

Introducción Editorial

DEFICIT PUBLICO: LECCIONES DE LA EXPERIENCIA AJENA

Cualquier repaso de la situación general de la hacienda pública en los países occidentales llevando la mirada veinte años atrás convence bien pronto a quien lo realiza del dramático mensaje que transmiten las cifras. Ese mensaje es el que De Clerq ha llamado el **gran deterioro** de las haciendas públicas occidentales, que se manifiesta en tres grupos de datos escandalosamente expresivos: la multiplicación del gasto público, la subida anegante de la imposición y los números rojos dominantes en la liquidación de las cuentas públicas, reveladores del déficit que las domina. Los calificativos que se aplican al aumento del gasto, de los impuestos y del déficit para referir el comportamiento que describe el gran deterioro de la hacienda pública en la actualidad, constituyen, por mucha que sea su intensidad, una torpe y pálida traducción de la propia calificación que las cifras les conceden: los gastos públicos han pasado del 27 por 100 del PIB en 1960 al 47 por 100 en 1982, mientras que los impuestos aumentaban del 25 al 45 por 100 del PIB en los mismos ejercicios. Una posición de déficit generalizado —situado en más del 4 por 100 del PIB— es aquella en la que hoy nos encontramos, cuando hace veinte años los presupuestos ofrecían un superávit, esto es, una capacidad de financiación del sector público. Tal es, contado en pocas palabras, el significado del gran deterioro de las haciendas occidentales.

EL GRAN DETERIORO

El déficit de las haciendas de los países occidentales ha alcanzado tal magnitud que su mensaje se ha terminado por escuchar por los países y los ciudadanos a quienes se dirigía. Las formas en que cada sociedad occidental ha ido traduciendo la conciencia del deterioro de su hacienda son diferentes, pero en todas ellas se registran hoy tres hechos que parecen marcar el comienzo de una nueva etapa. Ante todo, la contestación a los impuestos. Contestación que va de la queja personal y el acuse de recibo irritado ante la factura fiscal hasta las revoluciones fiscales, que han ofrecido el testimonio del profundo descontento con el nivel alcanzado por los impuestos y la airada negativa al triste convencimiento que parece solicitarse por el Estado del contribuyente —y frente al que éste se ha rebelado— para que acepte que su factura fiscal de hoy es, sin duda, mayor que la de ayer, pero que, en todo caso, será siempre menor que la factura fiscal de mañana.

En el frente de los gastos se registra un creciente desencanto con la calidad de las prestaciones públicas. Considerar ese desencanto desde

la realidad de la experiencia española de los servicios públicos equivale a constatar un conjunto de hechos ciertos que los ciudadanos lamentamos diariamente con decepción profunda: la enseñanza pública y cuasi-gratuita se ha generalizado, pero a costa de una pérdida alarmante de su calidad; la salud se asegura privadamente, y con costes elevados, por los ciudadanos al margen de la sanidad pública, en la que no se confía; los servicios de correos se sustituyen por mensajeros; el uso de las carreteras y comunicaciones termina con el humor de quien tiene que utilizarlas; el orden público no ha amortizado la inseguridad de los ciudadanos y el funcionamiento de los servicios de la justicia convence a quien debe padecerlos de su pobreza y su lentitud.

La presencia del déficit público, en fin, ha convencido a los ciudadanos hoy de que el déficit es el gran secuestrador del ahorro nacional, un secuestro que, para ser voluntario, tiene que ser retribuido con elevados tipos de interés y con el compromiso además por corto plazo de los préstamos confiados. Financiación pública a corto plazo y cara que se contagia a la financiación de la empresa privada, y a la que dificulta —cuando no impide— el hallazgo de inversiones con la rentabilidad necesaria para pagar esos elevados tipos de interés en plazos agobiantes por su brevedad. El crecimiento de la deuda pública —la huella visible dejada por el déficit con el paso del tiempo— ha alcanzado en todos los países niveles a los que jamás se llegó antes en tiempos de paz, y ese crecimiento va creando en los mercados financieros el temor creciente de su peligrosa monetización, cuyo momento parece estar cada día más próximo, pues a él nos acerca a pasos agigantados la propia aceleración de la magnitud de la deuda.

Los ciudadanos de los principales países occidentales conocen el gran deterioro de sus haciendas, y sus opiniones se oponen a él porque temen sus consecuencias. Pero al mismo tiempo —y en actitud contradictoria y paradójica— no parecen estar dispuestos a ofrecer los sacrificios perseverantes que exige su corrección. Así se ha producido esa situación peculiar en que hoy se halla la política presupuestaria en las principales sociedades. Una situación larga en palabras contra el déficit y el crecimiento del sector público y corta en los hechos tendentes a su corrección. De esa base de condena y vacilaciones han arrancado las políticas presupuestarias recientes de los países occidentales, que han tratado de variar las tendencias del gasto, imposición y déficit cuya prolongación en el tiempo tendría consecuencias nefastas sobre la inflación, el desarrollo económico y los niveles de empleo.

¿Qué lección ofrece la experiencia vivida por la política presupuestaria de los principales países occidentales en su propósito de reducir el gran deterioro de sus haciendas? Reponder a esta pregunta es el propósito de este número 24 de PAPELES, que complementa así al 23, que nuestra revista dedicó a analizar la experiencia española con el déficit público.

Las experiencias frente al déficit público que se analizan en este número de PAPELES son siete. Las dos primeras constituyen visiones de conjunto desde áreas supranacionales: la OCDE y la CEE. Las cinco siguientes se refieren a cinco países: dos latinos —el país del déficit permanente, Italia; un país de déficit reciente, Francia— y otros dos que han luchado contra el déficit con mayor fortuna: Alemania Federal y Gran Bretaña. El quinto déficit analizado no es un déficit público cualquiera. Se trata del déficit más singular por su origen, por su tratamiento y por sus consecuencias: el registrado en los Estados Unidos. Déficit creado por la **Federal Recovery Tax Act** de 1981 que, al reducir la imposición como condición imperativa para limitar el gasto público, abriría el enfrentamiento —que aún perdura— entre el Ejecutivo y el Legislativo, aquél postulando reducciones de gasto consecuentes con la menor imposición y éste negando esas reducciones. Batalla política que ha creado —por los menores impuestos— el déficit público más importante y asimétrico de los existentes en la actualidad.

Es evidente que esa asimetría del déficit estadounidense con los europeos reclama un análisis diferenciado de ambas experiencias presupuestarias.

La presentación general de la experiencia de las economías occidentales con el déficit público la realiza el trabajo «Déficit público. Aspectos generales y experiencias de la OCDE: Consecuencias, causas y remedios» escrito por el Jefe de la División de Estudios Presupuestarios de la OCDE, **Jean Claude Chouraqui**. Se trata de la excelente ponencia presentada al Seminario que, sobre Déficit Público, organizó en Madrid la Fundación FIES. La experiencia de la CEE es la contada en el **Rapport Economique Annuel de 1985** presentado por la Comisión de la CEE a las instituciones comunitarias en el año actual. Los otros cuatro trabajos referidos a las economías europeas fueron también presentados por sus autores en el Seminario de Madrid sobre Déficit Público, que organizó la Fundación FIES. El profesor **Manfred Willms**, de la Universidad de Kiel, ofrece el enfoque de la política alemana frente al déficit y la deuda; el profesor **Walter Eltis**, de la Universidad de Oxford, cuenta la que se ha llamado por las autoridades que la han inspirado, la «experiencia británica», con la nueva estrategia de política económica aplicada desde 1980; **Terenzio Cozzi**, de la Universidad de Milán, cuenta la peculiar e intensa relación que con el déficit público sostiene desde hace muchos años la economía italiana, y **Dominique Strauss-Kahn**, profesor de la Universidad de París, en un trabajo de signo distinto y con un enfoque diverso de los anteriores, presenta una visión francesa de los problemas del déficit público y del crecimiento de la deuda.

Con el propósito de ofrecer al lector una definición precisa y una referencia clara de las estrategias de la OCDE, la CEE y los cuatro países europeos frente al déficit público, éstas se han sintetizado en los cuadros-resumen elaborados por la redacción de PAPELES que se encuentran tras de las exposiciones anteriores.

¿Qué lecciones pueden aprenderse de esas distintas experiencias con el déficit público? Es obvio que es el lector de PAPELES el que debe obte-

nerlas de los interesantes trabajos que le ofrecen nuestros colaboradores. Como lectores anticipados de esos trabajos, quienes editamos PAPELES les presentamos las nuestras, sin otro propósito que el de estimular las reflexiones y valoraciones personales de nuestros lectores, que serán, sin duda, mejores que las que les confiamos en esta introducción editorial.

Seis son las lecciones que nos parece importante destacar de la experiencia del déficit público en los países europeos:

1.^a) La lucha contra el déficit público y el crecimiento del gasto y la imposición no ha sido una lucha anticipada y espontánea sino retrasada e impuesta por la marcha de los acontecimientos. Las estrategias frente al déficit público se han definido en unas economías agobiadas por los desequilibrios. La inflación de dos dígitos de comienzos de los años 80, los desequilibrios espectaculares de las balanzas de pagos y el creciente endeudamiento exterior fueron las premisas de las que se partió para propugnar las políticas monetaria y presupuestaria que, alterando el activismo hasta entonces reinante y tendente a compensar la caída en la actividad económica, buscaran en la consolidación presupuestaria y en la programación financiera a plazo medio la solución de los dramáticos problemas existentes. Una política monetaria antiinflacionista y activa, interpretada por los bancos centrales, fue la que dio el primer paso para restablecer el equilibrio interno y exterior de las distintas economías. La política presupuestaria dirigida a reducir el déficit estructural a plazo medio debería secundar las actuaciones iniciadas por la política monetaria. Bajo el dominio de esas dos grandes ramas de la política económica se intentaba ir ganando, en un proceso largo y costoso, un ajuste de precios y rentas que permitiera llegar a tasas menores y dominadas de inflación y a tipos de interés reales y nominales inferiores a los existentes. Esa acción, aconsejada en la estrategia de la OCDE a plazo medio, a partir de 1980, como una parte decisiva del ajuste global, debería complementarse por las actuaciones orientadas a conseguir una mejora en la rentabilidad de las empresas.

La estrategia de la política de ajuste definida por la OCDE se aceptó también por la CEE, y esa estrategia es la que se contiene, y se aconseja para los países que la integran, en el **Rapport** que se publica en este número de PAPELES.

La voluntad política de los distintos países para embarcarse en esa decisión clave del ajuste a la crisis no ha sido la misma, y esa voluntad política, y la cohesión social necesaria que ha de secundarla, es la que diferencia la situación presente de las distintas economías europeas.

2.^a) La política presupuestaria de ajustes, y subordinada a la consecución de los objetivos monetarios, no se concibe como una actuación aislada. Como antes se ha indicado, forma parte, pero sólo es parte, de una política de ajuste global y positivo a la crisis. Esa otra parte de la política económica, distinta de la política fiscal y monetaria, trata de liberar a las distintas economías de las intervenciones que ahogan los distintos mercados y dan rigidez a las distintas producciones, impidiendo

a las empresas ofrecer una respuesta adecuada a los cambios productivos demandados por la crisis. Combatir la rigidez de las economías —especialmente acusada en las economías europeas— es el objetivo de un segundo grupo de medidas económicas. Unas medidas sin cuya concurrencia las políticas de ajuste global no conseguirán restablecer un margen de rentabilidad suficiente de las empresas, que permita que la menor inflación y los menores niveles de tipos de interés conseguidos por la política monetaria y fiscal terminen fructificando en inversiones mayores y en mayor empleo.

3.^a) Ese enfoque de las políticas de ajuste, impuesto por los acontecimientos, participa de un escepticismo creciente de que políticas fiscales activistas, con déficit estructurales deliberados, consigan efectos espectaculares a corto plazo en el frente de la producción y del empleo. No es evidente, a la vista de la experiencia disponible, que un déficit público tenga siempre efectos expansivos. Los efectos expansivos a corto plazo dependen de la **clase de déficit** con el que nos enfrentemos y la financiación que le demos. Por otra parte, los déficit estructurales pueden tener efectos nocivos a plazo medio y largo, al afectar a los tipos de interés y a la acumulación de capital.

4.^a) El centro de atención de la política presupuestaria es la reducción a plazo medio de los déficit **estructurales**, sobre la que han girado las recomendaciones de la OCDE y la CEE. Un déficit que ha originado distintas interpretaciones, porque el concepto en que se basa las suscita. En efecto, se denomina **déficit estructural** aquel que se obtendría (con el sistema tributario y de gastos públicos vigente) cuando la economía alcanzase su máxima producción potencial. Para el cálculo de ese producto potencial máximo se ha acudido a distintas alternativas, consistentes en extrapolar el producto obtenido en el pasado (bien sea a partir de los máximos de producción lograda o bien sea a partir de sus valores medios). Sin embargo, es lo cierto que la crisis dificulta y cuestiona la validez de esas extrapolaciones, pues la producción potencial posible puede ser menor que la históricamente conseguida y mayor la desocupación ligada no con causas cíclicas sino estructurales. Por este motivo, el déficit público **estructural** puede alcanzar valores muy distintos en las diversas economías nacionales según cuáles sean las limitaciones institucionales existentes en cada país que generen ese déficit público. El déficit público nos revela —así contemplado— su verdadera naturaleza, que no es la de un problema financiero, aunque ésa sea su apariencia, sino la de un problema con causas reales e institucionales profundas que requiere, por tanto, un tratamiento extenso por parte de la política económica. Identificar esas causas institucionales del déficit es la principal de las tareas para contenerlo. Y es esa identificación la que fuerza la necesidad de reformas del mercado de trabajo y del mercado financiero, dotándoles de flexibilidad; la que obliga a plantear el ajuste de la seguridad social a las nuevas circunstancias económicas y demográficas que vivimos; la que reclama decisiones sobre las empresas públicas con pérdidas y, sin embargo —y paradójicamente—, en expansión; la que pide repasar y cribar los incentivos fiscales, urgidos las más de las veces desde el poder de un capitalismo corporativo, sin que esos incentivos hayan

probado las ventajas económicas y sociales en base a las cuales se solicitaron; la que exige, en fin, llamar a capítulo a todas las instancias de gasto público —hacienda central y subcentrales— para reducir el déficit que afecta a todos los ciudadanos y espacios financieros del país. Sin esa suma de actuaciones complejas y dilatadas la reducción del déficit **estructural** del presupuesto será imposible.

5.^a) En todo caso, la política presupuestaria basada en la limitación del déficit público estructural conduce a una presupuestación decreciente, que se opone frontalmente al principio del incrementalismo presupuestario que dominó, hasta la llegada de la crisis, tanto las elecciones del presupuesto como el contenido de las instituciones y el derecho presupuestarios. La experiencia europea prueba hasta qué punto resulta difícil cumplir con el principio de reducir el déficit público estructural en un mundo dominado por criterios, principios y normas presupuestarias construidos bajo la inspiración del incrementalismo. El gradualismo y los retardos en las políticas presupuestarias de ajuste en Europa encuentran su explicación en la existencia de las múltiples vías por las que los grupos de interés han logrado penetrar en los presupuestos, al contar con el viento favorable del incrementalismo y defender, cuando no multiplicar, el gasto público. El aumento estructural del gasto público origina un déficit difícil de limitar, y más aún de reducir, y cuyo tratamiento reclama un proceso de reforma presupuestaria que acomode los principios del presupuesto con las nuevas exigencias de la presupuestación decreciente.

6.^a) La política de consolidación presupuestaria ha tenido en Europa un objetivo dominante: controlar el gasto público; pero la crecida factura impositiva y sus negativos efectos sobre la vida económica situaban en el horizonte la necesaria reducción en la imposición. En definitiva, se pensaba —y se piensa— que, dada la gravedad del déficit y el carácter estructural de los gastos públicos que lo ocasionaban, no existía otra alternativa mejor para revitalizar a las distintas economías que reducir el déficit por un menor gasto, puesto que esa reducción tendría unos efectos mayores que los conseguidos con desgravaciones fiscales prematuras, que podrían intensificar los desequilibrios de las cuentas públicas.

Es este último punto el que revela la distinción y asimetría de las actitudes frente al déficit público de la política fiscal europea con la estadounidense.

**LA ASIMETRÍA Y
LOS PROBLEMAS
DERIVADOS DEL
DEFICIT PÚBLICO
DE LOS ESTADOS
UNIDOS**

La experiencia europea con el déficit público parte, como con reiteración se ha afirmado hasta aquí, de una concepción del déficit estructural cuya reducción a plazo medio se propone como objetivo rector de su política presupuestaria. El predominio que en ese déficit estructural ejercen la dimensión, el crecimiento y la naturaleza de los gastos públicos, define el campo de actuación de la política presupuestaria: practicar las reformas institucionales que consigan una economización duradera de los gastos estructurales.

Como ya se ha indicado anteriormente, las cosas han sucedido de muy distinta manera en la escena estadounidense. Ni el déficit público lo ha originado, como ocurre en Europa, un aumento estructural de los gastos públicos, ni el déficit público se está tratando con la receta que —con más o menos voluntad— aplican los países europeos.

El análisis del asimétrico déficit público estadounidense y sus efectos se realiza, en este número, en varios trabajos que, quienes editamos PAPELES, hemos procurado elegir cuidadosamente. El primero de esos trabajos es el de **Ronald Hoffman** y **M. D. Levy**, que presenta un panorama completo del interesante debate suscitado por el déficit público en Estados Unidos, de los efectos esperados/temidos del déficit y de las políticas posibles frente al déficit público. Los otros dos trabajos sobre el déficit público estadounidense están escritos por dos economistas eminentes de nuestro tiempo: **Paul A. Samuelson** y **Martin Feldstein**, y se publican como colaboraciones especiales de este número de PAPELES.

La perspectiva desde la que el déficit público se contempla en estos dos trabajos es diferente, y en parte complementaria. **Samuelson** pretende valorar la peculiar aproximación de Reagan a los problemas económicos, lo que ha venido a conocerse como la **Reaganomics**, de la que forma parte —y parte decisiva— el déficit público. ¿Qué efectos ha producido esa parte de la política de Reagan? Para contestar a esta pregunta hay tres posibles enfoques: el de los monetaristas, el de los post-keynesianos y el de los técnicos de las expectativas racionales. El trabajo de **Samuelson** trata de elegir aquel enfoque que mejor le permita evaluar los efectos del déficit y sugerir las vías mejores para aconsejar sobre la política fiscal más conveniente para el futuro. **Martin Feldstein**, antiguo Jefe de los Consejeros Económicos del Presidente, cuya dimisión se asoció a sus discrepancias con la actitud pasiva de Reagan frente al crecido déficit público, trata de situar a éste en el escenario de las relaciones de Estados Unidos con la economía mundial. Como el lector comprobará por sí mismo, se trata de un análisis magistral, en el que resulta difícil qué admirar más, si la claridad con la que se presentan las complejas interdependencias de los problemas analizados o la difícil virtud de divulgar sin perder el rigor del análisis. El centro de la escena lo ocupa el déficit público estadounidense, con influencia dominante sobre la economía mundial en los últimos años, al afectar a los tipos reales de interés y a la cotización del dólar. El juego de esas interdependencias da su argumento al trabajo de **Feldstein**, sugiriendo después los posibles remedios a la situación creada. Es importante subrayar que **Feldstein** opina que sin una rebaja en la cotización del dólar, al que estima apreciado en exceso en un 35 por 100, no será posible resolver el gran problema de los déficit de la balanza de pagos estadounidense, que crean el peligro de abrir las puertas al proteccionismo y de crear fricciones graves en las relaciones económicas y políticas con otros países, y muy especialmente con Japón. A su vez, la baja del dólar será imposible sin reducir los tipos de interés, y esa reducción depende vitalmente de la reducción del déficit público estadounidense.

El trabajo de **Feldstein** es, a este respecto, optimista, ya que cree que ese eslabón final de la cadena de transmisión, que explica los desequilibrios económicos mundiales, está en la reducción del déficit público, y puede encontrar remedio a corto plazo en las propuestas de economías de gasto en curso, no descartando **Feldstein** incluso la aceptación de elevaciones futuras en la imposición. Una alternativa ésta a la que hasta ahora se ha negado rotundamente la política presupuestaria de Reagan.

La perspectiva desde la que **Feldstein** contempla el déficit público estadounidense es la misma desde la que la OCDE y el Banco Internacional de Pagos de Basilea se han aproximado a los preocupantes desequilibrios actuales que ofrece la economía mundial. Esos desequilibrios nacen de la asimetría del déficit público en Estados Unidos y en Europa y Japón, de la apreciación del dólar a que ha llevado esa asimetría y del déficit de la balanza de pagos de Estados Unidos, que se ha seguido de este último acontecimiento. Si se desea alentar la recuperación mundial en curso, es evidente que el déficit de la balanza de pagos de Estados Unidos define un oscuro horizonte, cargado de preocupaciones y problemas. Y, a su vez, esa balanza de pagos deficitaria resulta imposible de remediar mientras los tipos reales de interés no se reduzcan y éstos reclaman, por una interdependencia bien conocida y reiteradamente expuesta, la reducción de los déficit públicos. Bajar duraderamente la cotización del dólar es, tanto para la OCDE como para el Banco Internacional de Pagos, una política sin futuro si no descansa en una reducción del déficit público estadounidense que alimenta los crecientes tipos reales de interés en Estados Unidos, fuerza impulsora de la cotización de su divisa. Pero, a su vez, esa política de reducción del déficit público planteará problemas a la recuperación actual, ya que la fuerza que hoy impulsa el crecimiento económico en los países europeos no es otra que el desequilibrio de la balanza de pagos estadounidense. Por este motivo, la ordenación, y más aún la sincronización si fuera posible, de las políticas económicas de los distintos países occidentales adquiere una importancia vital en el momento presente. Exponer cuáles podrían ser los cauces de esta coordinación de las políticas económicas y advertir de los riesgos que las afectan, constituye el contenido de las dos últimas colaboraciones que cierran el presente número de PAPELES.

**GASTO PUBLICO
E IMPOSICION
EN LA OCDE:
RASGOS
PRINCIPALES
DE SU
COMPORTAMIENTO**

Como se ha indicado anteriormente, el déficit público no se ha presentado en las economías occidentales aisladamente. Lo ha hecho en compañía de una multiplicación del gasto y de un aumento en la imposición. Tratar de identificar los rasgos que caracterizan el perfil al que se ha ajustado ese comportamiento expansivo del gasto en los países de la OCDE, y los que han dominado a la imposición, dan su argumento a dos trabajos contenidos en este número de PAPELES. El primero de ellos, escrito por **Julio Alcaide Inchausti** («El comportamiento del gasto público en la OCDE y en España»), ha contado con el apoyo de las investigaciones realizadas, durante los últimos años, en la OCDE y

recientemente publicadas bajo el título **Le Rôle du Secteur Public. Causes et conséquences de l'élargissement du secteur public** (1985). A partir de esos datos y de los españoles, el trabajo trata de identificar las características a las que ha respondido el comportamiento del gasto público, cuya importancia creciente constituye quizás el rasgo dominante de su conducta. Esas características, además de la ganancia en la dimensión, destacan la participación creciente de los gastos de transferencia a las familias y a las empresas y de los gastos de consumo, protagonistas de esa elevación del gasto público. Mientras eso sucedía con los gastos corrientes, las inversiones públicas perdían terreno en todos los países, al considerarse como la partida de ajustes para cuadrar finalmente el presupuesto. Utilizando la nueva clasificación de gastos propuesta por la OCDE, también se observa que es el suministro de los bienes preferentes y redistributivos, respecto de los gastos tradicionales de la Administración, el que domina el crecimiento del gasto público, adquiriendo éste una importancia que antes no tenía para el empleo público. La dimensión del gasto del sector público en nuestro tiempo constituye un rasgo de la mayor importancia para caracterizarlo, y advierte de la fuerza principal que ha estado detrás del déficit público y que tanto cuesta dominar en la actualidad.

El trabajo de **María Teresa López** («Ajustes de la imposición de la OCDE y de España ante la crisis»), pretende identificar las características principales del lado de los impuestos. Los aumentos de presión fiscal y la desigualdad con la que esta presión tributaria se ha distribuido entre los diversos impuestos, respondiendo, sin embargo, a un patrón común en los distintos países, constituyen las características más destacadas y, al mismo tiempo, las que mejor definen la conducta de los ingresos públicos en las distintas haciendas. En efecto, son las cotizaciones de la Seguridad Social y el impuesto personal sobre la renta los tributos que han protagonizado el formidable aumento de presión fiscal, en los últimos ejercicios, en todos los países. Mientras que los impuestos sobre sociedades, los que recaen sobre el consumo y los que gravan el patrimonio han disminuido en sus aportaciones relativas. Ese crecimiento de la imposición, que no ha sido suficiente para financiar la marcha desbordante de los gastos, ha producido un descontento popular intenso, que se manifiesta en las distintas formas de contestación que hoy afectan a la hacienda pública. Esas tendencias del pasado reciente en la imposición atlántica, a las que se ajusta la hacienda española, condicionan las alternativas de reforma fiscal futura. El artículo de **María Teresa López** trata de discurrir sobre este punto en su última parte, que acentúa la posible saturación social y política del impuesto sobre la renta (con las tarifas y los límites con los que hoy se aplica), mientras que los impuestos sobre el gasto y el patrimonio no parecen haber sido tan afectados por el pasado proceso de elevación de la presión fiscal. En cualquier caso, si la opción final no fuera la de reducir el protagonismo del impuesto sobre la renta, parece que su estructura sí debería ser reformada. Línea en la que se inscriben muchos de los cambios registrados en el impuesto personal en los últimos ejercicios. Otras alternativas del proceso de reforma tributaria (conceder un mayor apo-

yo en la imposición sobre el consumo, practicar una revisión de las exenciones y bonificaciones tributarias y realizar un uso más extenso del sistema de precios para cubrir el coste de muchos servicios públicos divisibles) constituyen asimismo respuestas viables al gran problema actual de la imposición: hallar más y nuevos ingresos que prevengan el grave peligro de déficit público, ocasionando las menores distorsiones posibles.

HACIENDA PUBLICA Y DEFICIT

Bajo este epígrafe, una sección completa de este número de PÁPELES trata de analizar distintos problemas planteados por el déficit público. El artículo que abre esta sección, escrito por el Profesor **Fuentes Quintana**, presenta un panorama general de los distintos problemas planteados por el déficit público que han preocupado a los hacendistas. Esos problemas se reducen a cuatro: ¿cómo medirlo?, ¿cuáles son sus efectos?, ¿cuáles son las raíces sociales y políticas que han decidido su continuidad en las sociedades contemporáneas? y ¿cuáles podrían ser las políticas tendentes a su control y reducción? Para cada uno de esos cuatro grandes epígrafes del análisis del déficit público, se ofrecen las principales posiciones a que han llegado los hacendistas y sus discrepancias. El propósito principal de este trabajo es destacar los aspectos a los que debería atender la política presupuestaria en la realidad para orientar sus modificaciones y servir a la finalidad hoy dominante de luchar contra la crisis.

En el segundo artículo de esta sección, publicado bajo el título «El déficit y la economía: indicadores de política fiscal», **José Manuel González Páramo** pasa revista al conjunto de los indicadores manejados por los hacendistas para valorar el impacto del déficit sobre la actividad económica. El trabajo sintetiza una multiplicidad de ensayos recientes escritos con parecido propósito, destacando las características y limitaciones de los dos conceptos hoy dominantes para apreciar ese efecto del presupuesto sobre la actividad económica: el déficit estructural de la OCDE y el déficit cíclico neutral del FMI.

Tipos reales de interés y déficit público han estado íntimamente asociados entre sí en todas las discusiones doctrinales y en las de política financiera aplicada, en los distintos países, en los últimos años. El conjunto de trabajos disponibles sobre esa relación es numerosísimo. Presentar los argumentos más importantes manejados por economistas y hacendistas sobre la posible interdependencia entre déficit público y tipos reales de interés, así como identificar las otras variables que los condicionan, constituye el objeto del tercero de los trabajos que se incluyen en esta sección de la revista. Ese análisis del problema de la relación de los tipos reales de interés y el déficit público se cierra con una valiosa aportación de **Eduardo Fernández**, en la que se presentan los resultados de los cálculos de los tipos reales de interés a corto y largo plazo en el grupo de países G-6 (Canadá, Japón, Francia, Alemania, Italia y Reino Unido), en Estados Unidos y en España. La simpatía de los tipos reales de interés hacia movimientos que responden a

un mismo perfil parece manifestar la existencia de interdependencias importantes entre los distintos mercados financieros. Otro rasgo dominante de esos perfiles de los tipos de interés es la resistencia a la baja de los tipos reales de interés en el momento actual, que constituye quizás la principal preocupación de cuantos analizan esta variable de importancia decisiva para cualquier economía.

El último de los trabajos incluidos en esta sección es el de **D. Tarschys** («La crisis de las "tijeras" en la Hacienda Pública»). El problema que este trabajo analiza es el que domina en la actualidad en las preocupaciones de muchos hacendistas; cómo conseguir (con arreglo a qué técnicas, a qué instituciones presupuestarias, a qué nuevos procesos de decisión) una presupuestación decreciente que hoy es imperativamente exigida por doquier para perfilar ese presupuesto, ajustado en sus gastos y déficit, que sirva a las economías occidentales en su empeño de superar la crítica situación en la que se encuentran.

El repaso de la experiencia de los distintos países permite a **Tarschys** detectar diversas medidas con las que ayudar a esa tarea de revisión presupuestaria. Esas técnicas nuevas que tratan de combatir el incrementalismo presupuestario —hoy dominante aún— van desde las normas prácticas, de un contenido elementalmente empírico, para frenar el crecimiento del gasto (como son fijar los criterios limitativos en la indicación práctica de los gastos presupuestarios) hasta las propuestas de adopción de limitaciones constitucionales al gasto, al ingreso o al déficit, que eviten la propensión a la sobredimensión desequilibrada del sector público que actualmente domina su comportamiento, pasando, entre otras, por otras orientaciones ingeniosas, como la descentralización de decisiones difíciles, el establecimiento de tipos, techos y límites al gasto y a los impuestos, o la introducción de incentivos para contener el gasto público. Es evidente que el problema del déficit público —cualquiera que sea la estrategia tendente a combatirlo— encierra hoy enormes dificultades, pese a que se admita con generalidad que es el problema más importante que nuestras sociedades deben afrontar y resolver. Sin embargo, ese problema será insoluble si el derecho presupuestario no incorpora las reformas que hagan factible el cierre definitivo de la era de incrementalismo que inspira y domina aún las normas y prácticas presupuestarias vigentes.