

LA POLITICA PRESUPUESTARIA Y FISCAL Y EL AJUSTE A LA CRISIS ECONOMICA ESPAÑOLA

Conocer y valorar el comportamiento de los gastos públicos, de la imposición y de los «gastos fiscales» (es decir, de aquellos ingresos por impuestos a los que el Estado renuncia por la existencia de alicientes concedidos a los contribuyentes y que, por esa renuncia, equivalen a gastos que el Estado decide hacer en forma de menores impuestos) durante la crisis económica, constituye la finalidad de este trabajo escrito por **Ignacio Corella Aznarez**. Consecuente con ese propósito, el artículo se divide en tres partes, en las que tratan de exponerse y juzgarse, en primer lugar, las líneas de comportamiento del gasto público a través de su doble clasificación económica (gastos corrientes y de capital, gastos reales y de transferencia). En segundo término, se expone la marcha de los ingresos públicos a partir de la reforma fiscal en curso, destacándose la importancia de los efectos actuales y futuros sobre la política fiscal de la construcción del Estado de las Autonomías. A la exposición de las líneas que deberían seguirse para disponer en España de un Presupuesto de Gastos Fiscales se dedica la tercera parte del trabajo.

I. LA CRISIS ECONOMICA Y LA POLITICA DE GASTO PUBLICO

1. La evolución de los gastos corrientes

EL contenido del cuadro número 1 muestra el crecimiento continuo de los gastos corrientes con la excepción del año 1981, hasta representar el 76,3 por 100 del total de gastos no financieros en 1982, mientras que, paralelamente, disminuye la participación de los gastos de capital. Sin embargo,

los tipos de crecimiento de estas variables están sometidos a fuertes oscilaciones que vienen a reflejar el ejercicio de una política dubitativa y poco consistente.

La explicación del crecimiento de los gastos corrientes se deduce del cuadro n.º 2, en el que se observa una tendencia manifiesta a la reducción relativa de los gastos de funcionamiento y un aumento continuo en la participación de las transferencias en el conjunto de operaciones corrientes desde un 32,2 por 100 en 1977 a un 54,2 por 100 en 1982, aunque los movimientos erráticos en el tipo

de crecimiento de las transferencias, con oscilaciones variables entre el -9,1 por 100 y el 88,6 por 100, parecen confirmar la poca consistencia de los procedimientos correctores de una coyuntura negativa persistente.

El presupuesto de operaciones corrientes se está transformando paulatinamente en un presupuesto de transferencias, puesto que, aun sin incluir las clases pasivas, aquéllas superaron ya en 1981 a los gastos de funcionamiento. En todo caso, no parece que esta política de transferencias responda a un conjunto de decisiones ordenadas y convincentes.

La desagregación de transferencias por agentes receptores recogida en el cuadro n.º 3 aclara la causa fundamental de la importancia adquirida por las transferencias ya que, frente a una reducción generalizada de las mismas, las dirigidas a la Seguridad Social y al desempleo ofrecen un crecimiento desproporcionado. En efecto, si en 1977 las aportaciones a la Seguridad Social y al desempleo representaban un 11,8 por 100 del total de las transferencias corrientes, ocupando el rango penúltimo en la ordenación por importancia, en 1982 habían pasado a ocupar un primer lugar destacado del resto con un 54,6 por 100 de las transferencias totales.

El cuadro n.º 4, que incluye la distribución de estas transferencias entre la Seguridad Social y el subsidio de desempleo, muestra que la aportación correspondiente a la Seguridad Social experimenta fuertes aumentos anuales en concordancia con el compromiso del gobierno de ir incrementando la participación del Estado en la financiación de la Seguridad Social,

CUADRO N.º 1

COMPOSICION Y EVOLUCION DE LOS GASTOS NO FINANCIEROS DEL ESTADO
(En tantos por cien)

	1977	Δ	1978	Δ	1979	Δ
Operaciones corrientes	69,8	(27,3)	74,6	(51,5)	76,9	(19,3)
Operaciones de capital	30,2	(58,1)	25,4	(19,5)	23,1	(5,4)
TOTAL	100,0	(36,1)	100,0	(41,8)	100,0	(15,7)
	1980	Δ	1981	Δ	1982 (*)	Δ
Operaciones corrientes	78,8	(39,0)	75,8	(12,7)	76,3	(31,5)
Operaciones de capital	21,2	(24,2)	24,2	(33,5)	23,7	(34,5)
TOTAL	100,0	(35,5)	100,0	(17,1)	100,0	(32,2)

(*) Avance.

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

CUADRO N.º 2

COMPOSICION Y EVOLUCION DE LAS OPERACIONES CORRIENTES DEL ESTADO
(En tantos por cien)

	1977	Δ	1978	Δ	1979	Δ
Gastos de funcionamiento	57,8	(28,7)	50,5	(32,4)	53,0	(25,3)
Clases pasivas	9,7	(21,5)	9,1	(41,5)	10,0	(31,7)
Transferencias corrientes	32,5	(26,6)	40,4	(88,6)	37,0	(-9,1)
TOTAL	100,0	(27,3)	100,0	(51,5)	100,0	(19,3)
	1980	Δ	1981	Δ	1982 (*)	Δ
Gastos de funcionamiento	45,4	(19,1)	44,9	(11,3)	38,7	(12,2)
Clases pasivas	10,4	(43,8)	9,8	(6,9)	7,1	(2,2)
Transferencias corrientes	44,2	(66,2)	45,3	(15,4)	54,2	(56,6)
TOTAL	100,0	(39,0)	100,0	(12,7)	100,0	(31,5)

(*) Avance.

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

objetivo establecido para reducir los efectos negativos de las cotizaciones con relación al empleo.

Esta política de aportación

masiva a la Seguridad Social trata de compensar la moderación en el crecimiento de las cotizaciones de empresarios y trabajadores a la Seguridad Social, que se reduce desde un

aumento del 37,8 por 100 en 1977 hasta el 13,6 por 100 en 1981 y el 8,5 por 100 en 1982, mientras las prestaciones económicas disminuyen más lentamente al evolucionar desde un

CUADRO N.º 3
DISTRIBUCION DE LAS TRANSFERENCIAS CORRIENTES POR AGENTES RECEPTORES
(En tantos por cien)

	1977	1980	1981	1982 (*)
Empresas y OO.AA. Comerciales	23,8	22,7	17,0	13,9
Corporaciones locales	20,1	13,6	13,7	13,5
OO.AA. Administrativos	15,6	12,3	11,4	8,6
Familias e instituciones sin fines de lucro	28,1	17,4	15,8	9,0
Seguridad Social y Desempleo	11,8	33,7	41,7	54,6
Exterior	0,6	0,3	0,4	0,4
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0

(*) Avance.

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

CUADRO N.º 4
APORTACIONES DEL ESTADO A LA SEGURIDAD SOCIAL Y AL DESEMPLEO
(En millones de pesetas)

A Ñ O S	Seguridad Social	Δ	Desempleo	Δ	Total	Δ
1977	—	—	—	—	29.115	(-1,0)
1978	—	—	—	—	101.965	(250,2)
1979	87.129	—	60.000	—	147.129	(44,3)
1980	145.351	(66,8)	144.181	(140,3)	289.532	(96,8)
1981	216.911	(49,2)	195.595	(35,6)	412.506	(42,5)
1982	357.743	(64,5)	460.715	(135,5)	818.458	(98,4)

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

aumento del 34,1 por 100 en 1977 hasta el 22,1 por 100 en 1981 y el 18,7 por 100 en 1982.

La aportación al seguro de desempleo, condicionada por la obligación gubernamental de financiar el 40 por 100 de las prestaciones por desempleo, ha crecido con más intensidad que la correspondiente a la Seguridad Social y también con más irregularidad, representando en 1982 el importe de aquélla, de acuerdo con las últimas estimaciones disponibles, el 56,3 por 100 del total de aportaciones,

frente al 33,9 por 100 de las previsiones presupuestarias.

La política de gasto público está condicionada fuertemente por el desarrollo de la política de Seguridad Social y desempleo, transferencia de rentas, en definitiva, vía pensiones y subsidio de desempleo, que trata de paliar los efectos de una situación caracterizada por el aumento de la población pasiva e inactiva debido a la incapacidad de creación de empleo del sistema productivo.

De manera resumida, puede afirmarse que el comportamiento de los gastos corrientes en los últimos años responde a la existencia de tres notas dominantes:

- En primer término, es manifiesto el crecimiento continuo de los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital, sin que la singularidad de los resultados de 1981 pueda interpretarse como una corrección de la tendencia si aten-

demo a las cifras disponibles para 1982.

- En segundo término, el crecimiento aludido responde fundamentalmente al dinamismo de los gastos de transferencia, que a partir de 1981 resultan ser superiores a los gastos de funcionamiento.
- Finalmente, el relieve adquirido por las aportaciones a la Seguridad Social y al subsidio de desempleo que, sin duda, vienen a constituir la base de los gastos de transferencia.

2. La evolución de los gastos de capital

El cuadro n.º 5 pone de manifiesto que en el período contemplado no puede hablarse de la existencia de una política de inversiones públicas debidamente estructurada.

Hasta 1980 la participación de las operaciones de capital en el total de gastos disminuye, y solamente una actitud pasiva puede explicar esta situación, que ha tratado de compensar el

aumento de los gastos corrientes mediante la reducción de las operaciones de capitalización, para de este modo limitar la expansión total del sector público que se interpreta ineficiente y competitiva con el sector privado. La persistencia de la inhibición de la iniciativa privada ha determinado que la política de gasto público practicada se haya constituido en política redistributiva pero no en instrumento de compensación de la actividad privada, con el consiguiente derroche de recursos al no existir una asignación económica correcta de los mismos.

Esta situación se altera en parte en 1980 debido a la adopción de una serie de decisiones para movilizar los recursos de inversión de una manera más ordenada y eficaz, que se materializan en la constitución del Comité de Inversiones Públicas, al que se atribuye la elaboración del Programa de Inversiones Públicas de carácter anual y su concreción práctica mediante la aplicación de criterios selectivos a los programas y proyectos de inversión, que deben atender de manera preferente a la creación

directa o indirecta de empleo y a la generación de economías externas estimuladoras del proceso inversor privado. Un proceso que debería culminar en un Programa de Inversiones Públicas tan necesario como urgente. Por otra parte, la actuación del Comité de Seguimiento de las Inversiones Públicas facilitará la coordinación y vigilancia de los diferentes proyectos, posibilitando una mayor racionalidad económica. Finalmente, la posibilidad ya existente de contratar directamente aquellos proyectos de cuantía inferior a 50 millones de pesetas y una mayor eficacia de los agentes ejecutores se ha traducido en niveles de realización del presupuesto desconocidos desde hace más de diez años.

A partir de 1982 se dota el Fondo de Compensación para gastos de inversión, que representa una parte muy sustantiva de la inversión pública real, para su distribución entre las Comunidades Autónomas, de manera que constituya un instrumento de la solidaridad interregional. Su reciente introducción y las situaciones de conflictividad a

CUADRO N.º 5

COMPOSICION Y EVOLUCION DE LAS OPERACIONES DE CAPITAL DEL ESTADO (En millones de pesetas)

AÑOS	Inversiones reales	Δ	Transferencias de capital	Δ	Total de operaciones de capital	Δ
1977	126.733	(39,9)	201.879	(72,2)	328.612	(58,1)
1978	139.969	(10,4)	252.643	(25,1)	392.612	(19,5)
1979	148.572	(6,1)	265.167	(4,9)	413.739	(5,4)
1980	184.341	(24,1)	329.624	(24,3)	513.965	(24,2)
1981	256.856	(39,3)	428.942	(30,1)	685.798	(33,5)
1982 (*)	311.700	(21,3)	580.900	(35,4)	892.600	(30,1)

(*) Avance.

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

que ha conducido su aplicación no facilitan un pronunciamiento sobre su efectividad.

El avance de resultados para 1982 señala un retroceso en el crecimiento de las operaciones de capital que resulta particularmente intenso en las inversiones reales, y que hay que interpretar que ha sido debido al proceso electoral que, de una u otra manera, se inició en la primavera pasada.

El Estado, en las operaciones de capital, actúa con una doble faceta: como agente inversor directo y como financiador de las inversiones de organismos autónomos y empresas, tanto públicas como privadas.

La distribución de las transferencias de capital por agentes reflejada en el cuadro n.º 6 confirma la naturaleza de los organismos autónomos como el agente receptor de recursos más importante. Dos organismos autónomos administrativos, la Junta de Construcciones Escolares y el YRIDA, son destinatarios de casi los dos tercios de las transferencias a estos organismos, y de manera análoga otros dos organismos autó-

nomos comerciales e industriales, el Instituto de Promoción Pública de la Vivienda y el INI, son responsables de casi las tres cuartas partes de las transferencias a este tipo de organismos.

En todo caso, es necesario señalar la frecuente indeterminación de la naturaleza de las transferencias de capital en cuanto que la atribución de las transferencias a una de las dos rúbricas, corrientes o de capital, responde en ocasiones más a criterios formales que a la certeza de las operaciones realizadas.

Las consideraciones anteriores se pueden concluir aceptando que el comportamiento de los gastos de capital ha respondido a tres características acusadas:

- La primera es consecuencia de la naturaleza compensadora de los gastos totales que se atribuyó a las inversiones públicas.
- La segunda característica responde a la importancia de las transferencias dentro de los gastos de capital y también a la concentración

de estas transferencias en unos pocos organismos.

- La tercera característica se deduce de la falta de precisión en cuanto al conocimiento de la verdadera entidad de las transferencias de capital que demanda un análisis global junto con las transferencias corrientes.

3. Las transferencias a los organismos autónomos comerciales y a las empresas

La reordenación sectorial de las transferencias corrientes y de capital destinadas a los organismos comerciales y a las empresas, que se ha realizado en el cuadro n.º 7, facilita el estudio conjunto de esta rúbrica, que ha adquirido una particular relevancia en los últimos años y cuya importancia puede aumentar en el futuro debido a la instrumentación de la compleja y difícil operación que comporta el ajuste del sistema productivo actual a las exigencias de unos mercados cada vez más competitivos.

CUADRO N.º 6

DISTRIBUCION DE LAS TRANSFERENCIAS DE CAPITAL POR AGENTES RECEPTORES

(En tantos por cien)

	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Organismos autónomos administrativos.	72,3	72,1	71,9	26,5	22,4	23,5
Organismos autónomos comerciales ...				45,1	40,2	43,5
Empresas ...	16,7	24,4	24,2	19,0	25,3	22,6
Entes territoriales ...	9,4	2,0	3,2	8,8	10,7	8,2
Otros ...	1,6	1,5	0,7	0,6	1,4	2,2
TOTAL ...	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

Las cifras del cuadro n.º 7 ponen de manifiesto la importancia de las transferencias totales efectuadas a aquellas entidades, organismos y empresas, públicas o privadas, que realizan actividades en el ámbito del mercado, al haber supuesto en 1982 el 15,8 por 100 de los gastos del Estado, excluidos los financieros.

En muchos casos las transferencias realizadas responden a situaciones de hecho en las que lo más difícil se ha conseguido ya con la inclusión de los déficits financieros de organismos y empresas en el presupuesto de Gastos del Estado. Después siempre se encuentran razones y argumentos para eludir el análisis de los problemas de fondo ante la urgencia de las decisiones inaplazables. El tratamiento coyuntural sin un horizonte definido ocupa el lugar destacado y nunca es oportuno reflexionar sobre la ordenación del mañana.

Dentro de los gastos de transferencia hay que mencionar, en primer término, las transferencias realizadas al sector de transportes, que constituyen una muestra singular de ayuda histórica e institucional, principalmente por lo que respecta a RENFE, si bien más recientemente se ha ampliado este ámbito con la incorporación de FEVE, Metropolitano y Transmediterránea. También en esta misma línea, aunque con una perspectiva moderna y actual, hay que considerar las ayudas en aumento orientadas al mundo de la comunicación y de la información, en el que la cinematografía, RTVE o la prensa del Estado ocupan un lugar destacado.

En segundo lugar, otras trans-

CUADRO N.º 7

TRANSFERENCIAS SEGUN PRESUPUESTO A ORGANISMOS AUTONOMOS, INDUSTRIALES Y FINANCIEROS, Y A EMPRESAS EN 1982

(En millones de pesetas)

	<i>Corrientes</i>	<i>Capital</i>	<i>Total</i>
Intervención y subvenciones de precios			
Servicio del Cultivo y Fermentación del Tabaco	770	43	813
FORPPA	34.174	536	34.710
SENPA	5.370	1.113	6.483
FROM	200	—	200
Carburantes	13.856	—	13.856
Fertilizantes y otros	6.500	—	6.500
<i>Total</i>	60.870	1.692	62.562
Subvenciones a sector productivo forestal y agrícola			
ICONA	290	9.636	9.926
<i>Total</i>	290	9.636	9.926
Subvenciones a sector productivo minería			
Enusa	—	1.672	1.672
Adaro	—	2.206	2.206
Hispanoil y Eniepsa	—	10.830	10.830
Fomento Minería	—	2.043	2.043
Almadén	—	1.196	1.196
Producción de hulla (Hunosa y otras empresas)	23.730	—	23.730
<i>Total</i>	23.730	17.947	41.677
Subvenciones a sectores productivos industriales			
Primas a la construcción naval	—	12.000	12.000
Reconversión industrial	7.000	25.700	32.700
INI	480	60.235	60.715
INH	—	7.000	7.000
Campsa	—	6.511	6.511
Plan de electrificación rural	—	3.553	3.553
Desarrollo regional	—	20.207	20.207
<i>Total</i>	7.480	135.206	142.686
Sector construcción			
Instituto de Promoción Pública de la Vivienda	1.075	52.165	53.240
COPLACO	186	920	1.106
<i>Total</i>	1.261	53.085	54.346

Fuente: Presupuestos Generales del Estado y elaboración propia.

CUADRO N.º 7 (continuación)

TRANSFERENCIAS SEGUN PRESUPUESTO A ORGANISMOS AUTONOMOS, INDUSTRIALES Y FINANCIEROS, Y A EMPRESAS EN 1982

(En millones de pesetas)

	Corrientes	Capital	Total
Sector transporte			
RENFE	75.909	15.748	91.657
FEVE	5.581	2.631	8.212
Transmediterránea	5.960	—	5.960
<i>Total</i>	87.450	18.379	105.829
Sector servicios			
Empresas periodísticas	2.160	820	2.980
RTVE	6.952	3.064	10.016
Medios de Comunicación del Estado y otros	3.385	—	3.385
Cinematografía	1.200	—	1.200
<i>Total</i>	13.697	3.884	17.581
Varios	24.100	63.797	87.897
TOTAL	218.878	303.626	522.504

Fuente: Presupuestos Generales del Estado y elaboración propia.

ferencias responden básicamente a políticas de actuación sectorial establecidas en los años de desarrollo. Están al servicio de comportamientos pasados que no han sido sometidos a revisión para adecuarlos a las circunstancias actuales y a la previsible solución de los problemas del futuro. En este sentido, sería interesante analizar no sólo la política de precios y de rentas seguida por el FORPPA y sus organismos colaboradores, sino también los efectos derivados sobre las estructuras agrarias nacionales —o por lo menos su coordinación en esta esfera— con los organismos típicamente inversores como el IRYDA o ICONA.

La Ley de Fomento de la Minería y el Plan Nacional de Abas-

tecimiento de Materias Primas es una versión actualizada de cualquiera de los programas de desarrollo sectorial del pasado para solucionar los problemas de abastecimiento nacional y estratégico de materias primas minerales ante situaciones de penuria. Este planteamiento, válido hace diez años y quizás también dentro de otros diez, no concuerda con la grave crisis que padece actualmente la minería de piratas, de hierro, cobre o plomo, por poner algunos ejemplos.

Por lo que respecta a la minería del carbón, en los años sesenta fue objeto de una atención preferente del gobierno para amortiguar los efectos negativos derivados de la crítica situación económica y social,

siendo la nacionalización de HUNOSA y la absorción presupuestaria de sus pérdidas los aspectos más llamativos de esa época. En esta misma orientación, la acción concertada del carbón entonces instrumentada, y de la que también formaba parte HUNOSA, fue sustituida en 1981 por un Régimen de Convenios a medio plazo que realiza funciones análogas a las anteriores, aunque con una mayor vinculación de sus objetivos a los del Plan Energético Nacional. Las incoherencias se manifiestan cuando la evolución de la demanda eléctrica no es capaz de asimilar la producción de carbón y aumentan los *stocks* que hay que subvencionar, o cuando el nivel de los precios nacionales ignora la evolución de los precios internacionales. El contrato programa con HUNOSA puede abrir nuevas vías de actuación para corregir algunas de estas situaciones, pero hace falta no sólo el instrumento sino la voluntad para su cumplimiento.

El Plan Energético Nacional fue aprobado en 1975. Sus planteamientos originarios constituyen una de las últimas y claras manifestaciones de la economía de expansión, y hasta 1979 no se inició una reordenación de la oferta energética y de los precios para adecuarlos a la realidad nacional e internacional. La contribución de los Presupuestos del Estado a la financiación del Plan se realiza por distintos procedimientos, puesto que, con independencia de las ayudas a la minería del carbón a las que se aludió, hay que considerar las transferencias al subsector nuclear a través de la Junta de Energía Nuclear y de la Empresa Nacional de Uranio o las realizadas al subsector de petróleos por

medio del Instituto Nacional de Hidrocarburos o de CAMPSA, mientras que en el subsector eléctrico sigue vigente el régimen de compensaciones extrasupuestarias de OFICO, en el que el consumidor se convierte en sustituto del contribuyente. Además, la creación de nuevas subvenciones a las empresas y a las familias para favorecer el ahorro energético o el desarrollo de energías alternativas ha aumentado el campo de actuación, constituyendo las ayudas estatales al sector energético un entramado realmente complejo.

Los planteamientos originarios de la política de desarrollo regional siguieron vigentes en plena crisis económica, traduciéndose esta falta de acomodación en una pérdida de intensidad de las ayudas, que fueron objeto de redefinición reciente, mediante un apoyo particular a las actividades y empresas intensivas en mano de obra.

Finalmente, a partir de 1981 se iniciaron una serie de medidas, cuya trascendencia económica es de difícil evaluación por el momento, que tienen como finalidad el saneamiento de aquellos sectores productivos deficientemente estructurados que se vieron afectados seriamente por las consecuencias negativas de la reciente crisis económica. En estos sectores conviven las empresas públicas y privadas y, por consiguiente, la instrumentación de medidas contempla en unos casos actuaciones genéricas para empresas públicas y privadas, como sucede con la reconversión industrial de sectores en crisis, y en otros actuaciones específicas para el sector público, como puede ser el saneamiento del INI.

Se puede afirmar que las

transferencias a los organismos comerciales y a las empresas responden a tres particularidades. La primera es su importancia, al representar en los últimos años alrededor del 16 por 100 de los gastos del Estado, con exclusión de los financieros. La segunda peculiaridad se debe a la convivencia de subvenciones a sectores tradicionalmente beneficiarios de las ayudas estatales con transferencias en apoyo de nuevas actuaciones o de situaciones críticas.

La complejidad de los mecanismos utilizados en las transferencias constituye la tercera particularidad que contribuye, en última instancia, a dificultar y enmascarar el conocimiento de la verdadera importancia de las ayudas realizadas a los sectores o empresas beneficiarios.

Sin una revisión a fondo de la partida de transferencias a organismos y empresas, la Hacienda Pública continuará realizando gastos públicos mayores, perpetuando y no corrigiendo las situaciones de crisis. El gasto público aumentará así *por* la crisis económica, no *para* corregir la crisis económica.

4. Los aspectos financieros de la reconversión industrial

La política industrial de los años sesenta fomentó e incentivó el crecimiento de los sectores productivos básicos y estratégicos, que experimentaron un aumento desmedido incluso en plena crisis, sin que hasta 1978 empezara a tomarse conciencia de la gravedad de los problemas derivados de una oferta sobredimensionada y poco competitiva. Son bien conoci-

dos los retrasos de una repercusión en los precios del mayor coste de las importaciones de productos energéticos y la fuerte elevación de los salarios reales, que hicieron ineludible una adaptación, aunque tardía y lenta, a las nuevas circunstancias, agravadas con posterioridad por las tensiones financieras internacionales debidas a la elevación de los tipos de interés y al fortalecimiento del dólar.

El grave deterioro de las ventajas comparativas de la economía nacional ha cuestionado seriamente la situación de nuestra economía con respecto a la división internacional del trabajo, por lo que una política de reconversión industrial debe pasar necesariamente por la adecuación del sistema productivo a las nuevas condiciones de los factores, facilitando la remoción de aquellas rigideces estructurales que hacen imposible el proceso de ajuste. Este replanteamiento drástico de la política de fomento seguida hasta ahora, de manera más o menos explícita, comporta unos costes económicos y sociales importantes y penosos pero indispensables si se quiere recuperar una posición competitiva de la producción nacional. Precisamente por ello el problema es muy complejo, porque no solamente se trata de repartir equitativamente unos sacrificios relevantes entre los agentes económicos afectados sino que también habrán de identificarse las alternativas productivas que, para generar empleo, deben promoverse, cuestión ésta que, al menos hasta hoy, ha permanecido prácticamente ignorada.

La reestructuración y saneamiento de los sectores industriales en crisis se contempló

entre los objetivos del Programa a Medio Plazo del año 1979, sin que hasta 1981, mediante Real Decreto-Ley revalidado en 1982, se estableciese el marco regulador de medidas para el tratamiento de la crisis, poniendo un énfasis particular en el protagonismo de empresarios y trabajadores, de manera que el Estado garantice el interés general de las diferentes medidas y contribuya a amortiguar los costes de la ordenación y racionalización de los procesos productivos de las empresas. Para la consecución de los objetivos de la reconversión se instrumentaron tres tipos de medidas fiscales, financieras y laborales de carácter excepcional, en consonancia con la excepcionalidad de las circunstancias que concurren en las empresas afectadas y que representan para el Estado un importante esfuerzo financiero.

La experiencia recogida de la breve andadura de la reconversión industrial pone de relieve determinados aspectos que merecen ser destacados:

- En primer lugar, la reconversión industrial no puede considerarse como la articulación de una nueva política industrial, sino que se trata más bien de una respuesta arbitrada con carácter de urgencia para reconducir graves problemas empresariales que no admitían demora, y utilizando como cobertura un tratamiento sectorial.

- En segundo lugar, el diferente grado de urgencia apreciado en las empresas contempladas determinó una atención desigual manifestada tanto en el momento de la incorporación al proceso de reconversión, en algunos casos incluso antes de haber establecido el marco general, como en el ámbito sec-

torial o cuasi empresarial considerado y también en los diferentes tratamientos realizados.

- En tercer lugar, el necesario reajuste de plantillas constituye uno de los aspectos esenciales de la reconversión que afecta seriamente al éxito de la operación. En aquellos sectores como el textil, en los que el proceso de ajuste es conocido a través de reestructuraciones previas, este problema se asume más fácilmente que en otros, como el siderúrgico, enfrentados a situaciones de mercado totalmente desconocidas desde hacía muchas décadas.

- En cuarto lugar, los planes de inversión indispensables para la modernización de las instalaciones generarán nuevos ajustes de plantilla, haciendo más patente la insuficiencia de la reconversión, al no considerar la incentivación de inversiones alternativas generadoras de empleo.

- En quinto lugar, aun existiendo un marco legal de actuación para la reconversión industrial, se han instrumentado acciones de apoyo a empresas concretas que suponen excepciones singulares de los criterios sectoriales admitidos.

- Una cuestión más es consecuencia de la importancia y variedad de las ayudas estatales que se resumen en el cuadro número 8. Estas ayudas precisan de la instrumentación de un adecuado control que evite una utilización de recursos públicos no conforme con los objetivos establecidos. A pesar de la importancia de los recursos comprometidos, no parece que las previsiones sean suficientes en determinados sectores, lo que viene a cuestionar aún más la validez y eficacia del proceso de

reconversión industrial adoptado y el elevado coste financiero de ese proceso.

- Por último, la notable presencia de empresas públicas en sectores fundamentales de la reconversión industrial, como la siderurgia integral y la construcción naval, ciertamente que no facilita el tratamiento uniforme de las empresas implicadas, puesto que las empresas públicas siguen contando con el apoyo a través del INI y su comportamiento sigue respondiendo más a la política institucional que a la sectorial. Las fuertes pérdidas de algunas de las empresas del INI en los últimos años, entre las que se encuentran las afectadas por la reconversión industrial, y la creación del Instituto Nacional de Hidrocarburos en 1981, debilitó la capacidad financiera del INI, agudizándose la inestabilidad de su estructura financiera, que requería la aportación de nuevos recursos públicos. Por todo ello, el gobierno aprobó en el verano de 1981 la subrogación por el Estado de una deuda de 117.000 millones de pesetas, de manera que se contabilizara esta aportación a lo largo de un período de diez años, durante los cuales el Tesoro asumía la devolución del principal de la deuda y el pago de los intereses. Todo ello con independencia de la aportación de recursos para atender las inversiones del INI, que como contrapartida se comprometía a renunciar a la tramitación de créditos extraordinarios para compensar las pérdidas de las empresas, como venía siendo habitual.

CUADRO N.º 8

AYUDAS DEL ESTADO A LA RECONVERSION INDUSTRIAL

(En millones de pesetas)

	Periodo al que se refieren las ayudas	SUBVENCIONES		CREDITOS Y/O AVALES
		Ministerio de Industria y Energia	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	Instituto de Crédito Oficial. Banco de Crédito Industrial
1. Siderurgia integral	1981-85	50.000	4.546,2	7.500 (créd. excep.)
2. Aceros especiales	1981-85	6.325	2.210	6.000
3. Aceros comunes	1982-85	4.500	1.500	10.200
4. Construcción naval	1981-84	2.100	10.855	4.300
5. Electrodomésticos línea blanca	1981-85	4.422	800	8.000
6. Forja pesada por estampación para automoción	1982-85	817	445	2.000
7. Componente eléctrico automóvil	1981-86	2.545	1.015	5.570
8. Componentes electrónicos	1982-84	1.860	299	2.800
9. Cobre	1982-84	1.200	1.800	4.000
10. Cinc	1981-84	285	—	—
11. Bienes de equipo eléctricos (WESA y GEE)	1982-86	1.500	1.387	—
12. Textil	1981-86	44.806	6.010	30.000
TOTAL		120.360	30.867,2	72.870

Nota: Al no estar concretados los planes de inversión, no ha sido posible realizar una estimación de los beneficios fiscales. Por dificultades análogas, relativas al desarrollo de los programas de reconversión, tampoco ha sido posible valorar el importe de los aplazamientos de pago de impuestos y cotizaciones a la Seguridad Social.

Fuente: Ministerios de Industria y Energía, y de Economía y Hacienda, y elaboración propia.

II. LA CRISIS ECONOMICA Y LA POLITICA DE INGRESOS

1. La reforma tributaria y la capacidad recaudatoria

Una de las primeras decisiones tomadas por el nuevo gobierno, que en julio de 1977 asumió la difícil tarea de reconducir la economía nacional, fue la instrumentación de las medidas urgentes de reforma fiscal para dotar a la Hacienda Pública de un sistema flexible y moderno que proporcionara los medios financieros necesarios y facilita-

ra una adecuada corrección en la distribución de los ingresos personales. Mucho se ha discutido sobre la oportunidad de la reforma fiscal que entonces se inició, pero no cabe duda que el balance es positivo al disponer ahora la Hacienda Pública de un sistema tributario actualizado de acuerdo con los criterios de aceptación general en los países occidentales. Aunque la reforma no está concluida y determinados aspectos de la regulación de los nuevos impuestos son controvertidos y manifiestan deficiencias inevitables, se trata de cuestiones pendientes que debidamente encauzadas acrecentarán, sin duda, el saldo acreedor de la reforma tributaria.

Teniendo en cuenta el importante crecimiento del gasto público, es imprescindible conocer si la experiencia de los cinco años transcurridos desde la introducción de la reforma tributaria ha sido satisfactoria con respecto a la recaudación y las perspectivas que ofrece en el futuro inmediato.

En el cuadro n.º 9, sobre evolución de la recaudación del Estado, se comprueba que hasta 1977 la recaudación total de los ingresos no financieros del Estado se mantuvo prácticamente estabilizada en torno al 11,2 por 100 del PIB. Los efectos de las medidas urgentes se hicieron patentes ya en 1978, año en que aumentó la presión

CUADRO N.º 9

EVOLUCION DE LA RECAUDACION DEL ESTADO
(En millones de pesetas)

AÑOS	Impuestos directos	s/año ant. %	Impuestos indirectos	s/año ant. %	Otros	s/año ant. %	Total (excep. Cap. IX)
1975	246.418	30,0	326.996	14,0	106.543	21,3	679.957
1976	315.131	27,9	389.434	19,1	105.033	-1,4	809.598
1977	414.343	31,1	472.258	21,3	138.743	32,1	1.025.344
1978	588.711	42,1	560.120	18,6	186.808	34,6	1.335.639
1979	709.231	20,5	633.967	13,2	220.879	18,2	1.564.077
1980	908.495	28,1	771.495	21,7	262.870	19,0	1.942.860
1981	1.051.341	15,7	958.369	24,2	372.147	41,6	2.381.857
1982	1.266.040	20,4	1.098.206	14,6	439.444	18,1	2.803.690

AÑOS	s/año ant. %	Dir./Indir.	PIB (p.m.)	s/año ant. %	Presión fiscal	Variación de la presión fiscal
1975	20,5	0,75	6.018.301,8	18,00	11,30	0,24
1976	19,7	0,81	7.234.225,4	20,20	11,19	0,11
1977	26,6	0,88	9.178.375,4	26,90	11,17	0,02
1978	30,3	1,05	11.224.700,8	22,30	11,90	0,73
1979	17,1	1,12	13.156.579	17,21	11,88	-0,02
1980	24,2	1,18	15.079.878	14,62	12,88	1,00
1981	22,6	1,10	17.175.869	13,89	13,87	0,99
1982	17,7	1,15	19.890.000	15,80	14,10	0,23

Nota: Las recaudaciones a partir de 1981 responden a valores consolidados del Estado, Navarra, País Vasco y Cataluña.

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda, y elaboración propia.

fiscal en 0,73 puntos, si bien la instrumentación temporal de la reforma determinó su incidencia recaudadora a partir de 1980, puesto que, frente a un crecimiento nulo de la presión fiscal en 1979, aumentó un punto en cada uno de los años siguientes, 1980 y 1981, volviendo a reducirse a 0,23 puntos el aumento de la presión fiscal en 1982, como consecuencia del no cumplimiento de los objetivos presupuestarios en la imposición indirecta y en otros ingresos (tasas y transferencias corrientes). En el caso de la imposición indirecta, no cabe duda que la no revisión de los precios de los derivados del petróleo influyó negativamente en los resultados recaudatorios.

La reforma tributaria, por consiguiente, ha permitido flexibilizar la recaudación, introduciendo unos aumentos de presión fiscal continuos que conviene valorar adecuadamente. Los impuestos directos han venido creciendo a un ritmo superior al del PIB, debido, fundamentalmente, al aceptable comportamiento del impuesto sobre la renta de las personas físicas, que representa un 75 por 100 de la recaudación de dichos impuestos. Debido al carácter progresivo de este impuesto, la no adecuación de la tarifa a la inflación supone un aumento implícito de la presión fiscal real, por lo que la gestión del impuesto debe realizarse con la debida ponderación y atendiendo de manera preferente a

la modernización y perfeccionamiento de la Administración de la Hacienda Pública, de manera que se garantice el cumplimiento de las leyes tributarias y sea posible fortalecer la aplicación equitativa del impuesto mediante la reducción de la bolsas de fraude. Existe siempre la tentación de forzar la recaudación de este impuesto, pero una decisión en tal sentido alentaría el fraude fiscal y comprometería la realización adecuada de los propósitos y finalidades de la reforma tributaria.

La recaudación de la imposición indirecta ha obedecido a la vieja estructura de la imposición, pues se ha debido fundamentalmente a las elevacio-

nes de los tipos del Impuesto General sobre el Tráfico de las Empresas. El nivel actual de los tipos, situado en torno al 4 por 100, condiciona el ritmo de crecimiento de la recaudación futura porque la pretensión de elevar los tipos a niveles superiores haría mucho más acusados los defectos estructurales de la vieja y aún vigente imposición en cascada, lo que agudizaría sus consecuencias negativas y fomentaría el fraude generalizado del impuesto. Es más razonable culminar la reforma tributaria con la introducción del IVA, con lo que la Hacienda Pública podría contar con un instrumento moderno y adecuado en el ámbito de la imposición indirecta.

La comparación internacional de la presión fiscal que anualmente ofrece la OCDE, reproducida en el cuadro n.º 10, es

enormemente clarificadora en cuanto al conocimiento de las posibilidades de evolución de la recaudación. Los últimos datos disponibles confirman, en primer lugar, que España ocupa uno de los estratos inferiores en la ordenación de países según la presión fiscal; en segundo término, que el desarrollo de la recaudación debería orientarse más a través de los impuestos que mediante las contribuciones a la Seguridad Social, y, por último, que, admitido el crecimiento gradual del impuesto sobre la renta al que se ha aludido, no queda otra alternativa que proceder a la introducción del IVA, puesto que este impuesto dispone de una capacidad recaudatoria importante. Esta conclusión abona la tesis que defiende la introducción del IVA por sus propios méritos, haciéndola independiente de los aspectos negociadores y de las

eventuales incertidumbres de la entrada de España en la CEE. Sin embargo, esta alternativa, plausible en cuanto que proporciona recursos entre el 5 por 100 y el 10 por 100 del PIB en los países de la OCDE, conlleva contrapartidas relevantes que deben ser ponderadas debidamente, como son la existencia de un período transitorio que habrá de minorar la recaudación; el efecto inflacionista; la repercusión en las exportaciones y el coste de la propia gestión del impuesto.

Los estudios realizados para valorar el efecto sobre los precios de la introducción del IVA en España, estiman un aumento total del IPC entre el 3 y el 4 por 100, resultado que, de acuerdo con la experiencia internacional, dependerá en gran parte de la aplicación de medidas económicas correctoras durante el pe-

CUADRO N.º 10
ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS DE LOS PAISES
DE LA CEE EN % DEL PIB

PAISES	IMPUESTOS SI RENTA Y BENEFICIOS		IMPUESTOS SOBRE EL CONSUMO		OTROS IMPUESTOS		CONTRIBUCIONES SEGURIDAD SOCIAL		TOTAL INGRESOS	
	1981	1980	1981	1980	1981	1980	1981	1980	1981	1980
Bélgica	—	17,99	—	10,16	—	1,27	—	13,06	—	42,49
Dinamarca	24,9	24,66	16,7	16,94	0,1	2,74	1,0	0,81	44,9	45,14
Francia	7,9	7,72	12,7	12,81	1,4	3,65	18,3	18,33	42,9	42,51
Alemania	12,6	13,29	10,1	10,05	0,2	1,29	13,3	12,70	37,2	37,23
Grecia	—	4,31	—	12,48	—	2,50	—	8,41	—	27,70
Irlanda	14,0	13,77	17,1	16,40	—	2,00	5,4	5,37	38,3	37,54
Italia	—	9,48	—	8,27	—	1,29	—	11,06	—	30,10
Luxemburgo	20,4	21,24	10,0	9,37	—	3,08	14,7	13,77	48,0	47,56
Holanda	14,4	14,99	11,1	11,46	0,1	1,94	18,5	17,79	45,8	46,19
Reino Unido	14,5	13,62	10,1	10,31	—	5,89	6,2	6,08	36,8	35,91
Estados Unidos ...	—	14,42	—	5,10	—	3,09	—	8,08	—	30,69
Japón	—	10,54	—	4,19	—	3,37	—	7,78	—	25,85
España (*)	6,7	6,07	6,0	5,33	0,3	1,34	10,8	10,41	25,6	23,16

(*) En 1981 se introdujeron algunas modificaciones en la clasificación de los ingresos tributarios que afectaron tanto a su nivel como a su distribución, por lo que no son estrictamente comparables las cifras de 1980 y 1981.

Fuente: OCDE.

riodo transitorio. Estos estudios señalan asimismo la sensibilidad de determinados sectores exportadores a la introducción del IVA, con la particularidad de que algunos de ellos están afectados también por el proceso de reconversión industrial, por lo que se estima indispensable reordenar la política de fomento de las exportaciones.

La aplicación del IVA demanda una infraestructura administrativa nueva, que pasa necesariamente por la aproximación a los contribuyentes de los centros administrativos y la utilización plena de los servicios informáticos. Si la evolución de la reforma de la imposición directa ha ido soslayando las carencias organizativas y de gestión existentes, ello es debido a que la recaudación de los impuestos sobre la renta descansa fundamentalmente en las retenciones que se realizan en el momento de la percepción de las rentas, pero éste no es el caso del IVA, sino que, por el contrario, la existencia de devoluciones consustanciales con la naturaleza del impuesto puede comportar efectos recaudatorios negativos derivados de la presunta existencia de un fraude importante, si una organización administrativa adecuada no es capaz de controlar las compras y ventas realizadas por un colectivo de contribuyentes superior a los dos millones.

Tres proposiciones fundamentales se siguen de este elemental balance de la reforma tributaria:

- La primera es, sin duda, el hecho de que la reforma tributaria fue necesaria y también oportuna al dotar al Estado de un instrumento adecuado para aumentar

la capacidad recaudatoria y mejorar el reparto de la carga tributaria.

- La segunda es consecuencia del ritmo desigual en la aplicación de la reforma tributaria, ya que ni siquiera está concluida la relativa a la imposición directa. Además, está por realizar el ajuste fiscal más importante, como es la aprobación del IVA, aun siendo conscientes de los efectos económicos sobre los precios y la exportación, a los que habrá que prestar una especial atención.
- La tercera se identifica con la necesaria reforma de la Administración Fiscal, por la incapacidad de la estructura actual de soportar con éxito las consecuencias de la introducción del IVA.

2. Las Autonomías y la política de ingresos

El Estado de las Autonomías, previsto en nuestra Constitución, puede representar una reducción importante en la capacidad recaudatoria del Estado, debido a las transferencias de conceptos tributarios que deberán realizarse a las diferentes autonomías; hecho que tendrá una incidencia en la instrumentación de una política fiscal eficaz. El restablecimiento del régimen de concierto en el País Vasco y las transferencias a Cataluña suponen ya actuaciones destacadas en esta dirección, como se desprende del cuadro número 11, de consolidación de los ingresos presupuestarios correspondientes a 1982, que explicita, además, el diferente régimen financiero de las autonomías, caracterizado por la exis-

tencia de tres modelos distintos: el de Cataluña, que se generalizará a la mayor parte de las autonomías, el régimen de concierto del País Vasco y el régimen de concierto de Navarra. La diferencia fundamental procede de la existencia en los regímenes de concierto de una contribución al Estado que viene a compensar aquellos gastos realizados por el Estado en el ejercicio de funciones soberanas que son, por definición, intransferibles a las Comunidades Autónomas, como por ejemplo la de justicia, seguridad nacional y representación exterior.

Con objeto de ilustrar de alguna manera la trascendencia de la financiación de las autonomías se ha elaborado el cuadro n.º 12, que refleja de manera resumida una estimación simplificada de la distribución de los recursos financieros en cuatro supuestos concretos, referidos a 1982:

a) Situación actual.

b) Generalización del régimen de Cataluña a las distintas autonomías, con excepción de Navarra y País Vasco.

c) Generalización del régimen del País Vasco al resto de las autonomías.

d) Generalización del régimen de Navarra al resto de las autonomías.

Las diferencias resultantes en el cuadro de la fiscalidad, que manifiestan las cifras del cuadro n.º 12, muestran las incidencias del proceso autonómico sobre la política fiscal y su necesaria contabilización a la hora de evaluar los posibles ajustes fiscales a la crisis que traten de apoyarse en utilizar el cuadro tributario como fundamento de una política económica.

CUADRO N.º 11
PRESUPUESTO CONSOLIDADO 1982

	Administración del Estado	Cataluña	Navarra	País Vasco	Total
Capítulo I					
Renta personas físicas	867,5	—	10,4	69,2	947,1
Sociedades	222,4	—	1,4	13,6	237,4
Otros impuestos s/renta	28,9	—	—	—	28,9
Impuestos extinguidos	11,2	—	0,1	0,5	11,8
Sucesiones	15,8	4,0	0,1	1,2	21,1
Patrimonio	13,5	4,4	0,4	1,5	19,8
<i>Total capítulo I</i>	1.159,3	8,4	12,4	86,0	1.266,1
Capítulo II					
Transmisiones <i>inter vivos</i>	62,1	14,4	0,8	3,8	81,1
Actos jurídicos documentados	59,0	—	1,2	3,8	64,0
Tráfico de empresas	230,5	—	8,3	36,2	275,0
Alcoholes	20,0	—	—	—	20,0
Bebidas refrescantes	4,8	—	0,3	0,4	5,5
Petróleos	181,1	—	—	—	181,1
Teléfonos	34,8	—	0,5	1,8	37,1
Lujo, régimen especial	55,5	—	0,6	—	56,1
Lujo, régimen general	102,9	15,3	1,9	5,9	126,0
Derechos de importación y exportación...	130,7	—	—	—	130,7
Compensación gravamen interior	94,6	—	—	—	94,6
Monopolio de tabacos	26,5	—	—	—	26,5
Monopolio de petróleo y otros	0,3	—	—	—	0,3
<i>Total capítulo II</i>	1.002,8	29,7	13,6	51,9	1.098,0
Capítulo III					
Correos	43,7	—	—	—	43,7
Otras tasas	49,4	12,6	0,3	3,9	66,2
Tributos parafiscales	27,9	—	—	—	27,9
Otros conceptos	39,8	—	—	—	39,8
<i>Total capítulo III</i>	160,8	12,6	0,3	3,9	177,6
Capítulo IV					
Contribuciones concertadas	54,9	—	-3,9	-51,0	0,0
Loterías	63,2	—	—	—	63,2
Otros conceptos	7,0	—	—	—	7,0
<i>Total capítulo IV</i>	125,1	—	-3,9	-51,0	70,2
Capítulo V	186,4	—	1,3	—	187,7
Capítulos VI al VIII	3,9	—	—	—	3,9
TOTAL CAPITULOS I AL VIII	2.638,3	50,7	23,7	90,8	2.803,5

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda, y elaboración propia.

CUADRO N.º 12

RESULTADOS DEL PRESUPUESTO CONSOLIDADO EN DISTINTOS SUPUESTOS

	Estado	Autonomías	Total	Contrib. concert. (millones de pesetas)	Contrib. concert/ Recaud. Estado (%)
Situación actual:					
Millones de pesetas	2.638,3	165,2	2.803,5	54,9	2,0
%	94,1	5,9	100,0		
Generalización modelo Cataluña:					
Millones de pesetas	2.435,4	368,1	2.803,5	54,9	2,3
%	86,9	13,1	100,0		
Generalización modelo País Vasco:					
Millones de pesetas	1.769,5	1.034,0	2.803,5	985,2	51,7
%	63,1	36,9	100,0		
Generalización modelo Navarra:					
Millones de pesetas	1.216,2	1.587,3	2.803,5	433,2	35,6
%	43,4	56,6	100,0		

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda y elaboración propia.

III. EL PRESUPUESTO DE GASTOS FISCALES COMO INSTRUMENTO DE LA POLÍTICA ECONOMICA

1. Los gastos fiscales y la experiencia comparada

La preocupación por mejorar el sistema de gestión de la política presupuestaria y fiscal encuentra su justificación en la acuciante necesidad de controlar el crecimiento del gasto público mediante una más rigurosa y eficiente asignación de los recursos públicos entre las diferentes prioridades y alternativas de gastos. Para ello es indispensable contar con un instrumento que facilite el análisis periódico de las medidas adoptadas

en el pasado, flexibilizando la transferencia de unas esferas de actuación a otras más necesarias, y que facilite, también, un mejor control financiero de los recursos públicos.

En este momento quizá puedan considerarse modélicos los esfuerzos realizados por el gobierno canadiense para integrar los gastos fiscales en el sistema de gestión de la política presupuestaria y fiscal para decidir el mejor procedimiento de intervención pública, bien sea el sistema fiscal, los programas de gastos o los créditos y anticipos públicos. De ahí la atención creciente que se concede al presupuesto de gastos fiscales, que podría configurarse en el futuro como un importante instrumento de la política presupuestaria y fiscal.

Aunque la mayor parte de los países occidentales no utilizan

el presupuesto de gastos fiscales, es una realidad su introducción en países muy cualificados del área. Estados Unidos, Canadá, Alemania, Francia y Japón han precisado el concepto de incentivo o ayuda fiscal y publican informaciones periódicas con respecto al coste de los beneficios fiscales relativos a determinados impuestos. Otros países, como Australia, Nueva Zelanda o los Países Bajos, muestran interés creciente por estas cuestiones, aunque sin haber llegado a precisar el concepto ni cuantificar el contenido de los beneficios fiscales.

Pudiera parecer que la experiencia de aquellos países que elaboran regularmente el presupuesto de gastos fiscales sería útil en cuanto a su utilización para reducir, eliminar o transformar los beneficios fiscales o como alternativa para sustituirlos por subvenciones directas.

Con tal propósito, una primera cuestión que debe considerarse es la falta de precisión en el concepto de gasto fiscal. En efecto, la práctica de los distintos países contempla diferentes acepciones del término, entre las que es preciso elegir: como las desviaciones de la estructura propia de un impuesto, sistema fiscal de referencia, la utilización del criterio de neutralidad, su comprensión, criterios legales, pragmáticos e históricos.

Otra cuestión relevante es la determinación del coste del gasto fiscal, que se ha venido realizando de manera usual como la pérdida de ingreso tributario debido a la existencia del beneficio fiscal, si bien su relación con las subvenciones ha abierto nuevas aproximaciones de evaluación, como las realizadas por el Departamento del Tesoro americano en las que se atiende más a la posibilidad de que el beneficio fiscal sea sustituido por una subvención directa de la que se deriven efectos equivalentes.

Las limitaciones de las elaboraciones realizadas son importantes, como sucede, por ejemplo, con la no consideración de los comportamientos y reacciones que se puedan derivar de los beneficios fiscales, o la ignorancia con respecto a las relaciones interdependientes de los beneficios fiscales que corresponden a los diferentes impuestos.

Por último, no son menores los problemas de clasificación detectados desde el momento en que hay que compatibilizar una ordenación de los beneficios fiscales, realizada de acuerdo con los ingresos presupuestarios, con la clasificación de

las subvenciones dentro de los programas de gastos.

En todo caso, son hoy evidentes los esfuerzos realizados para ir avanzando en el perfeccionamiento de este instrumento fiscal con objeto de simplificar los sistemas fiscales y mejorar el control de los presupuestos del Estado.

Buena prueba de la actualidad de esta problemática es el desarrollo de un ambicioso proyecto de investigación sobre los gastos fiscales, dirigido por los conocidos expertos americanos S. Surrey y P. McDaniel, que persigue la posibilidad de establecer una comparación internacional de los presupuestos de gastos fiscales entre los siete países participantes: Alemania, Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, Francia, Bélgica y Holanda.

La integración de los gastos fiscales en el ámbito de los programas de gastos públicos constituye un objetivo de consideración creciente, como lo ponen de manifiesto también los distintos informes elaborados recientemente por los Comités de Política Económica y Social de la OCDE y la Dirección de Estadísticas Demográficas y Sociales de las Comunidades Europeas.

En el cuadro n.º 13, que resume la situación actual del presupuesto de gastos fiscales en distintos países occidentales, puede comprobarse el interés renovado por este instrumento fiscal a partir de 1979, interés que también es compartido por España.

2. El informe sobre los gastos fiscales en el Presupuesto español

En España, el primer informe sobre los gastos fiscales siguió al Presupuesto General del Estado de 1979, año en que entraron en vigor los nuevos textos reguladores de los impuestos sobre la Renta de las Personas Físicas y sobre Sociedades. Desde entonces el Presupuesto del Estado viene acompañado anualmente del informe sobre los gastos fiscales. Este informe, de carácter agregado, comprende una relación de exenciones y bonificaciones fiscales relativamente poco numerosa, del orden de 69. Poco numerosa, se afirma, puesto que con la excepción de Estados Unidos, con 87 gastos fiscales correspondientes a la imposición directa, los distintos países superan la cifra de 100, ascendiendo a 317 en Francia.

También es característica del documento español la imprecisión de su contenido, desde el momento en que no está explicitado un concepto depurado de gasto fiscal que se aplique con homogeneidad a los distintos impuestos, haciendo frecuente referencia a situaciones relacionadas con las desviaciones de la estructura de los respectivos impuestos. Unido todo ello a los diferentes procedimientos estimativos —que, según parece, son utilizados en los distintos impuestos—, puede afirmarse que el informe sobre los gastos fiscales español, impropia-mente denominado presupuesto, constituye una primera aproximación cifrada de las exenciones y bonificaciones fiscales

CUADRO N.º 13

EL PRESUPUESTO DE GASTOS FISCALES EN DISTINTOS PAISES

PAISES	Año de introducción	Ambito	Contenido	Clasificación	Cuantificación
Alemania	1959	Impuestos Federales y algunos de los Länder.	122 gastos fiscales y su relación con las subvenciones.	Naturaleza de los impuestos. Finalidad y beneficiario.	Bianual, agregada por sectores económicos.
Estados Unidos.	1968	Impuestos Federales sobre la renta personal y sobre sociedades.	87 gastos fiscales y descripción.	Naturaleza de los impuestos y por áreas funcionales.	Anual, no agregada.
Canadá	1979	Impuestos Federales sobre la renta personal y sobre sociedades, sobre ventas y especiales.	220 gastos fiscales y descripción.	Natureleza de los impuestos. Finalidad y beneficiario.	Anual, no agregada.
Reino Unido ...	1979	Impuestos directos del Estado.	108 gastos fiscales y descripción.	Naturaleza de los impuestos.	Anual, no agregada.
Francia	1980	Impuestos directos e indirectos del Estado.	317 gastos fiscales y descripción.	Naturaleza de los impuestos. Finalidad y beneficiario.	Anual, no agregada.
España	1979	Impuestos directos e indirectos del Estado.	69 gastos fiscales.	Naturaleza de los impuestos.	Anual, no agregada.

Fuente: OCDE y elaboración propia.

más relevantes de nuestro sistema tributario.

Una aplicación estricta del concepto doctrinal que considera al gasto fiscal como desviación de la estructura propia del impuesto considerado debido a razones de política económica o social, posiblemente supondría una revisión importante de las cifras contenidas en el informe español, y, en este sentido, un repaso a las situaciones contempladas en el mismo, con pretensión de aportar alguna orientación en esta dirección, permitiría depurar el presupuesto de gastos fiscales de 1982 (vid. cuadro n.º 14). Existen además otras situaciones que, con independencia de la discutible calificación como gas-

to fiscal o no, benefician de manera particular a los estratos de población de renta baja.

Es decir, que, según las cifras del cuadro n.º 14, una aproximación al problema de la verdadera entidad de los gastos fiscales considerados como auténticos instrumentos fiscales incentivadores al servicio de fines extrafiscales de política económica y social, susceptibles, por consiguiente, de posible sustitución alternativa por subvenciones, supondría utilizar magnitudes del orden de los 250.000 millones de pesetas, cifra que representan el 45 por 100 del presupuesto de gastos fiscales considerado en el documento español.

Es evidente la importancia de

esa cifra, pero también lo son sus limitaciones, pues no incluye todos los gastos fiscales que el sistema fiscal realiza. Por todo ello, se considera como tarea pendiente y prioritaria elaborar un inventario completo de todos los supuestos de no sujeción, exención o bonificación, cualquiera que sea su naturaleza, para poder realizar una correcta identificación de los gastos fiscales mediante la aplicación de los criterios usuales de delimitación positiva o negativa de los mismos. De esta manera, la finalidad informativa, como característica preponderante del presupuesto de gastos fiscales español, debería servirse, mediante ese proceso de identificación y delimitación, de todos los gastos fiscales, avanzando

CUADRO N.º 14

DEPURACION TOTAL DEL PRESUPUESTO DE GASTOS FISCALES DE 1982

(En millones de pesetas)

Total de gastos fiscales correspondientes a los impuestos directos	224.500
Depuración por razones conceptuales (incentivos a la financiación exterior y préstamos del crédito oficial)	84.300
Total de gastos fiscales depurados correspondientes a los impuestos directos	140.200
Total de gastos fiscales correspondientes a los impuestos indirectos	331.300
Depuración por razones conceptuales (artículos de exportación, seguros sociales obligatorios, transportes públicos, materias primas de la industria petroquímica y furgonetas)	122.852
Depuración por afectar a estratos de renta baja (artículos de primera necesidad, viviendas de protección oficial, transportes, bebidas refrescantes, vehículos usados e importaciones por razones coyunturales de política de precios)	100.446
Total de gastos fiscales depurados correspondientes a los impuestos indirectos	108.002

Fuente: Presupuesto de Gastos Fiscales para 1982 y elaboración propia.

así gradualmente hacia su configuración como instrumento útil al servicio de la política presupuestaria y fiscal. Un presupuesto de gastos fiscales con esas características podría contribuir a concienciar a la sociedad española de la trascendencia de los beneficios fiscales hoy concedidos, facilitando su revisión periódica y la oportunidad de su sustitución por programas de gastos públicos alternativos.

Con objeto de que el presupuesto de gastos fiscales facilite también el conocimiento de la evolución de la reforma tributaria, sería conveniente una referencia concreta a aquellos gastos fiscales que se incorporen a lo largo del ejercicio en la normativa fiscal.

Por último, una vía más de perfeccionamiento es la relativa a la clasificación de los gastos fiscales, puesto que la realizada atendiendo a la naturaleza de los impuestos, e incluso su distribución funcional, arroja poca luz con respecto a la inclusión de las subvenciones como instrumentos paralelos y/o alternativos.

3. Los incentivos fiscales al ahorro y a la inversión contemplados en el presupuesto de gastos fiscales

El presupuesto de gastos fiscales aporta información de interés con respecto a las medidas incentivadoras del ahorro

y la inversión contenidas en el sistema fiscal español.

En efecto, determinadas desgravaciones fiscales del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas constituyen gastos fiscales relevantes, que persiguen canalizar el ahorro obtenido en la cuota del impuesto hacia las inversiones en valores mobiliarios, en vivienda propia y en seguros. El importe de estas desgravaciones ha experimentado un notable crecimiento según se comprueba en el cuadro n.º 15.

De la comparación del importe de las anteriores desgravaciones con el correspondiente al ahorro privado bruto, realizada en el cuadro n.º 16, se deduce un efecto ahorro claramente positivo, al tener estas desgravaciones una participación creciente en la magnitud representativa del total ahorro privado.

El contenido del cuadro número 17, que refleja la evolución del importe de las desgravaciones por contribuyentes del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, y de la relación con respecto a la recaudación del mismo impuesto, permite matizar la anterior conclusión en cuanto al destino del ahorro, puesto que es manifiesto un efecto positivo más acusado por lo que respecta a la inversión en vivienda que por lo que respecta a la realizada en valores mobiliarios, y, por el contrario, un efecto moderado y decreciente con relación a la capitalización efectuada a través de los seguros de vida.

Los gastos fiscales del impuesto de sociedades, tendentes a incentivar la inversión empresarial, proceden fundamental-

CUADRO N.º 15

DESGRAVACIONES FISCALES QUE BENEFICIAN EL AHORRO Y LA INVERSIÓN PRIVADOS
(En millones de pesetas)

AÑOS	Desgravaciones por inversión vivienda		Desgravaciones por inversiones mobiliarias		Desgravaciones por seguros		Total desgravaciones	
		%		%		%		%
1980	21.552	—	7.429	—	9.920	—	38.901	—
1981	27.289	(26,6)	17.193	(131,4)	10.912	(10,0)	55.394	(42,4)
1982	47.490	—	20.376	—	11.300	—	79.166	—
	50.521 (*)	(85,1)	21.676 (*)	(26,1)	12.000 (*)	(10,0)	84.197 (*)	(52,0)

(*) Estimación incluyendo al País Vasco.

Fuente: Presupuesto de Gastos Fiscales, y elaboración propia.

CUADRO N.º 16

**COMPARACION DE LAS DESGRAVACIONES
CON EL AHORRO PRIVADO**

AÑOS	Ahorro privado bruto (1) (miles de millones de pesetas)	Ahorro procedente de desgravaciones (2) (millones de pesetas)	(2) / (1)
1980	2.462,7	38.901	1,58
1981	2.672,2	55.394	2,07
1982	2.899,5	84.197	2,90

Fuente: Presupuesto de Gastos Fiscales, y elaboración propia.

mente de dos vías: el crédito fiscal por inversión, que contempla distintos supuestos según sea la situación del empleo, y la bonificación del impuesto para préstamos exteriores cuando los fondos así obtenidos se destinan a financiar inversiones reales determinadas.

Los resultados obtenidos de la comparación de los gastos fiscales relativos a la inversión y financiación empresariales, que se efectúa en el cuadro n.º 18, parecen avalar la importancia creciente de estos incentivos con

CUADRO N.º 17

**RELACION DE LAS DESGRAVACIONES FISCALES CON EL NUMERO DE DECLARANTES
Y CON LA RECAUDACION DEL IMPUESTO**

AÑOS	DESGRAVACION VIVIENDA				DESGRAVACION VALORES MOBILIARIOS				DESGRAVACION SEGUROS			
	A	Δ	B	Δ	A	Δ	B	Δ	A	Δ	B	Δ
1980	4.000	—	3,3	—	1.374	—	1,1	—	1.837	—	1,5	—
1981	4.548	13,7	3,5	6,0	2.866	108,6	2,2	100,0	2.399	30,6	1,4	-6,6
1982	7.600	67,1	5,3	51,4	3.261	14,0	2,3	4,5	1.805	-24,8	1,3	-7,1

A = Ptas/N.º declarantes IRPF.

B = % de la desgravación con respecto a la recaudación del IRPF.

Fuente: Elaboración propia.

respecto a la inversión empresarial, teniendo una mayor entidad los correspondientes a la financiación exterior.

IV. CONCLUSIONES

La política presupuestaria y fiscal durante la crisis económica ha tenido un comportamiento desigual. Del lado del gasto público el comportamiento ha sido pasivo, produciéndose un crecimiento excesivo de las transferencias, tanto corrientes como de capital, aumento que a su vez ha condicionado negativamente la marcha de las inversiones reales. Esta actitud pasiva se ha visto favorecida por la tradicional rigidez del presupuesto español que cuenta con un estrecho margen de maniobra. La primera conclusión de ese análisis apunta, pues, hacia la necesidad de definir una política positiva de ajuste a la crisis consistente en dominar el crecimiento de los gastos corrientes y rentabilizar los recursos públicos a ellos dedicados. Por otra parte, los gastos de inversión pública deben servir a los cambios productivos que la crisis hace necesarios. Es imprescindible, asimismo, tamizar las diferentes propuestas de gastos con una gestión presupuestaria a la vez más flexible y más rigurosa para que sea posible una mejor asignación de los recursos públicos.

Del lado de la imposición, y gracias a la reforma tributaria, se dispone ahora de una herramienta adecuada que ha elevado la capacidad recaudatoria y que hace posible un mejor reparto de la carga fiscal. Hay que insistir en el aspecto distri-

butivo de la reforma tributaria, porque hasta el momento, y a pesar de la potencialidad recaudatoria de la misma, el aumento de la carga fiscal ha sido moderado. Precisamente por ello, una segunda conclusión postula la necesidad de concluir la reforma tributaria, tanto de la imposición directa como de la indirecta, incluida la incorporación del IVA, lo que permitirá aumentar los recursos del Estado facilitando la reducción paralela de las cotizaciones a la Seguridad Social y la minoración con ello de su efecto perturbador sobre las empresas y el empleo. Para conseguir este objetivo, es indispensable la reforma previa de la Administración Tributaria, tantas veces demorada, puesto que sin ella se correría un gran riesgo, ya que se podría comprometer una incorporación efectiva del IVA. Es necesario también la instrumentación de me-

didias de acompañamiento adecuadas para moderar los efectos económicos negativos que puede comportar la introducción del IVA.

Una tercera conclusión se dirige a resaltar la importancia que para una adecuada política fiscal puede representar, en general, la ordenación financiera del Estado de las Autonomías.

El presupuesto de gastos fiscales debe desempeñar un papel significativo en una política positiva de ajuste a la crisis. El informe sobre los gastos fiscales de que hoy disponemos en España debe mejorarse, ampliando su contenido, definiendo clara y operativamente sus partidas para convertirle, paulatinamente, en un auténtico presupuesto de gastos fiscales, capaz de informar sobre lo que el sector público gasta en alienantes fiscales, conocimiento indis-

CUADRO N.º 18

INCENTIVOS FISCALES A LA INVERSIÓN Y FINANCIACIÓN EMPRESARIALES

(En millones de pesetas)

GASTOS FISCALES	1981	1982
Inversión empresarial	33.000	39.000
Financiación de inversiones reales:		
Interior	12.224	19.160
Exterior	43.341	67.930
TOTAL	88.565	126.090
Inversión fija del sector privado	2.977.000	3.330.000
Gastos fiscales a la inversión empresarial/inversión sector privado	1,1 %	1,2 %
Gastos fiscales a la financiación empresarial/inversión sector privado	1,9 %	2,6 %
Gastos fiscales totales/inversión sector privado	3,0 %	3,8 %

Fuente: Presupuesto de Gastos Fiscales, y elaboración propia.

pensable para valorar las exenciones, deducciones y bonificaciones de los distintos impuestos y orientar su modificación y su cambio, así como las consecuencias de una posible utilización alternativa de subvenciones. De especial importancia resulta hoy conocer los efectos de los gastos fiscales sobre el comportamiento del ahorro y la inversión directamente afectados por la crisis económica. El diseño de unos alicientes tributarios que constituyan verdaderos estímulos al ahorro y a la inversión debe constituir un objetivo fundamental del presupuesto de gastos fiscales y un elemento destacado de una política positiva de ajuste a la crisis.