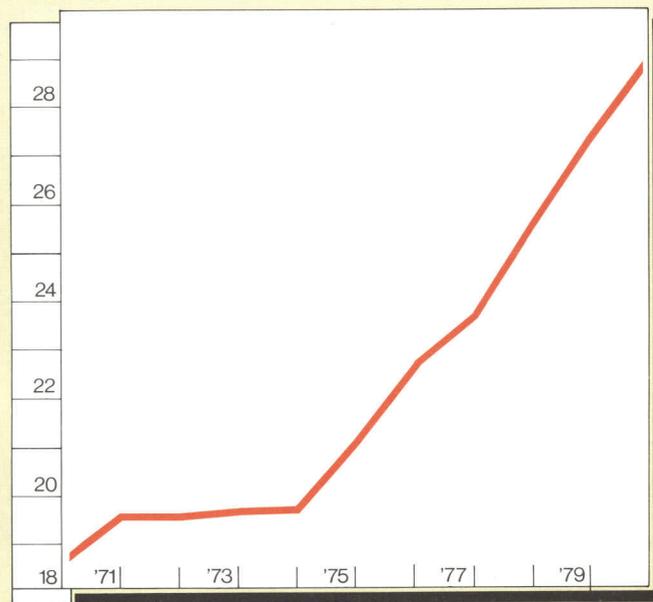
GRAFICO 4

CONSUMO PUBLICO Y GASTOS DE CAPITAL (% P.I.B.)

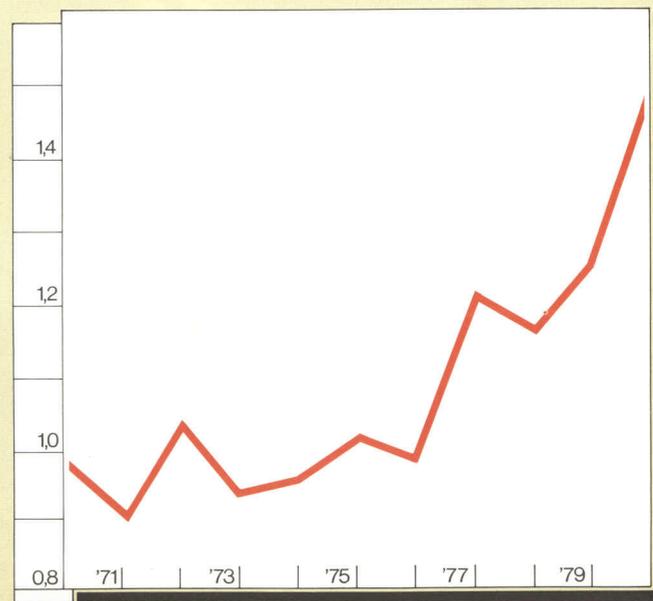
SUELDOS Y SALARIOS ADMON. PUBL.



OTROS GASTOS DE CONSUMO



FORMACION BRUTA DE CAPITAL



TRANSFERENCIAS DE CAPITAL

En cuanto a las transferencias de capital, su comportamiento a partir de 1973 también parece que ha estado originado básicamente por la crisis. En efecto, en 1980 casi el 60 por 100 de tales transferencias se dirigieron hacia empresas públicas al objeto de compensar financieramente pérdidas acumuladas por tales empresas o para apoyar sectores que habían sido especialmente incididos por la situación de crisis económica (vivienda, construcción naval y otros similares). Parece, en consecuencia, que el aumento en el peso relativo de esta partida respecto al PIB debería ser imputado fundamentalmente a la incidencia de la crisis sobre la economía española.

- *Pensiones de la Seguridad Social.*

Excluidas las prestaciones por desempleo, las subvenciones de explotación y las transferencias de capital, quedan por analizar los comportamientos de las pensiones de la Seguridad Social, de los restantes gastos de redistribución, de los sueldos y salarios de las Administraciones públicas, de los restantes gastos que integran el consumo público y de la formación pública bruta de capital.

En ninguno de tales gastos se observa un comportamiento claro y directamente derivado de la situación de crisis por la que atraviesa la economía española. En el caso de las pensiones de la Seguridad Social porque su crecimiento relativo respecto al PIB viene observándose prácticamente casi sin variación desde principios de la década, hasta el punto de que su elasticidad-renta desde 1970 ha experimentado tan sólo variaciones muy pequeñas. Concre-

tamente, para el período 1970-1973 esa elasticidad fue de 2,2, para el período 1973-77 de 1,9 y para el período 1977-80 de 2,1. La crisis no parece haber influido en el crecimiento relativo de estos gastos, que han respondido a motivaciones diferentes. El hecho de que la elasticidad-renta de los mismos haya sido inferior después de la crisis a la alcanzada en los primeros años de la década así parece probarlo. Sin duda podría pensarse que la crisis, al generar fuertes tensiones en los precios, ha inducido a la revisión de las pensiones acelerando el crecimiento de las mismas. Pero es evidente que, aunque esta revalorización de pensiones se ha producido, nunca ha podido estar justificada por este motivo en mayor proporción que el propio crecimiento de los precios, ya recogidos en la comparación de pesos relativos y elasticidades a través del crecimiento monetario del PIB. No ha sido tampoco el proceso inflacionista, en consecuencia, el motor de tan importantes crecimientos en el peso relativo de las pensiones respecto al PIB.

- *Restantes gastos redistributivos.*

Por lo que respecta a los restantes gastos de redistribución, una consideración superficial del gráfico 3 podría hacer pensar que su comportamiento se deriva directamente del impacto de la crisis, pero un análisis más detallado de su contenido permite desechar tal hipótesis. En efecto, entre los gastos citados tienen una gran importancia los pagos de la Seguridad Social por incapacidad laboral transitoria, por invalidez provisional, para la protección a la familia, para prestaciones en es-

pecie, los pagos de la Administración por Clases Pasivas, las pensiones derivadas de la guerra civil y otros similares, que supusieron en 1980 algo más del 74 por 100 de esta partida. Aunque no quepa desconocer la influencia indirecta de la crisis sobre algunas de ellas, no parece que puedan imputarse directamente a la misma los crecimientos relativos de tales gastos por encima de los crecimientos experimentados por el PIB en términos monetarios.

- *Gastos de personal.*

En cuanto a los gastos de personal de las Administraciones públicas, aunque su cuantía relativa ha ganado peso respecto al PIB a partir de 1972, y más intensamente a partir de 1973, tampoco puede considerarse que estos mayores gastos públicos en sueldos y salarios hayan venido impuestos por la situación de crisis. Antes bien, un análisis más detallado de los motivos que han impulsado los aumentos de tales gastos pone de relieve la existencia de programas de ampliación de servicios públicos no relacionados directamente con la crisis —enseñanza, sanidad y seguridad social, corporaciones locales y otros similares— y la existencia de aumentos redistributivos por diversos conceptos —mantenimiento del poder adquisitivo, mayores categorías, trienios y otros similares—, que aunque puedan indirectamente estar relacionados con la crisis no parece que hayan sido originados directamente por la misma, al menos en proporciones mayores que los aumentos experimentados por el PIB en términos monetarios. Similares consideraciones pueden hacerse respecto a los restantes gastos que

integran el consumo público, por lo que nos ahorraremos aquí su exposición.

• *Formación pública bruta de capital.*

Finalmente, la pérdida relativa de peso de la formación pública bruta de capital durante estos años tampoco parece haber venido directamente provocada por la crisis sino más bien inducida por actuaciones concretas de la política fiscal orientada hacia otros fines. Por el contrario, una situación de crisis tan grave como la padecida por la economía española, y con tan negativa e intensa influencia sobre la inversión privada, debería haber incitado un fuerte crecimiento relativo de los gastos públicos de formación de capital. Al no ocurrir así y, por el contrario, perder peso relativo estos gastos en el período considerado, resulta evidente que su comportamiento no puede atribuirse de modo directo a la crisis ni a la política fiscal orientada a su superación.

c) ¿Crecimientos salariales como motor del gasto?

Una hipótesis última que cabe valorar es la de que el comportamiento observado en las cotizaciones sociales, en las pensiones de la Seguridad Social y en los sueldos de las Administraciones públicas no se haya producido como consecuencia de la crisis, pero se haya derivado directamente del crecimiento experimentado por los sueldos y salarios —netos de cotizaciones sociales— a lo largo de esta década. En tal caso, los comportamientos indicados no estarían directamente provocados por la crisis pero serían respuestas «automáticas» al comportamiento de una varia-

CUADRO N.º 5

ESTIMACION DEL IMPACTO DE LA CRISIS SOBRE EL SECTOR PUBLICO (*)

(Período comprendido entre 1973 y 1980)

Ingresos públicos	— 1,5
Impuestos sobre las empresas	— 0,2
Imposición sobre consumos	— 0,7
Imposición sobre transmisiones	— 0,2
Otros impuestos sobre la producción	— 0,4
Gastos públicos	— 3,4
Gastos del subsidio de desempleo	— 1,9
Subvenciones de explotación	— 1,0
Transferencias de capital	— 0,5
Estimación del déficit que podría imputarse directamente a los efectos de la crisis	— 4,9

(*) En porcentaje del PIB. Valores que pueden considerarse como máximos a todos los efectos.
Fuente: Elaboración propia.

ble —sueldos y salarios— ajena a la actuación de la política fiscal. En tal caso no podría imputarse a la política fiscal los efectos positivos o negativos derivados de tales comportamientos.

En el gráfico 5 se han representado los comportamientos descritos junto con el de los sueldos y salarios netos, todos ellos —como es habitual— en porcentaje del PIB para los años transcurridos entre 1970 y 1980. La sola contemplación del citado gráfico ya permite claramente rechazar la hipótesis indicada. Pero, para mayor seguridad, se han efectuado análisis independientes de regresión entre los sueldos y salarios netos como exógena y cada una de las restantes variables como endógena, tanto en términos de participación porcentual en el PIB como en términos de tasas de crecimiento. Los resultados obtenidos han probado estadísticamente en cada caso, de modo más que suficiente, la inexis-

tencia de tales relaciones. Los comportamientos descritos de las cotizaciones sociales, de las pensiones de la Seguridad Social y de los sueldos y salarios de las Administraciones públicas se han derivado de actuaciones directas de la política fiscal y no han constituido respuestas «automáticas» al comportamiento general de los sueldos y salarios netos de la economía española durante el período considerado.

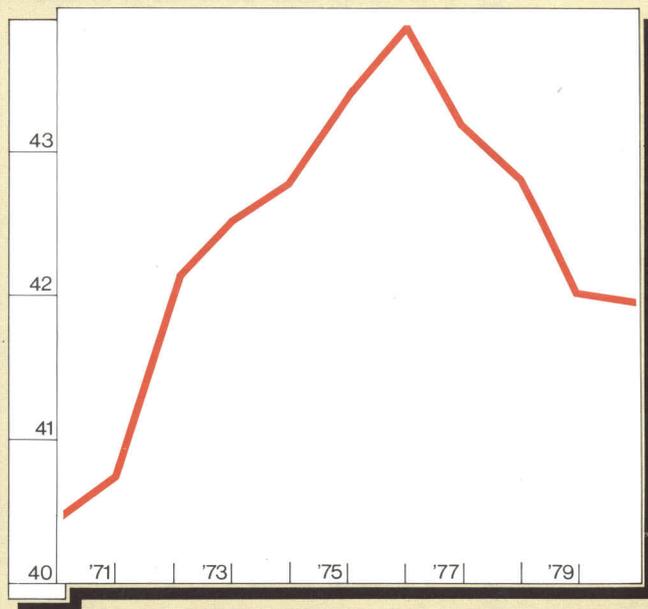
d) La crisis y el déficit del sector público

Conforme a cuanto hasta aquí se ha expuesto, en el cuadro número 5 se contiene una valoración global del impacto de la crisis sobre el déficit del sector público. A través del mismo puede comprobarse, conforme a las hipótesis expuestas, cómo la crisis posiblemente haya venido a suponer una reducción en los ingresos públicos entre 1973 y 1980 que podría cifrarse en un 1,5 por 100 del PIB, y un

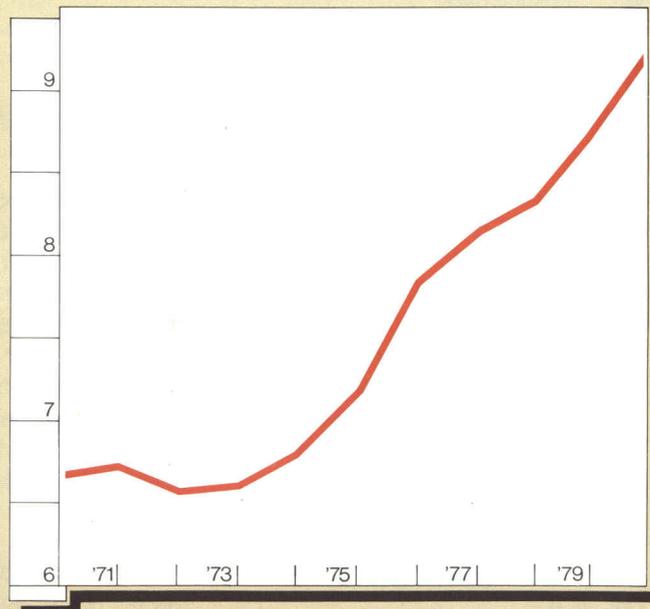
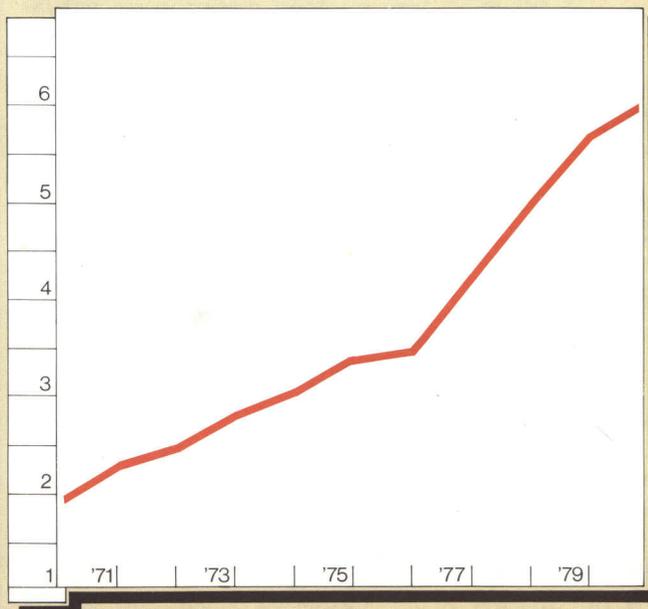
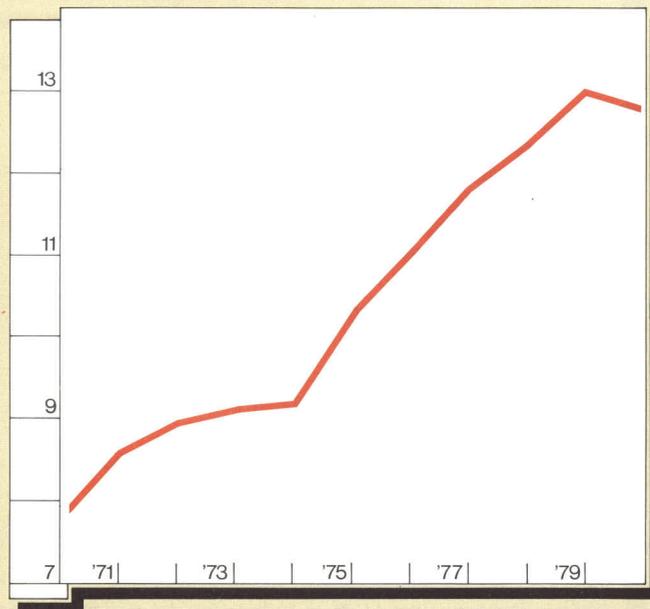
GRAFICO 5

SUELDOS Y SALARIOS NETOS Y VARIABLES PUBLICAS SALARIALES (% P.I.B)

SUELDOS Y SALARIOS NETOS



COTIZACIONES SOCIALES



PENSIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

SUELDOS Y SALARIOS ADMON. PUBL.

CUADRO N.º 6

ESTIMACION APROXIMADA DE LOS EFECTOS SOBRE EL DEFICIT DE LAS ACTUACIONES DE LA POLITICA FISCAL (*)

(Período comprendido entre 1973 y 1980)

Actuaciones para la dotación de mayores servicios públicos o de naturaleza redistributiva	- 3,2
Pensiones de la Seguridad Social	- 3,2
Otros gastos de redistribución	- 0,2
Gastos de personal	- 2,6
Otros gastos de consumo	- 0,3
Impuestos sobre las familias	+ 2,7
Otros impuestos sobre renta y patrimonio	+ 0,4
Actuaciones para la liberalización del sistema económico	- 0,6
Derechos arancelarios	- 0,3
Impuestos de compensación	- 0,2
Desgravaciones fiscales para la exportación	- 0,1
Actuaciones para la reducción del déficit público	+ 4,2
Cotizaciones sociales	+ 3,6
Otros ingresos públicos	+ 0,1
Formación bruta de capital	+ 0,5
Estimación aproximada de la reducción del déficit derivada de la política fiscal	+ 0,4

(*) En porcentaje del PIB.

Fuente: Elaboración propia.

aumento de los gastos públicos que, para el mismo período considerado, podría quizás cifrarse en un 3,4 por 100 del PIB. en consecuencia, es posible que la crisis haya venido a representar un aumento del déficit público en el período que puede estimarse en 4,9 puntos de porcentajes respecto al PIB.

LAS ACTUACIONES DE LA POLITICA FISCAL Y EL DEFICIT PUBLICO

Entre 1973 y 1980 el análisis que venimos efectuando del comportamiento de los distintos

gastos e ingresos públicos permite diferenciar, de una parte, la incidencia directa sobre el sector público de la crisis y de las actuaciones de la política fiscal motivadas por la misma y, de otra, la incidencia sobre el sector público de las actuaciones de la política fiscal no directamente derivadas o exigidas por la situación de crisis económica.

Dentro del primer grupo — es decir, en el ámbito de hechos y actuaciones motivados por la crisis— encontraríamos respecto a la política fiscal las actuaciones correspondientes a la reducción de la fiscalidad en la imposición sobre los consumos, la reducción de la fiscalidad en el ámbito de las transmisiones

patrimoniales, los incrementos en las subvenciones de explotación y los aumentos de las transferencias de capital orientadas a la compensación de pérdidas en empresas públicas o al apoyo de sectores afectados por la crisis. En el cuadro n.º 5, al que se ha hecho ya referencia con anterioridad, se recogen globalmente tanto los efectos directos de la crisis sobre el déficit público como los efectos sobre esta magnitud de la política fiscal relacionada con la crisis. Separar ambos tipos de hechos y actuaciones resulta materialmente imposible y, por ello, en el referido cuadro se ofrece una valoración conjunta de los mismos.

Las restantes actuaciones de la política fiscal con trascendencia para el déficit público pueden ser agrupadas en torno a tres núcleos distintos de actuación. Estos núcleos son los siguientes:

- Actuaciones de la política fiscal encaminadas a conseguir mayores dotaciones de servicios públicos o a alcanzar una más equitativa distribución de la renta y de la riqueza. En esta línea podrían encontrarse los comportamientos inducidos por la política fiscal en las siguientes partidas:

- Pensiones de la Seguridad Social.

- Otros gastos de redistribución.

- Sueldos y salarios de las Administraciones públicas.

- Otros gastos de consumo público.

- Impuestos sobre las familias.

- Otros impuestos sobre la renta y el patrimonio.

- Actuaciones de la política fiscal encaminadas a conseguir mayores grados de liberalización económica. En este grupo podrían encontrarse los comportamientos correspondientes a:

- Derechos arancelarios.
- Impuestos de compensación.
- Desgravaciones fiscales a la exportación.

- Actuaciones de la política fiscal directamente dirigidas a la contención o reducción del déficit público. En este apartado podrían encuadrarse los comportamientos inducidos por la política fiscal en las siguientes partidas:

- Cotizaciones sociales.
- Otros ingresos públicos.
- Formación bruta de capital.

En el cuadro n.º 6 se recogen las cifras imputables, bajo las hipótesis expuestas, a estas actuaciones de la política fiscal durante el período comprendido entre 1973 y 1980. Como puede comprobarse a través del mismo, las actuaciones de la política fiscal para conseguir una mayor dotación de servicios públicos o una mejor redistribución de la renta y de la riqueza parecen haber supuesto un crecimiento del déficit público en 3,2 puntos de porcentaje sobre el PIB. Las actuaciones para la liberalización del sistema económico es posible que hayan generado un aumento del déficit en 0,6 puntos de porcentaje respecto al PIB. Finalmente, la política fiscal ha tratado de reducir el déficit público mediante un conjunto de actuaciones que, bajo las hipótesis comentadas, han debido generar una disminución del mismo en 4,2 puntos

CUADRO N.º 7
ESTIMACION DE LOS FACTORES GENERADORES DEL DEFICIT PUBLICO
(Período comprendido entre 1973 y 1980)

	<i>Cuantía (*)</i>	<i>Porcentaje respecto del total</i>
Variación del déficit derivada del impacto de la crisis sobre el sector público	- 4,9	56,3
Variación neta del déficit consecuencia de mayores dotaciones de servicio públicos o de actuaciones redistributivas	- 3,2	36,8
Variación neta del déficit derivada de actuaciones para la liberalización del sistema económico	- 0,6	6,9
Variación total del déficit antes de las actuaciones compensatorias	- 8,7	100,0
Actuaciones para la reducción del déficit total	+ 4,2	
Variación del déficit entre 1973 y 1980	- 4,5	

(*) En porcentaje del PIB.
Fuente: Elaboración propia.

de porcentaje sobre el PIB. El efecto conjunto de todas estas actuaciones de la política fiscal parece haber logrado una reducción del déficit originado por el impacto de la crisis sobre el sector público en 0,4 puntos de porcentaje sobre el PIB en el período considerado.

Un resumen de los factores que parecen haber generado el déficit público en el período 1973-80, bajo las hipótesis comentadas, así como de su peso relativo se contiene en el cuadro n.º 7. Las cifras del mismo no exigen de mayores comentarios al respecto.

HACIA UNA VALORACION DE LA POLITICA FISCAL

Una valoración de la política fiscal durante la crisis y en relación con el déficit público ha de centrarse, en consecuencia, tanto en el análisis de las medidas de política fiscal adoptadas directamente con motivo de la crisis como en el de las medidas adoptadas por motivaciones distintas de las directamente imputables a la crisis económica. En este último ámbito se encontrarían las medidas orientadas hacia la dotación de mayores servicios públicos, hacia la mejora en la distribución de la renta y de la riqueza, hacia la liberalización del sistema económico y, finalmente, hacia la contención del propio déficit

público. El análisis de la forma de financiación del déficit resultante podría constituir un punto adicional de referencia para la valoración de la política fiscal española entre 1973 y 1980.

a) La política fiscal motivada por la crisis económica

Como se ha expuesto anteriormente, la política fiscal motivada por la crisis económica se ha concretado en el ámbito de los ingresos públicos fundamentalmente en la introducción de reducciones en la fiscalidad de los impuestos sobre el consumo y sobre las transmisiones patrimoniales.

La reducción de la fiscalidad de los impuestos sobre el consumo ha estado claramente motivada por el intento de contener los precios de artículos y productos especialmente afectados por el impacto de la crisis y ha tenido gran importancia en el ámbito de los impuestos que recaen sobre los productos energéticos. En otros casos —fiscalidad del automóvil y de ciertas transmisiones patrimoniales, por ejemplo— las reducciones impositivas se han configurado como un instrumento para sostener la producción en los sectores afectados.

Sin embargo, la valoración de este tipo de actuaciones fiscales, especialmente en lo relativo a los productos energéticos, no puede ser favorable si se contemplan bajo la óptica de la política económica apropiada para la superación de la crisis. Las reducciones en la fiscalidad han servido en estos casos para mantener artificialmente bajos los precios interiores, lo que ha originado graves distorsiones en la adecuada asignación de recursos e impedido los necesari-

os reajustes en esa asignación, agravando el impacto de la crisis sobre la economía española. Los crecientes consumos energéticos de estos años así parecen probarlo.

Otro aspecto de esta política fiscal lo ha constituido el aumento en las subvenciones de explotación y los incrementos en las transferencias de capital. En el primer caso, se ha pretendido la mayor parte de las veces mantener precios que no reflejasen total o parcialmente el impacto de la crisis, por lo que también se ha impedido que el mercado reasignase efectivamente los recursos a la vista de las nuevas exigencias planteadas por la situación. En cuanto a las transferencias de capital, no existe una información suficiente para efectuar una valoración completa de los efectos derivados de sus aumentos, pero los datos disponibles hacen sospechar que se han dirigido en muchos casos más al sostenimiento de empresas y sectores con escaso futuro que a la promoción de nuevas actividades productivas.

La valoración de estas actuaciones de la política fiscal no parece, en consecuencia, que pueda ser positiva desde el punto de vista de la superación de la crisis económica. Antes bien, por el contrario, parece que algunas de estas actuaciones han debido contribuir de forma no despreciable a configurar un impacto más profundo y duradero de la crisis sobre la economía de nuestro país.

b) La política fiscal no directamente motivada por la crisis

Como ya se ha venido exponiendo anteriormente, las ac-

tuaciones de la política fiscal no directamente motivada por la crisis se han concretado en mayores dotaciones de servicios públicos, en la mejora de la distribución de la renta y de la riqueza y en la liberalización económica. Trataremos seguidamente de enjuiciar cada una de estas actuaciones de la política fiscal desde la perspectiva del déficit público y de la superación de la crisis económica.

• La política de mayores servicios públicos y de mejora en la distribución de la renta y de la riqueza.

La política de mayores servicios públicos y de mejora en la distribución de la renta y de la riqueza ha debido partir sin remedio de una realidad objetiva que exigía de actuaciones concretas y urgentes, imposibles de preterir en un sistema democrático: la escasez absoluta en la dotación de muchos servicios públicos esenciales para garantizar la pacífica convivencia —tales como la sanidad, la enseñanza, la mejora de la administración de justicia o la defensa (1)— y las mayores desigualdades que el propio sistema tributario venía introduciendo en la ya de por sí muy desigual distribución de nuestra renta y de nuestra riqueza. Parece lógico, pues, que ante estas circunstancias la política fiscal haya pretendido atender —especialmente al instaurarse un sistema democrático— estas necesidades sociales, profundamente arraigadas en la conciencia del pueblo español e inscritas en los programas de todos los partidos políticos.

Sin embargo, así como la dotación de mayores servicios públicos ha discurrido —sin duda— por cauces de relativa ra-

cionalidad respecto a las actuaciones que cabe esperar del sector público en una situación de crisis económica como la actual, las tareas de mejora en la distribución de la renta y de la riqueza han presentado ciertos aspectos no tan positivos que quizás deberían ser objeto de alguna reflexión frente al futuro. En esta línea se encuentran los crecimientos observados en las pensiones y en los restantes gastos redistributivos, así como determinados aspectos de la reforma de la imposición directa.

El aumento de las pensiones de la Seguridad Social y de los restantes gastos redistributivos —especialmente, las prestaciones de la Seguridad Social distintas del desempleo, las pensiones a las clases pasivas y las pensiones derivadas de la guerra civil— son una constante de toda la década y sus crecimientos han resultado muy por encima de los crecimientos monetarios del PIB. Aunque tales gastos han venido exigidos en muchas ocasiones por la imperiosa necesidad de elevar sus niveles inferiores hasta los mínimos de pura subsistencia, en otras es posible que la actuación de la política redistributiva haya sobrepasado los límites de prudencia aconsejados en una situación económica como la actual. La adopción de algunos aumentos poco discriminados, la rápida generalización de algunos regímenes de protección y el establecimiento en ocasiones de mecanismos de percepción escasamente controlados —que han permitido la extensión paralela de fraudes o de situaciones no directamente pretendidas por las leyes— han terminado por crear notables ineficiencias en el sistema, dando origen a no pocas situaciones

de injusticia, tan indeseables socialmente como las que se pretendía evitar con algunas de tales actuaciones.

No cabe afirmar lo mismo de las medidas de reforma de la imposición directa, que integran también el bloque de las medidas de política redistributiva. Dada la dinámica de los gastos de redistribución —y, especialmente, los compromisos adquiridos en el ámbito de las pensiones de la Seguridad Social— parece evidente que la reforma de la imposición sobre las familias ha debido contribuir eficazmente a evitar el desastre que en otro caso se hubiera producido en la financiación de los gastos públicos como consecuencia de tan sustanciales exigencias presupuestarias sin desvirtuar, por otra parte, el objetivo social perseguido por esos gastos de redistribución. Sin embargo, el saldo positivo de la reforma de la imposición directa parece haber dejado abierto, como consecuencia del exceso de progresividad formal originado por el deterioro de las tarifas a causa de la inflación, una brecha no despreciable en el ámbito de los incentivos para trabajar y para asumir riesgos que quizás pueda comprometer en el futuro las posibilidades de actuación de algunas de las fuerzas más dinámicas del sistema. En situaciones de crisis económica como la actual este aspecto puede incidir negativamente sobre la inversión y el empleo y así parece que se está entendiendo por la política fiscal de la mayor parte de los países desarrollados.

• *La política fiscal de liberalización económica.*

Los aspectos fiscales de la política de liberalización econó-

mica, aunque sin duda han contribuido al déficit actual del sector público, no parece que lo hayan hecho de modo decisivo, como puede comprobarse a través de las estimaciones contenidas en el cuadro n.º 7. Por otra parte, esta política resultaba y continúa resultando indispensable para conseguir una mayor eficiencia de nuestra economía que permita la superación de la crisis actual. En consecuencia, su valoración ha de ser claramente positiva, aun cuando haya contribuido —en parte desde luego, no sustancial— a agravar la situación de déficit.

• *La política de contención del déficit público.*

La política de contención del déficit, fundamentada en el aumento de las cotizaciones sociales —un impuesto sobre la utilización de la mano de obra—, en el aumento de los restantes ingresos públicos no tributarios y en la reducción de los gastos destinados a la formación bruta de capital fijo —elemento esencial para superar los efectos de la crisis— no puede considerarse como aceptable atendiendo a los medios utilizados. Todos los indicios existentes confirman con claridad que esta política, si bien absolutamente necesaria respecto al objetivo pretendido, no ha acertado en los medios utilizados para ello y ha constituido un factor no despreciable de agravamiento de la crisis de la economía española. Es evidente que en esta política —debido, desde luego, a los medios empleados y no a sus objetivos— quizás se encuentren algunas de las razones de la existencia de una «crisis diferencial» en España. No cabe, en consecuencia, una valoración positiva de la misma,

aunque sus objetivos deban considerarse como esenciales.

- *La financiación del déficit público.*

Finalmente, la valoración de las formas de financiación del déficit público no puede escindirse del panorama que ofrecen los costes salariales y la propia política monetaria. Si los costes salariales aumentan en términos reales por encima incluso del crecimiento del PIB, es evidente que la política monetaria debe contribuir a disciplinar la situación para evitar un proceso inflacionista explosivo. En estas condiciones, la financiación del déficit debe orientarse más por la vía del endeudamiento que por la de recurso al Banco emisor. Si, por el contrario, los costes salariales crecen a tasas reales más reducidas que las del PIB resulta posible —e incluso aconsejable— financiar partes sustanciales del déficit mediante recurso al Banco emisor para evitar tensiones excesivas sobre los tipos de interés en los mercados de capital y dar, de este modo, mayores oportunidades a la financiación de la inversión privada, siempre que ello no conduzca a crecimientos excesivos de las disponibilidades líquidas.

Con estos principios a la vista, es evidente que el recurso directo al Banco de España, que se ha utilizado con mayor intensidad a partir de 1977, ha estado justificado. El descenso paulatino de las tasas de crecimiento de las disponibilidades líquidas —crecimiento que se ha venido produciendo en condiciones de práctica neutralidad respecto al crecimiento monetario del PIB a partir de 1977— así parece probarlo. En consecuencia, las formas adoptadas

a partir de 1977 para la financiación del déficit público pueden considerarse, en principio, como adecuadas en el contexto de la situación de crisis económica.

ALGUNAS CONCLUSIONES PARA EL FUTURO DE LA POLITICA FISCAL

Del análisis que se ha venido efectuando a lo largo de estas páginas cabría obtener algunas conclusiones respecto al impacto de la crisis sobre el actual desequilibrio en las cuentas del sector público y quizás, también, algunos criterios orientadores para superar en un futuro inmediato tal situación.

Las conclusiones son simples y podrían reducirse a las tres siguientes:

- El déficit público ha crecido sustancialmente en el período analizado, alcanzando en los últimos años un volumen cuantioso respecto al PIB. Ello pesa negativamente tanto sobre las posibilidades de crecimiento como sobre la estabilidad de la economía española.
- El déficit público no puede achacarse en exclusiva al impacto de la crisis económica, aunque la misma ha tenido un peso importante sobre el volumen del déficit. Las actuaciones de la política fiscal han constituido elementos importantes en la generación del referido déficit, pese a que también han existido importantes actuaciones de la política fiscal encaminadas a lograr mayores niveles de

equilibrio en las cuentas del sector público.

- Las actuaciones emprendidas por la política fiscal para atenuar el impacto de la crisis y las actuaciones para reducir el déficit total no parecen haber estado, en general, adecuadamente orientadas ni han constituido elementos coadyuvantes en la superación de la crisis. Antes bien, por el contrario, más parecen haber servido para ampliar el impacto y la gravedad de la misma en la economía española.

Si estas son las conclusiones principales que pueden obtenerse respecto a la actuación de la política fiscal entre 1973 y 1980, cabría deducir también del anterior análisis algunos criterios generales que permitieran la superación de esos negativos efectos en el futuro. Esos criterios generales podrían ser los siguientes:

1. Durante los próximos años, el déficit debería reducirse sustancialmente en cuanto a su volumen respecto al PIB. Sin embargo, dada la situación por la que atraviesa la economía española, no cabría pretender una reducción sustancial del déficit de modo inmediato. De ahí que quizás el criterio mínimo exigible respecto al déficit no pueda ser otro para los próximos dos o tres años que el de la congelación a su nivel actual respecto al PIB, en términos de Contabilidad Nacional y para el conjunto de las Administraciones públicas, pues no cabría suponer un plazo menor para que tuviesen efectos sustanciales las actuaciones que a continuación se describen. En todo caso, este criterio de congelación no debería extenderse más allá de 1984 y, en consecuencia, antes de fi-

nalizar ese año los presupuestos deberían responder al principio de un mayor esfuerzo en la reducción del déficit público.

2. La reforma de la Seguridad Social —y, especialmente, de los sistemas de pensiones, de prestaciones por desempleo y de cotizaciones sociales— debería constituir una tarea prioritaria que podría responder a los siguientes criterios:

a) Respecto a las pensiones y a los restantes gastos redistributivos, los aumentos de los próximos años no deberían superar en ningún caso el crecimiento monetario del PIB, al objeto de congelar en los niveles actuales la participación relativa de tales gastos en la producción nacional.

b) Los sistemas de pensiones y de prestaciones por desempleo deberían ser profundamente revisados, de modo que su objetivo se orientase más hacia la prestación de un apoyo gradualmente generalizado y relativamente igualitario a las rentas de los pensionistas o desempleados. Ese apoyo debería establecerse en intervalos no excesivamente amplios de cuantías que tomasen en consideración las circunstancias familiares de los perceptores. En todo caso, la protección por encima de tales niveles relativamente igualitarios y generalizados debería quizás encomendarse paulatinamente a sistemas libres complementarios.

c) Las prestaciones por desempleo deberían quizás condicionarse a la realización de alguna actividad formativa o de readaptación laboral del perceptor. En el sistema de pensiones deberían establecerse criterios de incompatibilidad entre las distintas percepciones derivadas

del sistema de Seguridad Social o Clases Pasivas.

d) Las cotizaciones sociales deberían ser objeto de una reducción paulatina, sustituyéndose por el sistema de imposición indirecta hasta situarlas en cuantías inferiores respecto al PIB que las que actualmente alcanzan. En todo caso, debería perfeccionarse técnicamente el actual sistema de cotizaciones sociales al objeto de introducir en el mismo los criterios de racionalidad propios de las restantes figuras tributarias.

3. La reforma del gasto público debería constituir, asimismo, otra tarea prioritaria. Los criterios orientadores de esta reforma podrían ser quizás los siguientes:

a) Las actuales subvenciones de explotación deberían ser objeto de una profunda revisión, trasladando a precios y tarifas el déficit previsible de empresas y servicios públicos como medio de racionalizar la utilización de esos recursos. Al mismo tiempo debería acometerse una política enérgica y decidida de reestructuración de tales empresas y servicios públicos, al objeto de reducir sustancialmente sus costes de funcionamiento. Si en tales condiciones se continuasen produciendo déficits de explotación en las empresas y servicios indicados, se debería proceder a la eliminación de aquellos servicios y empresas que no se considerasen absolutamente imprescindibles.

b) Deberían congelarse durante los próximos años los niveles relativos de participación del consumo público en el PIB. Al objeto de atender adecuadamente a la ampliación de los actuales programas de gasto

consuntivos o a la iniciación de otros nuevos, cuando en ambos casos estuviesen plenamente justificadas la urgencia y la necesidad social de tales gastos, se debería proceder a una revisión de todos los programas de gasto actualmente vigentes en este ámbito.

c) La formación pública bruta de capital debería aumentar sustancialmente su participación en el PIB. Para evitar que tales aumentos repercutiesen sobre el nivel actual de déficit público, los mismos deberían contar previamente con la financiación necesaria derivada de las siguientes medidas:

- Reducción sustancial de las transferencias de capital, especialmente de todas aquellas que no supusieran una auténtica y comprobada inversión real por parte de los perceptores.
- Mayores recaudaciones alcanzadas en el ámbito de la imposición.

En todo caso, la formación pública bruta de capital debería concentrarse en proyectos que supusieran mayores dotaciones públicas de bienes de capital directamente productivo y no tanto mayores dotaciones de capital público redistributivo.

4. La reforma fiscal debería completarse lo más rápidamente posible. Los criterios que deberían posiblemente orientar la actuación en este ámbito podrían ser quizás los siguientes:

a) La reforma de la Administración tributaria, dotándola de medios materiales y de procedimientos de actuación que agilizaran la gestión de los impuestos y la persecución del fraude.

b) La imposición directa debería adaptarse más a la actual situación de crisis y proteger especialmente el trabajo y la asunción de riesgos en el proceso de producción. A este respecto podrían aplicarse quizás los siguientes criterios:

- Se podrían reducir, mediante las actuaciones administrativas oportunas, las bolsas de fraude actualmente existentes en estos impuestos.
- Se deberían discriminar algo más los rendimientos por su origen, aplicando descuentos en el cómputo de los procedentes del trabajo.
- Las tarifas deberían reducir sus actuales niveles formales de progresividad, ampliando algo más la longitud de sus tramos, reduciendo quizás el número de los mismos y la diferencia entre sus tipos de gravamen y, sobre todo, ajustando periódicamente tales tipos a los niveles de inflación.
- El cuadro de incentivos a la inversión productiva debería racionalizarse y generalizarse al objeto de que la imposición sobre la renta fuese paulatinamente aproximándose a un modelo de imposición sobre el gasto personal.

c) La imposición indirecta debería ser objeto de reforma urgente para la adopción de las formas impositivas apropiadas y, más concretamente, del impuesto sobre el valor añadido. En ningún caso se debería incrementar la presión fiscal por la vía de la imposición indirecta antes de que entrase en vigor

el impuesto sobre el valor añadido. Los aumentos posteriores de presión fiscal indirecta deberían destinarse al aumento de la formación pública bruta de capital productivo, a la reducción de las cotizaciones sociales o a la racionalización, conforme a las líneas expuestas anteriormente, de la progresividad formal de la imposición directa.

5. En tanto los costes salariales por persona empleada mantuviesen crecimientos reales nulos y siempre que el crecimiento de las disponibilidades líquidas no superase en más de dos o tres puntos de porcentaje la tasa de crecimiento monetario del PIB (2), la financiación del déficit público podría orientarse prioritariamente a través del sistema crediticio. En todo caso, la colocación de Deuda Pública en el mercado de capitales debería efectuarse por procedimientos que permitieran una reducción en los actuales tipos de interés.

Los criterios que acaban de exponerse para la orientación de la política fiscal en un futuro inmediato podrían constituir líneas de posible actuación del sector público coherentes, en todo caso, con la política económica necesaria para la superación de la crisis, aunque este programa, pese a su carácter mínimo, exigiría considerables esfuerzos para su aplicación. Sin embargo, quizás no pueda pretenderse más en los momentos actuales ni quizás, sobre todo, pueda desgraciadamente, conseguirse más en los próximos años, salvo al coste insoportable de empeorar nuestra deteriorada situación económica y de poner en grave riesgo nuestro todavía inestable equilibrio social.

NOTAS

(1) Vid. mi trabajo «Las necesidades públicas en España: niveles de cobertura», publicado en el número 36 de *Hacienda Pública Española*, donde se demuestra la existencia de una raquítica dotación de bienes y servicios públicos en la mayor parte de las funciones de gasto.

(2) Estos crecimientos de las disponibilidades se consideran no inflacionarios si los salarios se mantienen en los crecimientos indicados.