

EL DEFICIT PUBLICO: ORIGEN Y REMEDIOS

Braulio MEDEL CAMARA

LA mención del déficit público suscita, tanto desde el punto de vista del analista como del ciudadano, tres interrogantes básicos: ¿qué causas o fuerzas determinan la existencia y el aumento del déficit público?; ¿qué medios pueden utilizarse para reducir el déficit, caso de que esta reducción sea deseada?; ¿qué efectos, positivos o negativos, origina el déficit? Sobre las dos primeras cuestiones, y en particular sobre la segunda de ellas, versará nuestro comentario.

I. CAUSAS DEL DEFICIT PUBLICO

La aparición del déficit público en nuestro país en 1976, después de una serie de años de superávit, y su posterior agravamiento tanto en términos absolutos como relativos, va ligada al rápido crecimiento registrado por los gastos públicos, que han desbordado las tasas de aumento de los ingresos públicos, pese a haberse situado éstas por encima de los índices de incremento del PIB a precios de mercado.

En el rápido crecimiento de la importancia relativa del gasto público en España durante los últimos años, se pueden destacar tres factores explicativos fundamentales. Por un lado, al menos hasta hace dos años, ha seguido actuando la influencia de la elevada elasticidad-renta

de demanda de un amplio conjunto de bienes y servicios públicos. De otra parte, el cambio político-institucional producido en nuestro país ha ejercido una notable influencia sobre el crecimiento relativo tanto del gasto público en su conjunto como de categorías específicas del mismo, en especial gastos públicos de carácter redistributivo. En fin, la consolidación de los efectos económicos y sociales de la crisis económica ha impulsado asimismo a un alza notable de los gastos públicos dirigidos a paliar las consecuencias de esos efectos y, en alguna medida también, a atacar sus causas. A la luz de estos tres factores puede interpretarse la evolución seguida por los distintos tipos de gastos públicos.

Los gastos públicos de consumo han aumentado su participación en el PIB en casi tres puntos durante el período 1973-1980 como consecuencia de la elevada elasticidad-renta de demanda presentada por servicios tales como educación, sanidad y servicios sociales, vivienda, bienestar comunitario, etc. Sin embargo, los datos existentes para 1981 y las previsiones presupuestarias para 1982 muestran una desaceleración y contención de este tipo de gastos hasta el punto de que su crecimiento previsto se sitúa por debajo del aumento del PIB, resultado posible gracias básicamente a unos incrementos salariales considerablemente infe-

riores al aumento del índice de precios al consumo.

Los gastos de transferencia o redistribución de renta son los que han mostrado un crecimiento mayor a lo largo de los últimos años y, en la actualidad, son los principales responsables del continuo aumento de la dimensión relativa de los gastos públicos dentro de la economía. En el período 1973-80 la relación entre los gastos de redistribución o transferencia de renta y el PIB aumentó en 6,3 puntos, incremento que se acentuará en 1981 y 1982 a tenor de los datos ya existentes para el primero de estos ejercicios y de los contenidos en los Presupuestos Generales del Estado del segundo. Realmente, el crecimiento relativo de los gastos de transferencia de renta ha sido muy importante, al confluir sobre los mismos las tres fuerzas o factores distintos a los que hemos hecho referencia con anterioridad: un factor de inercia o tendencia, derivado del crecimiento histórico que en términos relativos venía adquiriendo este tipo de gastos; un factor discrecional, consistente en la modificación de los objetivos redistributivos perseguidos con el gasto público, como consecuencia del cambio político y social registrado en España, traducida sobre todo en la ampliación de los colectivos beneficiados con las transferencias de las Administraciones Públicas; un factor automático, originado por la crisis económica, que obliga a la Hacienda a drenar una parte importante de sus recursos, tanto mediante la realización de gastos para paliar sus efectos (desempleo, subvenciones a empresas) o corregir sus causas (dotaciones para reconversión industrial, beneficio en los tipos

de interés), como por la menor obtención de ingresos por desgravaciones o bonificaciones impositivas («gastos fiscales»).

En el momento presente, y de cara a un próximo futuro, los gastos de redistribución de renta constituyen el componente más dinámico de los gastos públicos y el que ha empujado, primero, a la aparición de un déficit público y, después, a la práctica inexistencia de ahorro público. La previsible continuación de la crisis económica, por otra parte, hace difícil pensar en una reducción a corto plazo de las tasas de participación sobre el PIB alcanzadas por estos tipos de gastos, salvo que se modifiquen sustancialmente los objetivos sociales actualmente defendidos. Antes bien, habrá que contar con un aumento de esas tasas, aunque más contenido a medida que los nuevos objetivos distributivos ligados al cambio político vayan siendo asimilados con el tiempo y se reactive la actividad económica.

Los gastos de inversión se mueven entre dos frentes que operan en sentido opuesto. De un lado, la actual situación de crisis reclama un crecimiento apreciable de las inversiones públicas como medio de relanzar la economía y el empleo. De otra parte, las limitaciones de recursos para atender esos gastos de inversión son graves ante la práctica inexistencia de ahorro público, al destinarse la totalidad de los recursos no financieros a sufragar los gastos corrientes. Resulta así que la inversión pública ha de ser financiada en el momento actual con cargo al déficit público, y la cuantía de éste está limitada, naturalmente, tanto por las necesidades de la política mone-

taria, como por las posibles dificultades e interferencias que origine en la financiación del sector privado.

Así, sometidos a esta doble tensión, los gastos de inversión han mantenido su participación en el PIB entre 1973 y 1980, si bien hay que registrar un cambio en la importancia relativa de los dos componentes de los gastos públicos de capital: disminución relativa de las inversiones reales y crecimiento relativo de las transferencias de capital, acentuado este último por las exigencias de reestructuración productiva de las empresas derivadas de la crisis económica. Uno de los principales problemas con que se enfrenta actualmente la política presupuestaria es el de potenciar las inversiones públicas manteniendo a la vez el déficit dentro de límites tolerables. En el Presupuesto de 1981 se aprobó un aumento de los gastos de inversión muy superior al crecimiento medio del total de los gastos públicos, pero ya en el proyecto de Presupuestos para 1982 las tasas de aumento de los gastos de capital se sitúan ligeramente por debajo del crecimiento medio del total de los gastos públicos.

Todo lo anterior puede resumirse de la forma siguiente:

a) Contención de los gastos públicos de consumo gracias a una fuerte limitación en los incrementos salariales, fijados por debajo del aumento del índice de precios al consumo.

b) Dinamismo de los gastos de transferencia o redistribución de renta centrados, sobre todo, en los gastos de pensiones, prestaciones de desempleo, subvenciones a empresas, etc.

c) Esfuerzo por potenciar las inversiones públicas limitado por la práctica inexistencia de ahorro público y la necesidad de financiarlas con cargo al déficit público.

II. MEDIDAS PARA CONTROLAR EL DEFICIT

Reseñadas las fuerzas que operan detrás del crecimiento de los gastos públicos y, en definitiva, de la aparición y ensanchamiento del déficit público, al no haber aumentado los ingresos al mismo ritmo que los gastos, hemos de plantearnos la cuestión de cómo hacer frente al problema suscitado por ese déficit. Pero antes debemos precisar en qué sentido entendemos que la dinámica de nuestro déficit público constituye un problema. Lo primero que hay que advertir a este respecto es que cualquier calificación del déficit *per se* como un hecho aislado proporcionaría un juicio, cuando menos, incompleto y engañoso. En efecto, la valoración del déficit dependerá, entre otros factores, de la dimensión y estructura de los ingresos y gastos públicos cuya resultante final es el déficit, y del programa y entorno económicos en que se inserte. En cuanto al primer punto, puede resultar equívoco fijar nuestra atención en el déficit sin observar los niveles y la composición de los ingresos y gastos que se encuentran detrás del mismo. Así, en las circunstancias actuales, es opinión generalizada la que defiende un papel protagonista para las inversiones públicas ante la crisis económica que aqueja a las economías occidentales. Por consiguiente, la aparición o

el agravamiento de un déficit merecerá un juicio distinto, bajo esta óptica, según que el mismo surja como consecuencia de un incremento de las inversiones públicas o de los gastos corrientes. Además, y ello nos lleva a la segunda parte de nuestra observación previa, tanto el déficit como la dimensión y estructura de los ingresos y gastos públicos habrán de valorarse en función de su coherencia con el programa económico, más o menos formalizado y explicitado, del que formen parte y, en última instancia, de su adecuación a las necesidades de la economía española.

Llegados a este punto, y teniendo presentes las reservas que acaban de formularse, hemos de manifestar que, en nuestra opinión, ni el volumen alcanzado por el gasto público ni la cuantía del déficit hasta el momento presente son preocupantes. Más aún, habida cuenta de la situación económica y social por la que atraviesa nuestro país, tal vez resultaría más difícil de justificar la inexistencia de un déficit que la presencia del mismo. Ante el estado de hundimiento en que se encuentra la inversión privada, el desempleo galopante y la práctica inexistencia de racionamiento en la concesión de créditos al sector privado, es difícil defender una actitud pasiva de las Administraciones Públicas y afirmar que el déficit está dañando seriamente las posibilidades de crecimiento económico.

Ahora bien, si el nivel alcanzado hasta el presente por el déficit público no es alarmante, sí debe preocuparnos la posibilidad latente de que su crecimiento llegue a ser incontrolable. Frente a esta amenaza es preciso arbitrar las medidas ne-

cesarias que posibiliten conjuntamente la corrección del déficit, la mayor racionalidad en la utilización de los recursos públicos y la distribución más justa de las cargas tributarias y de los beneficios de los gastos públicos. Naturalmente, tales medidas deben responder a unas directrices basadas tanto en los principios normativos *permanentes* de la imposición y los gastos públicos, como en los objetivos y estrategia de la política económica a medio y largo plazo frente a la crisis.

La tarea de fijar esas directrices y de concretar las acciones a emprender en aplicación de cada una de ellas, se enfrenta a situaciones dispares en las dos vertientes de los flujos presupuestarios. En el campo de los ingresos públicos, la reforma fiscal proporciona unos criterios orientadores coherentes por cuyo cauce discurrirán las medidas correctoras del déficit que se propugnen respecto de los recursos tributarios. En el área del gasto público, esos criterios orientadores están por definir, siendo la situación más confusa y desordenada. Habida cuenta de esa diferente situación, las medidas aplicables para controlar el déficit público se pueden agrupar dentro de las siguientes directrices o líneas programáticas de actuación:

- *Ingresos públicos:* A) Consolidar la reforma fiscal y desarrollar las potencialidades recaudatorias abiertas por la misma.

- *Gastos públicos:* B) Definición y jerarquización de los objetivos y funciones a los que deben servir los gastos públicos y fijación, con base en ellos, de unos criterios generales de selección de programas de gasto que permitan una ordenación

y depuración del conjunto de los gastos públicos, tanto reales como de transferencias.

Tales criterios deberán contribuir a mejorar la eficiencia y equidad de los gastos públicos tanto en un sentido estático como dinámico. Por lo que al reforzamiento de la eficiencia se refiere, las normas a seguir han de ser la reducción de las demandas superfluas y consumos ineficientes de servicios públicos, y la potenciación de las inversiones públicas dirigidas a superar los obstáculos que se oponen al crecimiento económico. En cuanto a las ganancias de equidad, las orientaciones a seguir se concretan en la extensión del principio del beneficio en aquellas áreas en que sea factible y deseable, y la eliminación o replanteamiento de los gastos redistributivos o de transferencia de renta que no se ajusten a los objetivos y compromisos concertados en el campo de la justicia distributiva.

Interesa resaltar que, en las circunstancias actuales, las medidas derivadas de ambos principios, eficiencia y equidad, deben contemplarse coordinadamente. En el momento presente, la misión redistributiva de los instrumentos fiscales, en su doble vertiente de gastos e ingresos, cobra una destacada importancia estratégica, no sólo en relación con el objetivo de mejorar la distribución personal y geográfica de la renta *per se*, sino también como medio de hacer frente a los principales problemas económicos que hoy tenemos planteados. En efecto, las posibles soluciones del paro, la inflación, el consumo y la oferta de energía, el deterioro del medio ambiente, etc., pasan por la adopción de medidas que implican ganancias para deter-

minados grupos sociales y pérdidas para otros. Esta redistribución del bienestar difícilmente será tolerada por los potenciales perdedores, quienes se opondrán a la introducción de esas medidas beneficiosas para el conjunto de la colectividad. La superación de ese conflicto de intereses exige una explicitación y redefinición de los objetivos y medios de la política de redistribución de la renta, y muy especialmente de la distribución de los gastos públicos.

C) Reforma del proceso presupuestario, dirigida a fortalecer la racionalidad económica y financiera de sus diferentes fases, y a mejorar, por tanto, la relación entre los beneficios y los costes de los diferentes programas de gastos públicos.

D) Como último recurso, posibilidad de establecer limitaciones normativas al crecimiento del gasto público.

Las medidas que se pueden recomendar para corregir el déficit público dentro de cada una de estas cuatro líneas programáticas, han sido objeto de continuada atención en los programas y declaraciones oficiales en los últimos tiempos (Pactos de la Moncloa, Programa a Medio Plazo para la Economía Española, Leyes de Presupuestos, Acuerdo Nacional sobre Empleo, constitución de la Comisión encargada de elaborar los criterios para una Política del Gasto Público y de la Comisión para la reforma de la Seguridad Social, etcétera). La mayor parte de esas medidas han sido ya aprobadas formalmente, en muchos casos con reiteración, o están pendientes de ser adoptadas o desarrolladas, siendo necesaria una mayor voluntad política de aplicarlas decididamente. En for-

ma muy esquemática las reseñamos a continuación, agrupándolas en las cuatro categorías que previamente hemos diferenciado.

A. *Consolidación de la reforma fiscal y desarrollo de sus potencialidades recaudatorias:*

1. Cierre del cuadro tributario previsto por la reforma fiscal.
2. Represión firme del fraude fiscal.
3. Revisión de las bonificaciones y desgravaciones fiscales.

Este grupo de medidas es considerado en un análisis específico posterior.

B. *Aplicación de los criterios fijados para racionalizar y ordenar la política de los gastos públicos:*

1. Reducción de las demandas superfluas y consumos ineficientes de bienes y servicios suministrados o financiados por el sector público y extensión del principio del beneficio. A tal efecto, sería importante la elevación de las tasas, participaciones en costes o precios, cuando sea posible y eficiente la exclusión en el consumo de los bienes y servicios suministrados, financiados o subvencionados por el sector público, y no existan razones redistributivas que justifiquen su disfrute por un precio inferior al coste de producción.

2. Potenciación de los gastos públicos dirigidos a apoyar la reestructuración de la economía española exigida por la crisis, y a la creación directa o indirecta de empleos sin aumentar apreciablemente los gastos públicos. Las medidas adecuadas pasan por el fortalecimiento de las inversiones públi-

cas y de los gastos destinados a programas de creación de empleo. De esta forma, y aparte de atacar el problema del paro, se contribuirá a corregir algunas de las causas originarias del déficit público, ya que el aumento del empleo reduce los gastos de transferencias corrientes e incrementa los ingresos fiscales. El Programa de Inversiones Públicas para el período 1982-84 creemos que puede representar un paso interesante en la dirección propuesta.

3. Revisión de la justificación social y la racionalidad económica de los gastos de redistribución o transferencia de renta a las economías domésticas y a las empresas. En particular:

- a) Reforma y ordenación de los criterios de reparto de las prestaciones económicas atendiendo a los principios de generalidad y progresividad, limitando el crecimiento de las pensiones complementarias y las más elevadas, y estudiando el establecimiento de incompatibilidades en la percepción simultánea de determinadas pensiones.

- b) Reforma del sistema de empleo comunitario, conforme al procedimiento señalado en el ANE, y del seguro de desempleo, condicionando el cobro de las prestaciones al cumplimiento de determinadas obligaciones por sus perceptores y tendiendo a transformar la aplicación de estos recursos en programas coyunturales de empleo.

- c) Mejorar la eficacia del conjunto de las prestaciones de la Seguridad Social mediante la participación en el control de su gestión de las fuerzas sindicales y empresariales, en la línea ya establecida en los Pactos de la

Moncloa o, más recientemente, en el ANE.

d) Lucha contra el fraude en la percepción de prestaciones de desempleo o pensiones, equiparando las sanciones y penas a las establecidas en el régimen sancionador de las infracciones tributarias.

C. *Reforma del proceso presupuestario:*

1. Mayor racionalidad económica en la selección y ejecución de los proyectos públicos. Un instrumento útil consistiría en la incorporación efectiva, y no meramente nominal, de las técnicas de los presupuestos por programas y presupuestos «de base cero» a los gastos públicos, tanto reales como de transferencia.

2. Reducción de los costes de producción de los bienes y servicios públicos.

a) Aumento de la productividad laboral mediante la mayor exigencia en los cumplimientos de horarios de trabajo, evitar la existencia de horas extraordinarias, incremento de la competencia mediante modificaciones en los mecanismos de promoción interna, introducción de los sistemas de gestión por objetivos, etc. La futura ley del régimen estatutario de los funcionarios públicos habrá de ser especialmente cuidadosa en estos puntos.

b) Regulación rigurosa de las incompatibilidades dentro del sector público y entre trabajos simultáneos en los sectores público y privado. El proyecto de ley de incompatibilidades en la percepción de remuneraciones del sector público parece responder, sin embargo, a un planteamiento tibio y moderado frente a este problema.

c) Mayor transparencia y competitividad, y existencia de una política comercial coherente, en los «mercados públicos». Posteriormente se ofrece un examen específico de las cuestiones relacionadas con este tipo de medidas.

3. Mejora del control del gasto público.

a) Potenciación y remodelación del control externo del Tribunal de Cuentas, tareas que quedan encomendadas a la aprobación y desarrollo de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas.

b) Desarrollo, dentro del control interno del gasto público, de los controles de eficacia y financiero y de la labor de auditoría de la gestión.

4. Reforma de la contabilidad pública, como soporte técnico necesario para hacer viables y eficaces las medidas propuestas de reforma del proceso presupuestario. Como disposición directa, se debería completar los grupos de cuentas y generalizar la aplicación del Plan General de Contabilidad Pública ya aprobado, bien que con carácter provisional y restringido.

D. *Fijación de un límite o tope de crecimiento global del gasto público.* Como recurso extremo y último, y si la aplicación efectiva de todas las medidas anteriores no basta para contener el crecimiento del gasto público dentro de los límites deseados, puede establecerse una norma o regla que fije un tope o techo máximo para el crecimiento del gasto público, versión moderna del principio del presupuesto equilibrado y solución defendida por hacendistas de tan reconocido prestigio como

Buchanan, Niskanen, Peacock, Wildavsky, etc. Sobre las virtudes y problemas de esta medida formulamos al final de estas páginas algunas reflexiones.

La discusión de los aspectos concretos relacionados con las medidas enumeradas requiere un análisis en profundidad que desborda el propósito y el alcance de estas líneas. Pero no queremos dejar de comentar, aunque sea con carácter restringido y selectivo, algunas categorías de medidas reseñadas que por su condición conflictiva y polémica (aumento de ingresos aprovechando las potencialidades recaudatorias abiertas con la reforma fiscal, limitación constitucional a la pauta de crecimiento del gasto público) o por haber merecido relativamente una escasa atención (situación de los mercados públicos) nos parecen de especial interés.

III. EL DESARROLLO DE LA REFORMA FISCAL Y EL AUMENTO DE LOS INGRESOS PUBLICOS

Como es obvio, la reducción del déficit requiere la disminución de los gastos y/o el aumento de los ingresos del sector público. Naturalmente, esta segunda vía de combatir el problema del déficit público será descartada por aquellos que, cuando atacan la existencia del déficit, lo que están censurando, implícita o explícitamente, es la cuantía alcanzada por el gasto público y su progresión. Expuesto más claramente, para este grupo de opinión la gravedad del problema no reside tanto en el déficit, cuanto en el

crecimiento del gasto público. Desde esta perspectiva, la única solución efectiva para controlar el déficit consiste en contener el gasto público, pues un posible remedio basado en el aumento de los impuestos no constituiría a medio plazo sino una pseudosolución, ya que con ello se empeoraría la situación de la economía, o cuando menos se retardaría su recuperación, al dañar gravemente los incentivos económicos necesarios para mejorar la eficiencia, potenciar la formación de capital y expandir la producción y el empleo. Incluso, se afirma, estos efectos negativos sobre la economía pueden determinar que un aumento de los tipos impositivos, dado el alto nivel alcanzado ya por éstos, proporcione un incremento mucho menor del esperado, y hasta un decremento, de la recaudación impositiva, resultados que los nuevos economistas «de la oferta» ilustran por medio de la célebre «curva de Laffer».

La validez de la argumentación anterior para apoyar la recomendación de congelar la presión fiscal de nuestro país en sus niveles actuales, está sujeta a serias objeciones, algunas de carácter general y otras más específicas de la realidad española (1). En primer término, la teoría de la hacienda pública no ofrece una base firme para sostener la afirmación de que un aumento de los impuestos tendrá efectos negativos apreciables sobre la eficiencia, la oferta de factores y el crecimiento (2). La ausencia de resultados concluyentes en este ámbito se hace mayor cuando ampliamos el marco de la teoría convencional de los efectos impositivos sobre los incentivos, para dar cabida en la misma a

nuevas perspectivas sobre las posibles reacciones de los contribuyentes frente a los impuestos, dentro de un enfoque positivo apoyado en los principios de la teoría de la elección colectiva (3). Además, la valoración de los efectos sobre los incentivos de un aumento de los impuestos debe completarse con la que corresponda a los efectos derivados de los nuevos gastos públicos financiados con ese incremento de la presión fiscal (4). En razón de todo ello, resulta discutible la pretendida existencia de un marcado *trade off* entre la eficiencia y el crecimiento económico, de una parte, y la redistribución de la renta realizada por medio de los flujos fiscales, de otro lado. De hecho, tanto desde la perspectiva del análisis teórico como desde la de la evidencia empírica disponible, se han aportado argumentos que cuestionan la realidad de una relación negativa significativa entre ambos grupos de objetivos (5). Por los mismos motivos, es altamente improbable que los impuestos generales o de ancha base se encuentren cerca de su límite de posibilidades recaudatorias, no superable por mucho que se aumenten sus tipos de gravamen; expuesto de otra forma, no parece que los sistemas impositivos vigentes estén próximos al punto máximo de la curva de Laffer y, menos aún, que se hallen en su tramo descendente (6).

La realidad concreta española añade todavía más elementos de escepticismo sobre los graves efectos que para los incentivos económicos se derivarían de un aumento de la presión fiscal. Y ello por dos razones principalmente. En primer lugar, porque cuando se trasladan a

nuestro país recomendaciones formuladas en otras realidades fiscales, tales como las de fijar unos límites superiores tanto al nivel absoluto de los ingresos tributarios como a los tipos impositivos marginales (particularmente en el impuesto sobre la renta), nos encontramos con que la dimensión de nuestra presión fiscal y los valores de los tipos marginales del impuesto sobre la renta español son comparativamente reducidos. En segundo término, el aumento de la recaudación fiscal no precisa en nuestro país de un cambio de planteamiento o estrategia, no requiere una nueva reforma fiscal. El sistema impositivo diseñado en el reciente «período constituyente» ofrece unas posibilidades recaudatorias que no han sido plenamente aprovechadas, y que están abiertas como medio de corregir o reducir el déficit público. Como se señala en el Informe Económico-Financiero del Presupuesto de 1981, «referente a la generación del déficit de las Administraciones Públicas, en el caso español influyó, igualmente, una deliberada contención de la presión fiscal» (7). El aprovechamiento de las potencialidades recaudatorias derivadas del sistema fiscal subsiguiente a nuestra actual reforma tributaria, se puede proyectar en una triple dirección: completar el cuadro de las figuras impositivas previstas, intensificar la represión del fraude fiscal, y revisar la justificación de las numerosas bonificaciones y desgravaciones fiscales reconocidas.

a) *Cierre del cuadro tributario previsto por la reforma fiscal*

La reforma fiscal aún tiene pendiente la implantación de los

nuevos impuestos sobre el patrimonio neto y sobre sucesiones y donaciones, en el campo de la imposición directa, y del impuesto sobre el valor añadido, en el ámbito de la imposición indirecta.

Los proyectos de ley del impuesto sobre el patrimonio neto y sobre sucesiones y donaciones esperan todavía su aprobación pese a haber sido presentados ante las Cortes hace casi cuatro años. Ambas figuras tributarias pueden contribuir a aumentar la recaudación impositiva tanto de forma directa como indirecta, en virtud del apoyo que prestarían para incrementar los ingresos obtenidos de otros impuestos. En cuanto al impuesto sobre el valor añadido, su incidencia sobre el aumento de la recaudación tributaria también operaría por las dos vías de los efectos directos e indirectos, aunque naturalmente en mayor escala que para los dos impuestos sobre el capital antes referidos. Hay que señalar, sin embargo, que a cuenta de ese futurible incremento de los ingresos por imposición indirecta cuando se implante el impuesto sobre el valor añadido, las leyes de Presupuestos de 1981 y 1982 han elevado en conjunto el tipo general del impuesto sobre el tráfico de las empresas, incluido el recargo provincial, en un 100 por 100, medida justificada, según se declara, para *adaptar* la imposición indirecta al futuro impuesto sobre el valor añadido (8).

El nuevo cuadro del sistema impositivo español tal vez pudiera mejorarse también con algunas medidas complementarias y correctoras que contribuyeran a dotar al mismo de mayores dosis de racionalidad, equidad y capacidad de financiación. Sin

adentrarnos en la discusión de este problema, reseñaremos aquí tres posibles medidas que, en nuestra opinión, satisfacen esos requisitos: una referida básicamente al sistema de imposición directa, otra al sistema de imposición indirecta, y la tercera a los ingresos fiscales no provenientes del sistema impositivo definido en sentido estricto.

En el ámbito de la imposición directa, parece necesario introducir mecanismos más adecuados que los aplicados hasta ahora para corregir las distorsiones producidas por la inflación en la estructura impositiva. En cuanto a la imposición indirecta, creemos en la conveniencia de retener dentro del impuesto sobre el valor añadido un gravamen del consumo suntuario de mayor alcance que el previsto. Esta creencia se sustenta en dos razones: por una parte, los ingresos proporcionados por ese gravamen diferencial aliviarían la presión en favor de mayores tipos en el impuesto sobre la renta sin afectar por ello necesariamente a la progresividad global de los impuestos; por otro lado, los recursos derivados de la tributación de los bienes de lujo no penalizan el ahorro y la inversión, lo que resulta conveniente desde una óptica económica de la crisis actual, y sí añaden una carga económica sobre el consumo suntuario privado, lo que parece defendible como medida de solidaridad si atendemos a la dimensión social de la crisis. En función de estos motivos cabe cuestionar, tanto los recortes de la lista de los bienes considerados suntuarios introducidos en el proyecto definitivo del impuesto sobre el valor añadido en relación con la del proyecto primitivo, como, sobre todo, la re-

ducción del tipo impositivo aplicable a tales bienes de un 30 por 100, en el primer proyecto, a un 22 por 100, en el proyecto actual. En fin, por lo que se refiere a la reforma en la financiación de la Seguridad Social, creemos que la misma ha de alcanzar no sólo a la disminución de la importancia relativa de las cotizaciones sociales, lo que ya se viene practicando en los últimos ejercicios, sino también a la modificación del sistema de cotizaciones, fijando éstas en función de los salarios reales efectivamente percibidos y tendiendo a una progresiva homogeneización de los regímenes de cotización.

b) *Intensificación de la lucha contra el fraude fiscal*

Existen claros síntomas de que el fraude fiscal alcanza en nuestro país proporciones muy elevadas. Alguna estimación sitúa el volumen de los recursos defraudados al Tesoro en no menos de 500.000 millones de pesetas. Además, la mayor parte de esa cifra se concentra en unas grandes bolsas de fraude, lo que, al margen de los graves problemas de equidad que origina, introduce en la masa de contribuyentes sentimientos de agravio comparativo que pueden deteriorar su ánimo de colaboración y honestidad en el momento de cumplir con sus obligaciones tributarias. Valga un dato: en 1979 el 81,6 por 100 de los rendimientos netos declarados en el impuesto sobre la renta de las personas físicas correspondían a rentas del trabajo dependiente (9), mientras que el porcentaje de los sueldos y salarios en el total de la renta nacional neta a coste de los factores, minorada en el importe de las cotizaciones sociales, fue

en ese mismo año del 58 por 100.

El propio Ministerio de Hacienda reconoce la gravedad del problema del fraude y ha declarado su propósito de hacer frente al mismo con mayor firmeza habilitando las medidas precisas, entre las que hay que destacar el proyecto de ley sancionadora de las infracciones tributarias, cuya finalidad básica, según se declara en su exposición de motivos, es la lucha contra el fraude fiscal, «completando así las normas que se dictaron en 1977 sobre el delito fiscal» y cerrando «el cuadro administrativo y penal de los ilícitos tributarios, como colofón o punto final de la Reforma Tributaria».

c) *Revisar la justificación de los incentivos fiscales reconocidos*

El «Libro Blanco» de la reforma fiscal consideraba como uno de los inconvenientes a superar con la misma «los peligros de una cesión excesiva de capacidad tributaria sobre la base de unos dudosos efectos estimulantes sobre el esfuerzo laboral, el ahorro y la capitalización, al coste de una renuncia de recursos que puede ser importante para una Hacienda ya de por sí insuficiente» (10). No estamos seguros de que la reforma fiscal haya conseguido evitar esos peligros. Para 1982 el importe de los gastos fiscales presupuestados asciende a 555.800 millones de pesetas, casi la cuarta parte de los ingresos impositivos previstos. Además, el cuadro de los incentivos fiscales ha ido variando en los últimos años a un ritmo que, más que responder a una saludable flexibilidad y revisión en función de

su eficacia o equidad, parece denotar una ausencia de criterios definidos.

La preocupación sentida por mejorar la ordenación y racionalidad de los beneficios fiscales se constata a la vista de las medidas legales previstas para ello, que culminan con las disposiciones sobre la materia contenidas en los artículos 133 y 134 de la Constitución. La aplicación a la realidad de estas medidas no ha corrido, sin embargo, pareja con las declaraciones legales formuladas. Sólo desde 1979 se elaboran en nuestro país unos informes sobre los gastos fiscales que acompañan a los Presupuestos Generales del Estado. La utilidad de tales informes es bastante limitada y cumplen, por el momento, una misión informativa de alcance restringido. La importancia del problema exige adoptar un programa de medidas tales como la mejora en la delimitación y cuantificación de los gastos fiscales, el cumplimiento de los requisitos exigidos en el artículo 14 de la Ley General Tributaria (11) y, en fin, dar todos los pasos necesarios que conduzcan a la elaboración de un verdadero presupuesto de gastos fiscales.

IV. LOS MERCADOS PÚBLICOS Y LOS GASTOS PÚBLICOS REALES

Uno de los medios propuestos para reducir el gasto y el déficit públicos consiste en disminuir los costes medios o unitarios correspondientes a las compras de bienes y servicios realizadas por el sector público, mediante una mejora de las con-

diciones de oferta en los mercados públicos. Esta posibilidad existe ante situaciones de escasa transparencia y competitividad en los mercados; de ineficiencia o corrupción en los procedimientos de contratación o compra; de desaprovechamiento de las economías de escala en el consumo abiertas al sector público dado el volumen de sus compras; de ausencia, en fin, de una política comercial presidida por el criterio de minimización de costes. En esos casos ha de estudiarse la aplicación de medidas correctoras de las deficiencias existentes, que pueden llegar hasta la asunción por parte del sector público del suministro de determinados bienes y servicios por él demandados. Para detectar esas posibles deficiencias es preciso, primero, disponer de una información y un conocimiento detallados de las diferentes categorías de mercados públicos y, segundo, analizar las condiciones de oferta y demanda existentes en cada uno de ellos. Hasta ahora ambos requisitos han sido objeto de escasa atención, salvo para algunos casos aislados donde los claros síntomas de despilfarro en el gasto público han motivado su estudio específico, pero al margen de una visión global del problema.

Recomendar como útil el disponer de una perspectiva general del conjunto de las compras de bienes y servicios realizadas por el sector público no impide, naturalmente, reconocer la conveniencia de desglosar, en diferentes niveles de desagregación, una serie de categorías o tipos de mercados públicos cada uno de los cuales responde a unas características propias determinadas. A un nivel muy

agregado, y admitiendo desde luego la posible superioridad de otras clasificaciones alternativas según el objetivo al que respondan, podemos considerar cinco categorías básicas de mercados públicos, algunos de cuyos rasgos más destacables comentaremos brevemente en su enumeración (12):

1. Mercados públicos de bienes corrientes

En este epígrafe se encuadran un amplio conjunto de productos, los más importantes de los cuales, en función del consumo realizado por las Administraciones Públicas, pertenecen a los siguientes grupos:

- Suministros necesarios para el funcionamiento y mantenimiento de los edificios y centros públicos: energía eléctrica, productos derivados del petróleo, construcción y obras públicas, etcétera.

- Productos farmacéuticos.

- Productos alimenticios para hospitales, centros asistenciales, colegios, cuarteles, etc.: productos agrícolas y ganaderos e industria alimentaria.

- Mobiliario, enseres y material de servicios administrativos y funcionales.

- Productos de imprentas, prensa y editoriales.

De estos diversos subgrupos destaca por su importancia el relativo al consumo de productos farmacéuticos. Repetidamente se ha denunciado la existencia de unos costes unitarios muy elevados de los productos farmacéuticos financiados por la Seguridad Social y las causas de ese resultado, y paralelamente se ha propuesto también con reiteración un abanico detallado

de medidas que permitieran una reducción de esos costes (Libro Blanco de la Seguridad Social, Pactos de la Moncloa, Comisión encargada de elaborar los criterios para una Política del Gasto Público, etc.). Aunque buena parte de esas medidas se han ido introduciendo en los últimos años, otras esperan su implantación y desarrollo.

2. Mercados públicos de servicios

A la luz de las últimas tablas intersectoriales de la economía española publicadas, la demanda pública de servicios se concentra principalmente, y por este orden, en los sectores de servicios a las empresas y personales, transportes y comunicaciones, comercio, hostelería y restaurantes y alquiler de inmuebles.

Sin embargo, habremos de convenir en que, tanto por su importancia cualitativa como por sus efectos cuantitativos sobre los gastos financieros del Estado, el mercado público más interesante dentro del sector terciario es el correspondiente a las instituciones financieras. Entre otros servicios, las instituciones financieras han venido interviniendo tradicionalmente en la gestión de las operaciones de pasivos financieros estatales y, particularmente, en la colocación de los títulos de la Deuda Pública. La conveniencia de practicar un seguimiento continuado de las condiciones operativas de estos, como de otros, mercados públicos queda ilustrada con el reciente anuncio de la posible apertura al público de la deuda a corto plazo. Esta ampliación del campo de suscriptores se justifica tanto por razones de política financiera ge-

neral como, y es lo que nos interesa resaltar aquí, por sus efectos aliviadores sobre los gastos financieros al reducir la presión sobre los tipos de interés de la deuda a largo e introducir una mayor transparencia en el mercado de la deuda a corto.

3. Mercados públicos de construcción y obras públicas

En estos mercados se concentra la parte fundamental de los gastos en inversiones públicas reales. Se han propuesto algunas vías de mejorar los costes en este ámbito, tales como la reforma del sistema de contratación administrativa en puntos como la eliminación de retrasos en las autorizaciones y disposiciones de gastos, y la simplificación de trámites y requisitos para acceder a estos mercados, acciones que pueden contribuir a reducir el precio final de la obra. Otra línea de abaratamiento de costes ha sido señalada por el Comité de Inversiones Públicas al referir entre sus logros el «iniciar una cierta coordinación en áreas de gastos comunes por razón del objeto (compra de ordenadores, edificios administrativos, etc.), reduciendo estos gastos a la cantidad necesaria para el adecuado funcionamiento de los servicios» (13).

4. Mercados públicos de bienes de equipo y de tecnología avanzada

Valen aquí los mismos comentarios realizados para los mercados de construcción y obras públicas, sin perjuicio de que en el sector de bienes de equipo y de tecnología avan-

zada la política de compras públicas se guíe, en mayor medida que en las otras categorías de mercados públicos civiles, por criterios adicionales al de minimización de costes. Razones de política industrial, interés estratégico, desarrollo de tecnologías propias, etc., determinan con frecuencia la selección de proveedores que no lo serían si se atendiera a estrictos motivos de rentabilidad financiera.

5. Mercados públicos de material militar

La política de compras de material militar puede verse beneficiada por la adopción de diversas medidas: delimitación del conjunto de los gastos públicos de defensa, homogeneidad en la administración económica y en la gestión del gasto de los tres Cuarteles Generales, adaptación de los procedimientos de contratación y tramitación del gasto a las necesidades peculiares de la Defensa, etc.

El breve recorrido realizado por los distintos tipos de mercados públicos pone de manifiesto el interés de ensayar, sin perjuicio de respetar las particularidades propias de cada mercado, una política coordinada de compras públicas. A tal fin se propone la constitución de un organismo permanente de estudio encargado de centralizar y preparar la información estadística relativa al conjunto de los mercados públicos; analizar las condiciones de oferta existentes en esos mercados y seguir su evolución; elaborar propuestas de criterios generales, coordinación y fijación de una estrategia global para las compras públicas, y vigilar su aplicación.

V. UNA REFLEXION FINAL SOBRE LAS LIMITACIONES REGLADAS DEL CRECIMIENTO DEL GASTO PUBLICO

Las ventajas predicadas de la fijación de un límite al crecimiento del gasto público son de dos tipos. La primera consiste en evitar el aumento *excesivo* del gasto público debido a las distorsiones que los mecanismos político-administrativos introducen entre las verdaderas preferencias del conjunto de los ciudadanos y los gastos públicos efectivamente realizados. La segunda ventaja señalada es que la limitación de recursos impuesta por la regla fijada, además de cumplir la función primaria de contener el incremento del gasto, sirve para establecer una competencia entre los diversos programas públicos que contribuirá a mejorar la eficacia del gasto público. Ambos argumentos, sin embargo, están sujetos a serias reservas.

En cuanto al primero de ellos, ni es unánime la opinión que sostiene que el ritmo de progresión del gasto público es superior al deseable, ni tampoco lo es la que juzga que la dimensión alcanzada por el gasto público es excesiva. En relación con las hipótesis sobre la dinámica del gasto público, el elevado número de las mismas y la escasa firmeza de los resultados empíricos obtenidos, plantea dudas razonables sobre cualquier conclusión precipitada en esta materia. Así, por ejemplo, el crecimiento del gasto público observado y no explicado por las hipótesis sobre la demanda del mismo puede deberse tanto

a razones institucionales como a motivos técnicos (14). En cuanto a la opinión sobre el nivel excesivo o insuficiente alcanzado por el sector público en las sociedades occidentales, baste señalar que existen economistas de reconocido prestigio dentro de la profesión favorables a una y otra tesis.

Respecto a la segunda de las ventajas aducidas, puede preguntarse en virtud de qué conjuro el establecimiento de un límite superior al crecimiento del gasto va a mejorar la eficacia, si la elección presupuestaria estará sometida a los mismos procesos político-administrativos cuyos defectos de funcionamiento constituyen los argumentos utilizados para justificar la instauración de la regla recomendada. Es decir, subsistirán los problemas sobre dónde gastar más o dónde gastar menos, y la correcta solución a estos problemas no se resuelve con el establecimiento de una norma que marque un tope al crecimiento del gasto, sino con la aplicación eficiente de las medidas relativas a la reforma del proceso presupuestario anteriormente analizadas. Cuestión distinta es que no exista voluntad política para introducir estas medidas. Pero también entonces cabría preguntarse por qué va a faltar decisión política aquí y no en la aprobación de cualquier fórmula general que imponga un techo al crecimiento máximo permitido del gasto público.

En todo caso, la introducción de esa limitación normativa podría ensayarse en determinadas esferas o áreas del gasto público donde exista un amplio consenso, o bien de que su crecimiento es exagerado, o bien de que su tasa de aumento no debe exceder de una determinada

cuantía o porcentaje, término cuantitativo que se tomaría como umbral de referencia en la fórmula empleada. Por lo que se refiere a la realidad española, y a título meramente indicativo, apuntamos la posibilidad de situar dentro del primer grupo a los gastos públicos correspondientes a los créditos extraordinarios y suplementarios, y de considerar hasta qué punto estaría permitido encuadrar en el segundo de los casos contemplados, la diferencia entre el aumento de los gastos públicos de las Comunidades Autónomas y la disminución de los gastos públicos de la Administración Central debida a las trans-

NOTAS

(1) Nótese que la argumentación aquí comentada en favor de la reducción impositiva, es distinta a la que defiende la misma medida como instrumento coyuntural para luchar frente a una caída de la actividad económica aumentando la demanda. En el primer caso la justificación de la medida se basa en sus pretendidos efectos beneficiosos sobre la oferta a medio y largo plazo. En el segundo caso la defensa de la reducción impositiva se apoya en sus efectos sobre la demanda a corto plazo. Las cuestiones relacionadas con esta segunda perspectiva de la disminución de los impuestos, de los aumentos de los gastos y del déficit no se abordan en estas páginas, ya que en las mismas lo que se considera es el déficit como fenómeno estructural y no como posible instrumento de política anticíclica.

(2) Por otra parte, y como es obvio, esos efectos dependerán de cuáles sean las figuras impositivas concretas en las que se registre ese aumento o, lo que es lo mismo, dependerán no sólo del nivel global de la presión fiscal, sino también de la estructura de los ingresos impositivos.

(3) Vid. a este respecto FRANCESCO FORTE y ALAN PEACOCK, «Tax planning, tax analysis and tax policy», en A. PEACOCK y F. FORTE (ed.): *The Political Economy of Taxation*, Basil Blackwell, Oxford, 1981.

(4) Lo que nos lleva una vez más a la observación de que cualquier pronunciamiento en torno a los efectos fiscales sobre la eficiencia y el crecimiento económico, ha de considerar tanto el nivel absoluto alcanzado por los ingresos y gastos públi-

ferencias de competencias realizadas en favor de aquéllas (15).

Advirtamos, finalmente, que cualquier propuesta de adopción de un límite máximo al crecimiento del gasto público, debe referirse tanto a los gastos públicos efectivamente realizados como a los «gastos fiscales», pues la misma fundamentación lógica existe para ello en uno y otro caso.

cos como la composición o estructura de unos y otros.

(5) Como muestra de ello son interesantes dos recientes y autorizadas opiniones, cada una de las cuales aborda la cuestión bajo un planteamiento básicamente empírico (Thurow) y teórico (Arrow). Vid. LESTER C. THURLOW: «Equité, efficacité, justice sociale et redistribution», en OCDE: *L'Etat protecteur en crise*, Paris, 1981; y KENNETH J. ARROW, «The Trade-off Between Growth and Equity», en H. I. GREENFIELD et al. (ed.), *Theory for Economic Efficiency: Essays in Honor of Abba P. Lerner*, MIT Press, Cambridge (Mass.), 1979.

(6) Vid., por ejemplo, ALAN S. BLINDER, «Thoughts on the Laffer Curve», en L. H. MEYER (ed.), *The Supply Side Effects of Economic Policy*, Center for the Study of American Business y Federal Reserve Bank of St. Louis, mayo 1981, págs. 81-92; JAMES TOBIN, «The Reagan Economic Plan. Supply-side, Budget and Inflation», en *Federal Reserve Bank of San Francisco Economic Review* (suplemento), mayo 1981, páginas 5-14.

(7) Ministerio de Hacienda, *Informe Económico-Financiero. Presupuesto 1981*, tomo II, pág. 87.

(8) Ministerio de Hacienda, *Informe Económico-Financiero. Presupuesto 1981*, tomo II, pág. 195, e *Informe Económico-Financiero. Presupuesto 1982*, pág. 271.

(9) Dirección General de Tributos, *Boletín de Información*, n.º 4, junio 1981, página 48.

(10) Ministerio de Hacienda, *Sistema Tributario Español. Criterios para su reforma*, Madrid, 1976, pág. 49.

(11) «1. Todo proyecto de ley por el

que se proponga el establecimiento, modificación o prórroga de una exención o bonificación tributaria, requerirá que, previamente, el Ministro de Hacienda haya expuesto al Gobierno en Memoria razonada: a) La finalidad del beneficio tributario; y b) La previsión cifrada de sus consecuencias en los ingresos públicos.

2. La Memoria se unirá al proyecto de ley para su presentación a las Cortes.»

(12) Seguimos básicamente la clasificación realizada en *Commission des Communautés Européennes, Première Communication de la Commission au Conseil sur l'état d'ouverture des marchés publics*, Bruselas, julio 1972, ciclostilado.

(13) Comité de Inversiones Públicas, *Programa de Inversiones Públicas 1982-1984*, julio 1981, pág. 6, ciclostilado.

(14) Vid. W. A. BAUMOL, «Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis», *American Economic Review*, vol. 57, n.º 3, 1967.

(15) En el informe de la comisión de expertos sobre financiación de las Comunidades Autónomas se leen afirmaciones como las siguientes: «El proceso de autonomías no debe comportar, en absoluto, un aumento del gasto público total, siempre que en la instrumentación del mismo se respete la lógica de aquel esquema»; y «sin embargo, de ello no puede derivarse que un proceso de autonomías deba suponer necesariamente un aumento del gasto público total como a menudo se teme». Vid. *Informe de la Comisión de Expertos sobre Financiación de las Comunidades Autónomas*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981, págs. 19 y 28.