

HACIENDA PUBLICA Y DEFICIT

Enrique FUENTES QUINTANA

LOS DIVERSOS ASPECTOS DEL DEFICIT PUBLICO CONSIDERADOS POR LOS HACENDISTAS

LA generalización y persistencia del déficit público en las economías occidentales le han convertido en uno de los tópicos dominantes en los estudios de la actividad financiera. En efecto, el capítulo del déficit público se ha ido poblando progresivamente de una literatura desbordante y escasamente pacífica, pues no sólo son cada vez más los trabajos que al déficit se refieren, sino también son muchos los aspectos y los tópicos en que dominan el desacuerdo y la discusión más bien que el consenso y la coincidencia doctrinal. Estas dos características de los escritos de los hacendistas sobre el déficit público dificultan —hasta el límite de impedirlo— la empresa de ofrecer un balance actual y completo de los numerosos y encontrados análisis realizados, que quepa en los límites obligados de un artículo. Partiendo del reconocimiento de la imposibilidad de esa empresa, el presente trabajo se propone un objetivo más modesto, aunque comprometido: repasar la extensa literatura escrita por los hacendistas sobre el déficit público y tratar de ofrecer al lector no especialista las que estimo preocupaciones principales que la dominan, y las orientaciones básicas que en ella se contienen en su valoración y tratamiento del desequilibrio de las cuentas públicas que hoy prevalece en el mundo. Se preten-

de, en suma, contar, en la forma más accesible, algunos de los mensajes principales que transmiten los escritos de los hacendistas sobre un problema al que nadie es ajeno, pues el déficit público afecta a los ciudadanos de todos los grupos políticos en la actualidad. Obviamente, es ésta una tarea imposible de realizar sin asumir el riesgo y las consecuencias de incurrir en muchas valoraciones personales que estarán presentes a lo largo del trabajo en la estimación de las opiniones de los escritos de los hacendistas —y sin aceptar de antemano las limitaciones de quien realiza esta tarea en el conocimiento de la extensa y compleja literatura financiera disponible. Para prevenir estos riesgos en lo posible, se han citado en cada caso los escritos que contienen, en mi opinión, los argumentos que se exponen al lector, presentándose al final del trabajo la referencia bibliográfica sobre la que se ha construido.

El punto de partida para obtener ese plano general de las principales propuestas contenidas en la literatura financiera sobre el déficit público no puede ser otro que describir los diferentes campos (o tipos de problemas heterogéneos) a los que esos escritos de los hacendistas se refieren. Esos problemas pueden agruparse en torno a cuatro *grandes cuestiones*:

A. Los *hechos* en los que el déficit público se manifiesta. Una parte de la literatura disponible trata, en efecto, de *describir* el déficit público: su cuantía en las distintas economías y su evolución a lo largo del tiempo.

B. Explicar las *causas* del déficit público: por qué ha sucedido lo que ha pasado con el déficit público, constituye la preocupación dominante de otra serie de escritos financieros. La búsqueda de las causas del déficit, articulando las posibles hipótesis explicativas, es el propósito de una gran parte de los trabajos realizados por los hacendistas durante los últimos años.

C. Los *efectos económicos* del déficit público y de la política fiscal dan su argumento y contenido a una numerosísima cantidad de trabajos que han tendido a realizarse, cada vez en menor medida, por los hacendistas y a monopolizarse, crecientemente, por los economistas dedicados al análisis macroeconómico.

D. *¿Qué hacer y cómo actuar* frente al déficit público? Tal es la difícil, comprometedora y compleja pregunta de la que han partido y a la que han tratado de contestar otros estudios y trabajos de Hacienda Pública. Cuestión difícil, porque no resulta sencillo adoptar una decisión ante las grandes vacilaciones que hoy suscita el déficit público, dados los múltiples condicionantes de los que dependen sus efectos; cuestión comprometida, asimismo, porque cualquier definición de una política sobre el déficit público dividirá a la sociedad a la que se refiera y, en muchas ocasiones, a los hacendistas y economistas que la escuchan. Cuestión compleja, en fin, porque la actuación frente al déficit público no sólo necesita definir las medidas que integran esa política, sino sobre todo hacerlas factibles. La búsqueda de soluciones viables y operativas para tratar el déficit público constituye una de las tareas más importantes del análisis financiero

por sus consecuencias prácticas, pero, al mismo tiempo, más complejas, puesto que un análisis fructífero que ofrezca respuestas a este problema reclama la cooperación de distintos enfoques y diversos especialistas en las ciencias sociales, no siempre fácil de conseguir.

La distinción entre estos grandes y distintos problemas a los que se refieren los numerosos trabajos sobre el déficit público de los hacendistas no es sino una consecuencia del conocido enfoque propuesto por A. R. Prest (1967) para el estudio de los temas de la actividad financiera. Enfoque que diferencia, como es bien sabido, tres etapas distintas en el estudio de los problemas de la actividad financiera: la descripción (problema A anterior), el análisis (puntos B y C anteriores) y la política (D).

EL DEFICIT PUBLICO: DESCRIPCION

Describir los rasgos dominantes y las características con las que el déficit público se presenta en las distintas haciendas de nuestro tiempo, presupone resolver los problemas que plantea su *medición*. Problemas que se han planteado numerosos trabajos de otros hacendistas y técnicos de contabilidad nacional, y a los que resulta necesario referirse aquí. Como ha apuntado Vito Tanzi (1983, 1985), las cuestiones que presenta una definición satisfactoria del déficit público son numerosas, y también son importantes, porque desempeñan un decisivo papel a la hora de valorar las cifras del déficit y de explicar los motivos por los cuales distintos análisis llegan muchas veces a conclusio-

nes diferentes sobre la cuantía del déficit público y sobre la política fiscal que debería seguirse para su tratamiento.

La medida del déficit público más utilizada es la de su cómputo atendiendo al saldo de la cuenta de capital del sector de Administraciones públicas según la Contabilidad Nacional, y que se define como la capacidad o necesidad de financiación, consecuencia de la diferencia entre ingresos y pagos líquidos por operaciones corrientes y de capital (es decir, por operaciones no financieras). El déficit público así determinado suele ponerse en relación con el PIB para hallar un valor que se conoce generalmente como *déficit público efectivo en relación al PIB*, y que se utiliza profusamente para realizar comparaciones intertemporales e internacionales.

La utilización dominante de esa relación para apreciar el déficit público quizás pudiera hacer creer a los no especialistas que se trata de una medida objetiva y aceptada sin problemas ni matizaciones ni condicionamientos por los hacendistas. Sin embargo, esa apreciación está lejos de la verdad. Son muchos los problemas interpretativos que se plantean e importantes las limitaciones que se reconocen para poder juzgar a la política fiscal a partir simplemente de esa relación. Un repaso de la literatura disponible a este respecto muestra al menos la existencia de cinco cuestiones diferentes:

A. Cuestiones referentes a la *amplitud o cobertura de la medida del déficit público efectivo*. Tres son los sentidos que puede tener la amplitud o cobertura del déficit público efectivo: 1.º) amplitud o cobertura *institucional* o sectorial; 2.º) amplitud o co-

bertura para informar del *endeudamiento total* del sector de Administraciones públicas, y 3.º) amplitud o cobertura *temporal* para evaluar el verdadero déficit económico del sector de Administraciones públicas. Tratemos de concretar el contenido de estas tres limitaciones posibles del concepto de déficit público efectivo.

Ad.1.º) Por lo que respecta a la cobertura institucional o sectorial, debe afirmarse que el intérprete de la actividad financiera es el sector de Administraciones públicas, que consolida —como es bien sabido— las cuentas de la Administración Central, las de la Seguridad Social y las de las Administraciones territoriales (estados federales, regiones o comunidades autónomas y municipios). Las cifras de déficit público, pueden variar, en consecuencia, según recojan parte o todas las actividades de las Administraciones públicas, ya que el comportamiento de sus distintos componentes respecto del déficit no tiene por qué ser el mismo (caso por ejemplo de la actualidad en los Estados Unidos, donde las Administraciones territoriales registran superávit frente al déficit que ha caracterizado en los últimos años a la Administración Central; en España, por el contrario, los subsectores de las Administraciones públicas han ofrecido un comportamiento deficitario general). La amplitud o cobertura institucional puede dar lugar a cifras distintas de déficit según cuál sea el sujeto intérprete de la actividad financiera. Normalmente, el déficit público efectivo se refiere al total de las Administraciones públicas, extremo que debe clarificarse, sin embargo, para evitar cualquier confusión a este respecto.

Ad.2.º) Una definición que atienda al intérprete de las Administraciones públicas, si pretende ser indicador de síntesis de su situación financiera, contará con claras limitaciones, como advierte Rafael Alvarez Blanco (1985), pues no refleja las *variaciones de su endeudamiento* cuando las contrapartidas de ese endeudamiento figuran entre los activos financieros del sector de Administraciones públicas. Una variación en un período de la deuda pública para atender a la financiación del crédito a entidades no incluidas en el sector de Administraciones públicas elevará la carga futura por intereses, aunque no aumente el déficit público en el ejercicio actual, tal y como éste se define a partir del cómputo de las necesidades de financiación, o lo haga en mínima medida. Para reflejar este tipo de situaciones (que no reconoce ni recoge el concepto de déficit público efectivo) el Fondo Monetario Internacional ofrece otra definición del mismo, en la que a la diferencia entre ingresos y pagos líquidos no financieros se le deduce la concesión de préstamos menos reembolsos, incluyendo la compra de acciones y participaciones. Esa última deducción resulta obligada, toda vez que con esos activos el sector de Administraciones públicas trata de desempeñar sus funciones propias y no realiza con ellos una simple transacción para adquirir un activo financiero. El déficit público así definido (sentido en el que le define el Fondo Monetario Internacional) sería igual a la variación neta en el ejercicio del total de los pasivos financieros (déficit FMI = ingresos-pagos-variación de activos financieros = variación de pasivos financieros). Definición que, como

afirma Rafael Alvarez Blanco (1985), no sustituye, sino que complementa, a la definición del déficit público obtenida a partir del saldo de la cuenta de capital del sector de Administraciones públicas según la Contabilidad Nacional, en tanto suministra una información adicional para conocer la verdadera situación financiera de las Administraciones públicas, que puede verse afectada por endeudamientos que no procedan del saldo de operaciones no financieras. Es obvio que, al prescindir de esta información adicional, la relación usual déficit público efectivo/PIB padecerá obvias limitaciones para mostrar la verdadera situación financiera de las Administraciones públicas, reconocimiento del que debe partir y no ignorar la utilización del concepto convencional de déficit público efectivo.

Ad.3.º) La cobertura del déficit público efectivo está limitada por los registros contables de partida. Se trata —como se ha indicado— del saldo de la cuenta de capital del sector de Administraciones públicas, que proviene de las partidas computadas de ingresos y de gastos públicos. Sin embargo, esas anotaciones contables ignoran parte de los compromisos futuros que las Administraciones públicas pueden estar asumiendo en tanto que no se materialicen en un endeudamiento público corriente. Se trata de los llamados *déficit económicos* de las Administraciones públicas, en los que éstas pueden incurrir en cuanto no contabilicen compromisos futuros derivados del reconocimiento de *situaciones actuales*. La existencia de esos déficit económicos no reconocidos contablemente ha llevado a proponer para los mismos la deno-

minación de «deuda no fundada» (*unfounded debt*, Peacock, 1984), y sobre su importancia para determinar el verdadero déficit público han llamado la atención distintos análisis (Boskin, 1982; Buitter, 1983; Bossons, 1984; Kotlikoff, 1984; Tanzi, 1985). El reconocimiento de la importancia de esas situaciones de déficit económico supone admitir las limitaciones derivadas de la cobertura del déficit público efectivo convencional. Así, el cálculo del déficit efectivo convencional: a) ignora los compromisos futuros asumidos por las Administraciones públicas, que agravarán el déficit esperado. El ejemplo más destacado a este respecto es el de la legislación de la Seguridad Social, si ésta concede beneficios mayores a determinados colectivos o las cotizaciones de la misma tienden a disminuir por el envejecimiento conocido de la población. Es evidente que en ambos casos el valor de las prestaciones futuras aumentará, empeorando la situación *actual* del sector de Administraciones públicas. Lo mismo que ocurrirá si el valor de las cotizaciones tiende a disminuir por el envejecimiento de la población. El déficit público efectivo ignora estas situaciones de empeoramiento económico en tanto no se concretan en partidas de gastos e ingresos públicos. En ambos casos, la situación del sector de Administraciones públicas sería peor de la que expresan tanto el déficit corriente como los pasivos vivos existentes. Esta deuda no fundada constituye una amenaza de futuros impuestos o de mayor déficit. b) Una situación distinta se da cuando el déficit público no expresa la verdadera situación económica del sector de Administraciones públicas por no computar debidamente sus gas-

tos atendiendo a su naturaleza económica. Por ejemplo, la adquisición de activos patrimoniales por parte del sector de Administraciones públicas se computa normalmente como un gasto más, sin contabilizarse sus efectos sobre la renta permanente del país (la construcción o compra de un edificio público o la construcción de carreteras aumentarán esa renta permanente). Sin embargo, ese gasto se suma a todos los demás gastos públicos, considerándole de la misma entidad económica desde el punto de vista del déficit efectivo, lo que equivale a decir que el déficit público efectivo ignora la acumulación de activos y su influencia para determinar la verdadera situación económica de las Administraciones públicas a la que el déficit debería referirse. Por otra parte, también se ignorarían los gastos públicos futuros ligados a las futuras obligaciones derivadas de la explotación de activos de capital incorporados en un ejercicio. Por ejemplo, clínicas para los servicios de salud, activo que se incorpora a un ejercicio pero que originará gastos corrientes futuros de sanidad para su posible utilización. Ninguna de estas variaciones de la posible situación económica de las Administraciones públicas se traducen en la medición usual de déficit efectivo. c) El déficit público efectivo ignora también las ganancias y pérdidas de capital registradas por el sector de Administraciones públicas (por ejemplo, las plusvalías o minusvalías que pueden afectar a las propiedades públicas).

Es evidente que las anteriores limitaciones de cobertura económica en el concepto de déficit público efectivo afectan a su percepción y auténtica represen-

tatividad de la verdadera situación económica del sector de Administraciones públicas, limitaciones que deben tenerse presentes al utilizar el concepto de déficit público efectivo.

B. Referencia a la forma de calcular los ingresos y gastos que genera el déficit público. El problema se plantea aquí como una disyuntiva: ¿qué deberían reflejar los programas de gastos e ingresos públicos: los movimientos de caja (ingresos y pagos en efectivo) o el impacto de los ingresos y gastos sobre el proceso de creación de la renta nacional? Esta disyuntiva se resolvió por el keynesianismo propugnando una contabilización de ingresos y gastos públicos en base a los valores devengados o acumulados y no a los valores de caja. Dicho en otros términos, se pensaba que los programas de gasto público y los ingresos públicos producían sus efectos en la actividad económica (en el proceso de creación de la renta y en el empleo) cuando se realizaban las demandas o exigencias públicas y antes de que se hubiera llevado a cabo ningún pago en efectivo. Este criterio de contabilización fue el dominante en la época de mayor aceptación de la teoría keynesiana (mediados de la década de los años 60). En la actualidad, la preocupación dominante sobre los efectos del déficit público se ha desplazado hacia su impacto sobre los mercados financieros (más bien que a las consecuencias sobre los mercados de bienes y trabajo) y, por lo mismo, la contabilización atendiendo a los criterios de caja y efectivo tiende a propugnarse como más útil e informativa por numerosos economistas e instituciones (a la cabeza de ellas, el FMI, cuyo *Draft Manual of Go-*

vernment Finance Statistics recomienda el uso de este concepto). Sin embargo, los datos del déficit calculados según el criterio de devengo, aplicados por la Contabilidad Nacional, se siguen utilizando profusamente no sólo para el análisis del déficit público en distintos países sino, asimismo, para la comparación internacional. Así, los datos del déficit público de la OCDE y los datos del Fondo Monetario Internacional referidos a las Administraciones Públicas *integradas* se presentan sobre la base de cuentas nacionales (usando valores devengados no acumulados y no valores de caja). Este doble y posible cómputo del déficit público debe tomarse en cuenta a la hora de interpretar sus valores y, sobre todo, de analizar sus efectos.

C. El déficit público efectivo considera la diferencia entre ingresos y gastos públicos no financieros, sin tener en cuenta las consecuencias de las oscilaciones de la actividad económica sobre la cuantía del propio déficit. Como ha recordado recientemente Tanzi (1985), los economistas y hacendistas, al menos desde la década de los años 50, como atestiguan los trabajos de Brown (1957) y Lusher (1956), han venido acentuando la importancia de diferenciar en cuánto y cómo el presupuesto afectaba a la actividad económica de la cuantía en la que el propio nivel de la actividad económica afectaba al presupuesto. Esa diferencia no la contabiliza el déficit público efectivo, lo que constituye una obvia limitación del mismo para evaluar sus efectos económicos.

La elaboración de medidas alternativas de déficit público, que permitan apreciar su cuantía con independencia de las oscilacio-

nes de la actividad económica, se ha convertido en el origen de una amplia literatura, cuyo contenido fundamental presenta y evalúa en este número de PAPELES el trabajo de González Páramo («El déficit y la economía: Indicadores de política fiscal»). Como en él se afirma, las diferencias conceptuales existentes entre los diversos indicadores utilizados pueden identificarse atendiendo a los dos propósitos principales perseguidos con su elaboración: 1.º separar los cambios *automáticos* del déficit, derivados de las oscilaciones de la actividad económica, de los cambios *discrecionales* y voluntarios deseados por la política presupuestaria, y 2.º diferenciar los cambios *transitorios* de los ingresos, gastos y déficit públicos de los cambios, deliberados o no, que suponen un *impulso adicional* a la actividad económica.

Entre las medidas de déficit que responden al primer propósito figuran el *déficit público estructural* (calculado según los métodos propuestos por la División de Política Monetaria y Presupuestaria de la OCDE, y concretado en el análisis inicial de Muller y Price (1984) aplicado en diversos trabajos de la OCDE). Se trata del concepto hoy dominante para aislar el componente *deliberado* del déficit público, que ha sustituido al *superávit presupuestario de pleno empleo* (o bien *saldo presupuestario de alto nivel de empleo*) elaborado por el Departamento de Comercio y la Oficina de Presupuesto de los Estados Unidos, que desempeñó un importante papel en la política económica durante los mandatos de Kennedy y Johnson para definir la política fiscal y para ganar la aceptación pública de una política fiscal beligerante (Stein, 1984). Como

afirma Tanzi (1985), las principales diferencias entre estos conceptos de actuación presupuestaria —*déficit público estructural* y *superávit presupuestario de pleno empleo*— son dos: 1.ª) el claro propósito normativo del concepto de *superávit presupuestario de pleno empleo* (la definición del superávit se realiza para orientar el contenido del presupuesto y propugnar una actuación fiscal deliberada). Por el contrario, el concepto de *déficit público estructural* trata de servir al análisis de la actuación presupuestaria y, en todo caso, juzgar e inspirar un comportamiento a *plazo medio* de la política presupuestaria y, en menor grado, dar contenido inmediato y preciso al presupuesto de un año determinado. 2.ª) El cálculo del *superávit presupuestario de pleno empleo* contaba con la precisión que le concedía su fe en poder llevar a la economía a una situación próxima al pleno empleo, obteniéndose, para ese nivel de ocupación, la producción y la renta correspondientes, que servían de base al cálculo del saldo del presupuesto. Por el contrario, el *déficit público estructural* tiene menos pretensiones: el cálculo de la producción potencial que le sirve de base debe ajustarse a la evolución tendencial del PIB, y no supone ni una tasa fija de utilización de la capacidad ni un índice de empleo constante, y mucho menos un índice de alto nivel de empleo. El cálculo de la producción potencial puede realizarse con arreglo a distintos supuestos, y de ahí la variedad de los resultados que pueden obtenerse.

Entre las medidas de actuación presupuestaria que responden al segundo propósito antes indicado —es decir, diferenciar

aquella parte del déficit público efectivo que supone un estímulo sobre la demanda, cualquiera que sea su origen, de los desequilibrios transitorios de ingresos y gastos públicos— figuran los conceptos de *presupuesto neutral* (elaborado en Alemania por el Consejo de Asesores Económicos), *de margen estructural presupuestario* (elaborado en Holanda por el Ministerio de Hacienda) y *de déficit cíclico neutral*, elaborado por el Fondo Monetario Internacional (concepto este último más utilizado que los dos anteriores y proveniente de una adaptación del *presupuesto neutral* alemán, según muestran los análisis de Muller y Price, 1984, y de Heller, Haas y Mansur, 1985).

No se insistirá más aquí en esas medidas de déficit público que, como antes se indicó, se desarrollan en el trabajo de José Manuel González Páramo incluido en este mismo número de PAPELES. En cualquier caso, lo que de las mismas se desprende es el reconocimiento de la limitación del concepto de *déficit público efectivo* para apreciar los efectos de la política fiscal y el predominio actual del concepto de *déficit público estructural* frente a las medidas competitivas para conseguir esa finalidad.

D. El déficit público se ve afectado por la inflación a la vez que influencia a ésta. La presencia de la inflación afecta, por ello, a la significación del déficit público efectivo y a los indicadores del déficit que tratan de apreciar sus efectos económicos (*déficit público estructural*, *superávit presupuestario de pleno empleo*, *déficit público neutral*). Influencia esta última a la que se refiere asimismo el trabajo antes citado de González Páramo, a cuyo con-

tenido se remite al lector interesado en este problema.

Sin duda, los efectos de la inflación más destacados por economistas y hacendistas [Buitier (1983) y Eisner y Pieper (1984)] son los que ejerce sobre la deuda pública. Efectos cuya estimación no es unánime y que se resuelve en función de la actitud adoptada por la variación del consumo privado ante las alteraciones que ocasiona la inflación en la deuda. Quienes proponen ajustar los déficit a la inflación sostienen que los perceptores de los pagos por intereses no considerarán como renta (y, por tanto, no gastarán) aquella parte que es necesaria para compensarles de la erosión del principal de la deuda que poseen ocasionada por el alza de los precios. Si se supone una ausencia de ilusión monetaria y fiscal en los consumidores, éstos mantendrán invariable el valor *real* de sus activos financieros y destinarán los pagos percibidos por intereses (por los mayores intereses nominales acrecidos por la inflación) para adquirir cantidades adicionales de deuda. Según esta propuesta, los mayores intereses ocasionados por la inflación no deberían considerarse ni como renta por los tenedores de la deuda pública ni como gasto corriente en el déficit público. Sería necesario ajustar la deuda pública a la inflación. En efecto, si los consumidores se comportaran como se ha indicado anteriormente, lo que realmente realizarían sería una amortización de parte de la deuda y los pagos por amortizaciones no deben incluirse en el déficit. Esta postura no se acepta, sin embargo, por los economistas y hacendistas que opinan que los aumentos de los intereses producidos por el alza

de los precios son variaciones de la renta disponible, por lo que si ésta es la que determina el consumo, la inflación influirá, al elevar los mayores tipos de interés nominales, la demanda privada de consumo. En consecuencia, no deben realizarse ajustes por el incremento de los precios para conocer los efectos económicos ocasionados por las variaciones presupuestarias.

Cuando se supone que el comportamiento de los consumidores no solamente está afectado por la renta percibida, sea ésta la *real* o la *disponible*, sino además por la *riqueza real neta* del sector privado, será necesario ajustar la deuda a la inflación para tener una idea que permita apreciar su valor real y sus efectos, ya que es, en cualquier caso, la *riqueza real* la que condiciona el consumo. Para conocer la *riqueza real*, es obligado ajustar los valores de la deuda para deducir los efectos de la erosión que el alza de precios ocasiona en la misma. Aquí, las divergencias entre los economistas y hacendistas han estado en la opción por los distintos métodos con los que calcular el ajuste por inflación de los valores de la deuda pública. Los métodos existentes van del más simple, utilizado por la OCDE, consistente en descontar de la deuda los aumentos habidos en la inflación (considerándolos como aumentos en los ingresos públicos), al más discutible, propuesto, entre otros economistas, por Bossons (1984) y consistente en suponer que todos los pagos por intereses superiores a un valor —más o menos arbitrario— del tipo de interés real, por ejemplo, un 3 por 100, constituyen amortización, o el método del valor del mercado, pasando por el método propuesto por Siegel

(1979), que contabiliza activos y deudas en su valor de mercado, ajustando a él los cambios en los valores de la deuda pública. La utilización de cualquiera de estos procedimientos reduciría el valor de la riqueza real (contabilizando la inflación) para condicionar el comportamiento de los consumidores y de los efectos finales de la riqueza sobre la actividad económica.

Enjuiciar las encontradas posiciones existentes sobre la contabilización de la inflación en los déficit públicos no resulta un asunto simple. En primer término, la hipótesis de la que parten los ajustes de la deuda a la inflación —que los tenedores de deuda pública no padecen los efectos de las ilusiones monetaria y fiscal y que, en consecuencia, diferencian las variaciones reales o monetarias de los tipos de interés— es altamente discutible. En segundo lugar, esa contabilización de los efectos de la inflación sobre el valor de la deuda y el déficit público es parcial, puesto que este último se ve afectado también por los efectos de la inflación sobre gastos e ingresos públicos, como proponen y calculan meticulosamente De Leeuw y Holloway (1982) en el caso de los Estados Unidos. Efectos que deberían computarse para añadirlos a los ajustes de la inflación sobre el valor real de la deuda pública y los pagos por intereses. Sin embargo, el cálculo de estos efectos de la inflación sobre ingresos y gastos públicos resulta más discutible aún y, sin duda, más laborioso, que el de la deuda pública. En tercer lugar, la hipótesis de que las correcciones de los valores de la deuda por la inflación suponen que sus tenedores y demandantes mantendrán inalterada su demanda real para un

tipo real y dado de interés, es poco verosímil. Conseguir, en efecto, una demanda real constante de deuda puede requerir tipos crecientes de interés, si las expectativas de los tenedores de deuda respondieran a la creencia de que el crecimiento del déficit desembocará en una política monetaria expansiva y en una temida inflación más intensa, en el futuro, de la que autorizan a pensar las cifras de inflación corriente. Por otra parte, la demanda real de títulos de deuda estará afectada por el propio proceso de inflación en cuanto ésta influirá y variará los comportamientos totales de consumidores, ahorradores, trabajadores, prestamistas y prestatarios, lo que convierte en una ficción poco creíble suponer que la demanda real de deuda pública no se verá afectada por la inflación. Finalmente, operar con los déficits públicos ajustados a la inflación ofrecerá juicios muy distintos sobre el carácter restrictivo o expansivo de las medidas fiscales *ex-ante* y *ex-post*. Supóngase, como indica Vito Tanzi (1985), que un déficit público se financie mediante una política monetaria expansiva y que la deuda pública existente sea deuda pública a largo plazo. Esa sería una política fiscal expansiva *ex-ante*. Sin embargo, al juzgar esa política *ex-post*, si se aplica el ajuste por inflación (que habría provocado el propio déficit público) tendríamos que considerar esa política fiscal como restrictiva, toda vez que el sector de Administraciones públicas experimentaría unos beneficios sustanciales como consecuencia del menor valor de la deuda pública pendiente, por su depreciación derivada del proceso inflacionista.

La justificación del ajuste por

inflación, tanto del campo de la actividad financiera en el que debe aplicarse como de los métodos para realizarlo, dista de tener una aceptación general hoy entre economistas y hacendistas, por sus muchos supuestos y consecuencias, que dificultan su utilización práctica para medir, comparar y describir los déficits públicos.

E. La relación déficit público efectivo/PIB está afectada por medidas *temporales* y *transitorias* de política fiscal que pueden ofrecer una visión distorsionada del mismo, de la que hay que prevenirse para evitar descripciones impropias del comportamiento de las Administraciones Públicas. Tanzi y Blejer (1983) han propuesto utilizar el concepto de *deficit público básico (core deficit)* para referirse al déficit existente cuando la economía se desarrolla según su tendencia, y se eliminan aquellas medidas transitorias que pueden enmascarar los resultados de un ejercicio presupuestario. El *deficit público básico* se integraría así por la agregación de dos conceptos: el *deficit público estructural* más los ajustes tendentes a *eliminar los efectos sobre el deficit de las medidas transitorias*, que pueden alterar artificialmente las cifras del déficit público en un país. Entre estas medidas temporales figuran: *a)* anticipar el pago de futuros impuestos por los contribuyentes; *b)* conceder amnistías para favorecer la legalización de situaciones de algunos contribuyentes; *c)* emprender campañas para recaudar impuestos atrasados; *d)* aplicar impuestos temporales o recargos transitorios; *e)* postergar los pagos a funcionarios públicos o proveedores del sector público; *f)* postergar aumentos inevitables de

salarios; *g)* aumentar la venta del patrimonio público.

Para describir los rasgos a que responde el déficit público que domina a la mayoría de las haciendas en la actualidad no faltan, pues, conceptos y medidas que utilizar. Es evidente que economistas y hacendistas han tratado de ofrecer mediciones del déficit público con las que expresar más clara y adecuadamente sus efectos. Si esas medidas diferentes deben valorarse en función de su uso, es evidente que la relación convencional *deficit público efectivo/PIB* es la que seguiría ocupando, pese a sus denunciadas y reconocidas limitaciones, el primer lugar. Utilización prioritaria no equivale, sin embargo, a utilización exclusiva. El *deficit público efectivo* debe acompañarse, según los propósitos de la descripción, del uso de otros conceptos de déficit que se han expuesto, entre ellos deben destacarse:

- El concepto complementario de *deficit*, entendido como *variación neta de pasivos financieros*, para lograr un mejor conocimiento de las fuentes de endeudamiento público, de indispensable aplicación cuando el endeudamiento público tienda a aumentar por la variación de activos y pasivos financieros y no por el saldo de las operaciones no financieras.
- El concepto de *deficit público estructural*, para obtener información complementaria sobre los componentes del déficit: el deliberado y el automático.

Los otros conceptos de déficit expuestos anteriormente no carecen de utilidad, pero resul-

ESQUEMA 1
EL DEFICIT PUBLICO:
PRINCIPALES CARACTERISTICAS

<p>I. DEFICIT PUBLICO EFFECTIVO/PIB:</p>	<p>A. Deterioro claro de la relación desde el comienzo de la crisis económica (1973).</p>	<p>Pueden diferenciarse cuatro etapas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 73/75 (aumento radical y súbito del déficit). - 75/79 (mejora relativa en la situación de los G-7, no en los países menores). - 79/83 (grave deterioro general). - A partir 83 (detención deterioro del déficit).
	<p>B. Sector Administraciones públicas expansivo:</p>	<p>1. En sus gastos públicos: «Problema del crecimiento excesivo del gasto público».</p> <p>a) Dominio de los gastos de transferencia:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pensiones. - Subvenciones. - Intereses deuda pública. <p>b) Mantenimiento gastos consumo.</p> <p>c) Caída gastos inversión.</p> <p>2. En sus impuestos: «Problema de los límites de la imposición».</p> <p>a) Aumentos de nivel de imposición (presión fiscal).</p> <p>b) Impuestos s/la renta personal y cotizaciones Seguridad Social protagonistas de B.1.a).</p> <p>c) Caída relativa en imposición s/el consumo y patrimonio.</p>
<p>II. DEFICIT PUBLICO ESTRUCTURAL/PIB:</p>	<p>A. Importancia del déficit público como problema permanente. (Consecuencias de la crisis s/el producto potencial y la política presupuestaria.)</p> <p>B. Situación relativa distinta por países del comportamiento estructural. (Gravedad diversa del déficit público.)</p> <p>C. Asimetría en la evolución del déficit estructural EE. UU. - R-OCDE. (Hecho con importantes efectos económicos.)</p>	
<p>III. OTRAS MEDIDAS DE DEFICIT PUBLICO:</p>	<p>A. Crecimiento de la deuda pública en tiempos de paz, excesiva según la experiencia histórica, que alienta las expectativas sobre su monetización y aumenta la rigidez de la política fiscal, tanto del lado del gasto público como de los impuestos.</p> <p>B. Déficit económicos importantes de la Seguridad Social («unfounded debt») no reconocidos en el déficit público.</p>	

tan de más difícil o discutible valoración, y además no se dispone de análisis aplicados con homogeneidad a los distintos países con los que obtener una descripción general comparada y válida de los mismos. El concepto de *déficit económico*, y su consecuencia la *deuda no fundada*, cuenta con escasas estimaciones, por más que se reconozca su importancia en determinados supuestos (prestaciones/cotizaciones de la Seguridad Social).

El *déficit público ajustado a la inflación* —bien sea el convencional o el estructural— se presta a múltiples interpretaciones, por lo que su uso debe condicionarse a los supuestos del cálculo y a sus consecuencias para obtener conclusiones relevantes.

El *superávit presupuestario de pleno empleo* y el *déficit cíclico neutral* parecen quizás medidas menos satisfactorias, y hoy menos generalizadas, que la ofrecida por su producto competitivo: el *déficit público estructural*. Finalmente, el *déficit público básico (core deficit)*, de especial utilidad para juzgar el comportamiento de las Administraciones públicas en los países en vías de desarrollo, según la opinión de Tanzi y Blejer (1983), cuenta con dificultades notables de elaboración, y no se dispone de ningún cálculo general del mismo realizado con criterios uniformes, aunque se haya utilizado por el FMI para juzgar y condicionar la política de ajuste en algunos países.

A partir de esas conclusiones sobre las medidas del déficit público, ¿qué rasgos generales más destacados deben retenerse como testimonio de su comportamiento en los principales países occidentales que agrupa la OCDE?

El esquema 1 trata de ofrecer una respuesta breve a esta pregunta. En él se destacan siete características que pretenden describir los hechos en los que el déficit público se manifiesta en las economías de los principales países occidentales.

Las dos primeras características se derivan de la relación convencional déficit efectivo/PIB, cuyas cifras se recogen en el cuadro n.º 1. El deterioro de las cifras de déficit que han registrado los distintos países desde el comienzo de la crisis económica es tan claro como general. En efecto, en 1973 sólo cinco países arrojaban déficit en sus cuentas públicas: Gran Bretaña, Italia, Bélgica, Grecia e Irlanda. En 1984 todos los países de la OCDE padecían déficit públicos importantes, con excepción de Noruega.

En esa marcha hacia el déficit público, las cifras del cuadro número 1 permiten diferenciar cuatro etapas diferentes: 1.ª) 1973-1975, recoge el impacto inicial de la crisis sobre la hacienda de los diversos países, que provocó un aumento radical y súbito del déficit público. 2.ª) 1975-79, etapa comprendida entre las dos crisis energéticas, que muestra un comportamiento heterogéneo: una mejoría en el déficit de los grandes países (G-7) y un empeoramiento importante en el grupo de pequeños países. 3.ª) 1979-83, fase de grave deterioro general: el déficit público alcanza, con la llegada de la segunda crisis energética, los mayores valores de la serie en grandes y pequeños países. 4.ª) Fase iniciada en 1983 y continuada hasta el año actual, en la que los déficit públicos parecen detener su crecimiento y testimoniar la presencia de políticas presupuestarias

de signo diferente a las de los años anteriores. Con todo, las cifras de déficit público de 1984 se sitúan por encima de las anteriores a la crisis energética y denuncian la importante dimensión cuantitativa alcanzada por el desequilibrio de las Administraciones públicas en la actualidad.

Las Administraciones públicas no son sólo un sector deficitario. Ese déficit público viene acompañado del rasgo adicional e importante de realizarse por un sector expansivo. Las Administraciones públicas, en efecto, han registrado déficit al mismo tiempo que sus gastos e impuestos reforzaban su presencia en las distintas economías. El perfil al que han obedecido gastos e impuestos se describe y analiza detenidamente en dos trabajos contenidos en este número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA: el de J. Alcaide, sobre gastos públicos, y el de María Teresa López, sobre la imposición, a cuya lectura se remite al lector interesado por conocer en detalle ese comportamiento. Un comportamiento que está dominado por tres rasgos generales del lado de los gastos públicos: el dominio que en su gran expansión mantienen los gastos de transferencia (dado el imparable crecimiento de las partidas de pensiones, subsidios a familias y empresas e intereses de la deuda), el mantenimiento de los gastos de consumo y la caída de los gastos de inversión pública, utilizados como partida de ajuste para conceder la prioridad de que han disfrutado los gastos corrientes (de transferencia y consumo) en todas las elecciones presupuestarias. Ese crecimiento intenso de los gastos públicos ha elevado su participación en el PIB con tal rapidez, y a tales niveles, que ha plan-

CUADRO N.º 1

DEFICIT PUBLICO EFECTIVO/ PIB EN LOS PAISES OCDE (1973-84)

	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Alemania	+1,2	-1,3	-5,7	-3,4	-2,4	-2,5
Australia	-0,2	+2,4	-0,6	-3,0	-0,7	-2,2
Austria	+1,3	+1,3	-2,5	-3,7	-2,4	-2,8
Bélgica	-3,5	-2,6	-4,7	-5,4	-5,5	-6,0
Canadá	+1,0	+1,9	-2,4	-1,7	-2,4	-3,1
Dinamarca	+5,2	+3,1	-1,4	-0,3	-0,6	-0,3
España	+1,1	+0,2	-	-0,3	-0,6	-1,8
Estados Unidos	+0,6	-0,3	-4,2	-2,1	-0,9	+0,2
Finlandia	+5,8	+4,7	+2,7	+5,0	+3,2	+1,4
Francia	+0,9	+0,6	-2,2	-0,5	-0,8	-1,9
Gran Bretaña	-2,6	-3,7	-4,5	-4,9	-3,1	-4,2
Grecia	-1,4	-2,2	-3,4	-2,6	-2,1	-1,7
Holanda	+0,6	-0,4	-3,0	-2,9	-2,1	-3,1
Irlanda	-4,2	-7,0	-11,3	-7,5	-6,9	-8,8
Italia	-8,5	-8,1	-11,7	-9,0	-8,0	-9,7
Japón	+0,5	+0,4	-2,7	-3,7	-3,8	-5,5
Noruega	+5,7	+4,7	+3,8	+3,1	+1,7	+0,6
Suecia	+4,1	+2,0	+2,8	+4,5	+1,7	-0,5
Total grupo G-7 (2)	-	-0,8	-4,3	-2,9	-2,2	-2,2
Total pequeños países (2)	-1,2	-0,9	-0,9	-1,1	-1,0	-2,1
Total países anteriores (2)	-0,1	-0,6	-3,9	-2,7	-2,0	-2,2

	1979	1980	1981	1982	1983	1984 (1)
Alemania	-2,7	-3,1	-3,8	-3,5	-2,7	-1,4
Australia	-1,5	-0,6	+0,5	+0,4	-4,0	-3,7
Austria	-2,4	-1,3	-1,2	-2,6	-3,3	-2,3
Bélgica	-7,0	-8,2	-12,1	-11,0	-11,1	-10,3
Canadá	-1,8	-2,5	-1,1	-5,3	-5,9	-5,3
Dinamarca	-1,9	-3,3	-6,7	-9,4	-7,8	-6,0
España	-1,7	-2,0	-3,0	-5,8	-6,0	-5,7
Estados Unidos	+0,6	-1,2	-0,9	-3,8	-3,9	-3,1
Finlandia	+0,5	+0,5	+1,5	-0,5	-1,4	-0,7
Francia	-0,7	+0,2	-1,8	-2,6	-3,2	-3,5
Gran Bretaña	-3,2	-3,5	-2,8	-2,1	-3,7	-2,8
Grecia	-1,9	-5,1	-12,6	-9,9	-9,9	-9,8
Holanda	-4,0	-4,1	-5,4	-7,4	-6,6	-5,9
Irlanda	-10,7	-11,6	-13,9	-16,1	-13,6	-12,3
Italia	-9,5	-8,0	-11,9	-12,7	-11,8	-12,4
Japón	-4,8	-4,5	-4,0	-3,4	-3,1	-2,3
Noruega	+1,8	+5,0	+5,4	+4,9	+5,4	+2,4
Suecia	-3,0	-3,6	-4,7	-6,2	-5,0	-3,5
Total grupo G-7 (2)	-1,7	-2,4	-2,5	-4,0	-4,1	-3,4
Total pequeños países (2)	-2,5	-2,6	-3,7	-4,9	-5,4	-4,9
Total países anteriores (2)	-1,8	-2,4	-2,7	-4,1	-4,3	-3,6

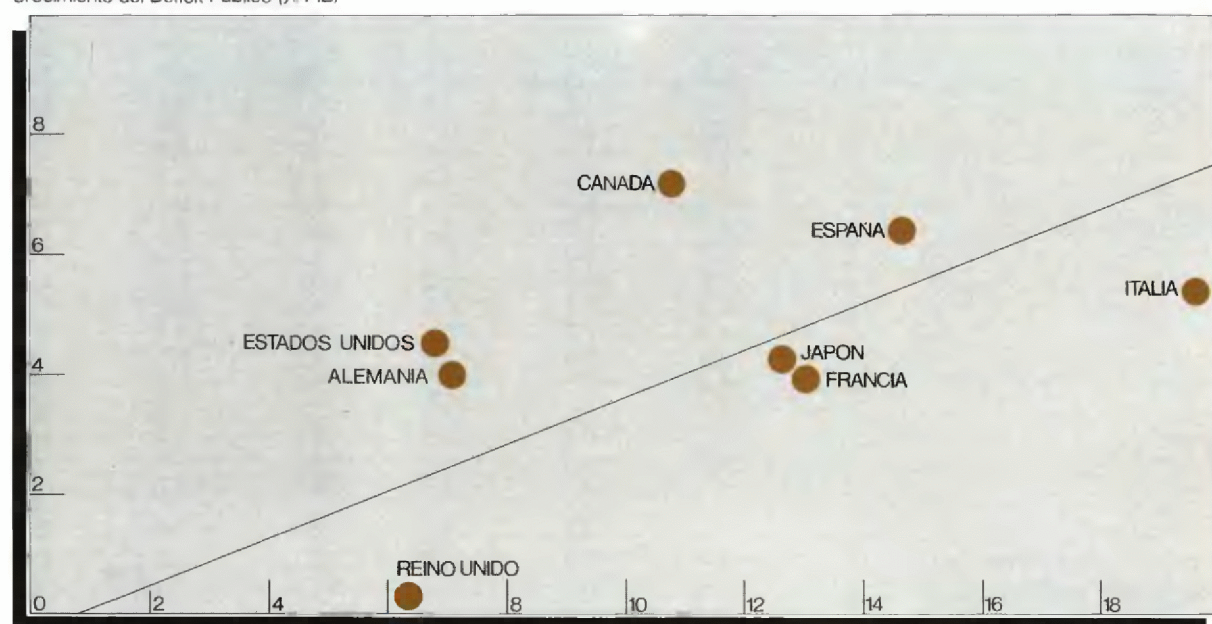
(1) Cifras estimadas.

(2) La agregación de PIB se ha realizado utilizando las ponderaciones y tipos de cambio de 1982.

Fuente: OCDE.

GRAFICO 1 LA SOBREDIMENSION DEL GASTO PUBLICO Y EL DEFICIT

Crecimiento del Déficit Público (% PIB)



$$(x = -0,28 + 0,39 y)$$

Crecimiento del Gasto Público (% PIB)

La aparición del déficit público, tras la crisis de 1973, ha tenido como causa destacada el rápido crecimiento del gasto público. La sobredimensión del gasto público en las distintas economías occidentales es la cara de la misma moneda cuya cruz la constituye el déficit público. El gráfico recoge, para el grupo de los principales países de la OCDE (G-7) y España, el comportamiento del gasto público y el déficit entre los años 1973 y 1983.

Los ritmos de crecimiento del gasto público, medidos por su participación en el PIB, no han podido ser seguidos por los aumentos correspondientes de los impuestos (pese a la elevación de éstos), lo que ha provocado el déficit público. Los valores del gasto y déficit público sugieren que la mayoría de los países solamente han podido financiar la mitad del crecimiento de los gastos públicos con los impuestos, mientras que la otra mitad se ha concretado en el aumento de los déficit.

La excepción a esta regla la constituye el caso de los Estados Unidos, cuyo déficit responde a una reducción de los ingresos por impuestos y no a una elevación, tan intensa como la registrada en el resto de los países integrados en la OCDE, en los gastos públicos. Para los países europeos, en general, las cifras del déficit público se sitúan en la mitad del aumento experimentado por los gastos públicos. Quizás un ejemplo sobresaliente de este comportamiento sea el de España, cuyo crecimiento del gasto público supera con creces al doble del déficit público. Sólo Italia, con un aumento del 19,6 puntos de participación en el gasto público en el PIB, registra una aceleración superior en los gastos públicos a los españoles (con un aumento de 14,7 puntos de participación relativa en el PIB).

Fuente: *Statistiques Retrospectives y Perspectives Economiques de l'OCDE.*

teado hoy con generalidad el problema del *crecimiento excesivo del gasto público* (la llamada sobredimensión del sector público), que acompaña al déficit como síntoma de un mal complejo, padecido por las distintas economías, y muy especialmente por los países europeos de la

OCDE (ver gráfico 1 y su comentario).

Por otra parte, los impuestos han registrado también una expansión importante. Su comportamiento responde a tres rasgos dominantes: el crecimiento del nivel de imposición o presión fis-

cal (registrado con más o menos intensidad, pero con generalidad, para los distintos países); el protagonismo del impuesto personal sobre la renta y las cotizaciones de la Seguridad Social en los aumentos recaudatorios, y el retroceso relativo de los gravámenes sobre la renta de

sociedades y el consumo (bien de los impuestos generales o de los específicos), así como sobre el patrimonio (tanto en su gravamen directo como en el de la tributación de sus transmisiones y adquisiciones). La elevación de la presión fiscal —la otra cara de la expansión del sector de Administraciones públicas— ha planteado el problema de los límites de la imposición, a semejanza de la sobredimensión del gasto a la que antes se aludía.

Tenemos así definidas las características con las que el déficit público se configura en los países industriales: un déficit de considerable magnitud, que afecta a un sector sobredimensionado en sus gastos y con una presión fiscal cuyo crecimiento y nivel actual plantea la dramática cuestión de sus necesarias limitaciones. Dicho en otros términos, el déficit público es, en las sociedades actuales, un problema con tres dimensiones diferentes: su propia cuantía, el crecimiento excesivo de los gastos que lo originan y el aumento y el nivel de la imposición que, pese a no financiar el déficit, suscita efectos que convierten a la imposición en un problema que reclama su propio tratamiento y soluciones.

Las características del déficit público pueden derivarse de otra medición distinta: la *estructural*. Tres rasgos se destacan en el cuadro n.º 1 como más importantes y definitorios del déficit público estructural en nuestro tiempo:

- El primero de ellos es la importancia que el déficit estructural ha alcanzado en todos los países tras la crisis económica. Este hecho es consecuencia directa de la caída del producto potencial que sirve de base a

sus cálculos y de la inercia en la aplicación de las políticas presupuestarias vigentes en la etapa anterior a la crisis. Hubbard (1984) y Emerson (1984) acentúan la importancia de esta contraposición como motivo básico de la generalización de los déficit estructurales en los países de la OCDE y, en especial, en los países europeos. El cálculo de los valores del déficit estructural parte siempre del producto potencial que cada economía puede conseguir y, en consecuencia, varía según los efectos de la crisis económica sobre esa economía. Ahora bien, en cualquier caso, las consecuencias de los *shocks* de oferta descargados por la crisis sobre la producción potencial han sido importantes y devastadoras en algunos países como España. Partiendo de esa premisa, el salto en el déficit estructural ha sido considerable, dada la rigidez manifestada por la política económica para adaptarse a las erosiones ocasionadas por el producto potencial y, sobre todo, para ajustar a ellas los programas de gastos e ingresos públicos. Esta falta de ajuste de la política presupuestaria al nuevo producto potencial tras la crisis constituye, sin duda, el origen del déficit estructural y de su importancia.

Para hallar las cifras en las que puede concretarse el déficit estructural, se han seguido distintos procedimientos, cuya exposición se contiene en el trabajo de González Páramo ya citado. Los dos métodos más utilizados son el llamado de las «crestas del ciclo» (consistente en estimar los valores del producto potencial uniendo los puntos máximos del ciclo económico por medio de líneas rectas), o bien, estimar el producto potencial por la escala de actividad económi-

ca que prevalece como media durante el ciclo (el propósito fundamental de este último cálculo es elaborar una medida del déficit que exprese mejor las tensiones crediticias causadas por el aumento de la relación deuda/PIB, ya que, al operar las economías lejos del máximo del ciclo en las etapas de baja actividad económica, el déficit automático tenderá a aumentar y elevará la cuantía de la relación deuda/PIB; con el fin de reflejar ese hecho, se ha propuesto calcular el déficit estructural no respecto de la producción potencial máxima —«cresta» del ciclo— sino respecto del nivel medio de actividad durante el ciclo). Los valores obtenidos por Muller y Price (1984), a partir de esos dos supuestos, son los que se recogen en el cuadro n.º 2 (la cifra indicada en la primera fila para cada país responde al primer concepto, mientras que la segunda fila muestra los valores obtenidos aplicando el segundo concepto). Esos valores del déficit estructural indican algunas propiedades de su comportamiento que deben destacarse. La primera es el salto importante hacia el déficit en la etapa 1973-75. Ese salto fue mucho más súbito e importante para el grupo de grandes países (G-7) que para el de pequeños países. Destaca, sin embargo, entre los grandes países el caso de Estados Unidos, con superávit según el primer concepto, mientras que los países europeos, en general, ofrecen un deterioro profundo en sus saldos presupuestarios estructurales. En segundo lugar, la etapa entre las dos crisis energéticas (1975-79) responde a una estabilidad de los saldos presupuestarios de los grandes (G-7) y pequeños países, aunque con importantes desviaciones. A comienzos de

CUADRO N.º 2

DEFICIT PUBLICO ESTRUCTURAL / PIB EN LOS PAISES OCDE

PAISES	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
Alemania	-0,1	-0,2	-	+1,3	-0,5	- 3,4	-2,2	-1,3
	-1,5	-1,6	-1,4	-0,1	-1,9	- 4,8	-3,6	-2,7
Australia	+2,9	+1,9	+1,9	-1,1	+2,0	- P,1	-2,7	+1,0
	+2,2	+1,2	+1,2	-1,8	+1,3	- 0,8	-3,3	+0,3
Austria	+2,1	+2,4	+2,3	+1,3	+1,2	- 0,5	-2,7	-2,1
	+1,6	+1,9	+1,8	+0,8	+0,7	- 1,0	-3,2	-2,7
Bélgica	-2,0	-2,3	-4,0	-4,8	-4,4	- 3,9	-5,9	-4,1
	-3,6	-3,9	-5,7	-6,4	-6,0	- 5,5	-7,5	-5,8
Canadá	+1,4	+0,1	-0,2	+0,2	+1,1	- 2,4	-2,0	-2,2
	+0,3	-1,0	-1,3	-0,9	-	- 3,5	-3,1	-3,3
Dinamarca	+3,2	+4,4	+3,2	+3,9	+3,9	+ 1,7	+0,1	-0,1
	+2,4	+3,6	+2,3	+3,1	+3,1	+ 0,8	-0,7	-0,9
España	+0,7	-0,3	+0,1	+0,4	-0,6	-	-0,3	-0,8
	-0,3	-1,3	-0,9	-0,5	-1,6	- 1,0	-1,3	-1,8
Estados Unidos	-	-0,5	-	-0,2	+0,7	- 0,9	+0,4	+0,6
	-1,8	-2,3	-1,8	-2,0	-1,1	- 2,6	-1,4	-1,2
Finlandia	+5,4	+6,6	+4,8	+5,8	+4,7	+ 3,6	+7,0	+6,2
	+4,8	+6,0	+4,2	+5,2	+4,0	+ 2,9	+6,3	+5,6
Francia	+0,9	+0,7	+0,4	+0,4	+0,7	- 0,4	+0,2	-0,2
	-0,4	-0,6	-0,9	-0,9	-0,6	- 1,7	-1,1	-1,5
Gran Bretaña	+3,0	+1,6	-0,8	-3,6	-3,7	- 3,2	-3,4	-1,7
	+0,7	-0,7	-3,1	-5,9	-6,0	- 5,5	-5,7	-4,0
Grecia	+1,5	+0,6	+0,4	-1,4	-	- 1,4	-0,8	+0,1
	-0,9	-1,9	-2,1	-3,8	-2,4	- 3,8	-3,3	-2,4
Holanda	-0,8	-0,5	-0,4	-0,1	-1,1	- 0,9	-1,9	-0,4
	-3,5	-3,2	-3,1	-2,8	-3,8	- 3,6	-4,6	-3,1
Irlanda	-2,5	-2,0	-2,7	-4,0	-6,8	-10,3	-5,7	-6,5
	-4,0	-3,5	-4,2	-5,5	-8,3	-11,8	-7,1	-8,0
Italia	-5,2	-6,7	-8,4	-8,3	-8,1	-10,1	-8,4	-7,3
	-6,0	-7,5	-9,2	-9,1	-8,9	-10,9	-9,2	-8,1
Japón	+1,9	+1,7	+0,6	+0,3	+0,7	- 1,9	-2,9	-3,1
	+1,3	+1,2	-	-0,3	+0,2	- 2,4	-3,4	-3,7
Noruega	+3,2	+4,5	+4,8	+6,4	+5,2	+ 4,7	+3,3	+2,5
	+3,0	+4,2	+4,5	+6,1	+5,0	+ 4,5	+3,0	+2,2
Suecia	+4,4	+5,9	+5,2	+4,0	+0,8	+ 1,6	+3,9	+3,7
	+3,3	+4,7	+4,0	+2,9	-0,4	+ 0,4	+2,8	+2,5
Total grupo G-7 (2)	+0,4	-0,2	-0,4	-0,6	-0,2	- 2,0	-1,3	-1,0
	-1,1	-1,6	-1,9	-2,0	-1,7	- 3,5	-2,8	-2,5
Total pequeños países (2)	+1,6	+1,6	+1,3	+0,7	+0,5	- 0,1	+0,7	-0,1
	+0,4	+0,4	+0,1	-0,5	-0,7	- 1,3	-1,9	-1,1
Total países anteriores	+0,5	+0,1	-0,2	-0,4	-0,1	- 1,7	-1,2	-0,9
	-0,9	-1,4	-1,6	-1,9	-1,5	- 3,2	-2,6	-2,3

(1) Cifras estimadas.

(2) La agregación de PIB se ha realizado utilizando las ponderaciones y tipos de cambio de 1982.

Fuente: OCDE.

CUADRO N.º 2 (continuación)

DEFICIT PUBLICO ESTRUCTURAL/PIB EN LOS PAISES OCDE

PAISES	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984 (1)
Alemania ...	- 1,7	- 2,3	- 2,5	- 2,4	- 0,9	+ 0,5	+ 1,7
	- 3,1	- 3,7	- 3,9	- 3,8	- 2,3	- 0,9	+ 0,3
Australia ...	- 0,3	+ 0,2	+ 1,4	+ 1,2	+ 2,1	- 1,6	- 2,9
	- 1,0	- 0,5	+ 0,7	+ 0,6	+ 1,4	- 2,3	- 3,6
Austria ...	- 1,5	- 2,4	- 1,6	- 0,2	- 1,3	- 2,2	- 1,6
	- 2,0	- 2,9	- 2,1	- 0,7	- 1,8	- 2,7	- 2,1
Bélgica ...	- 4,3	- 5,1	- 7,4	- 9,1	- 7,7	- 7,0	- 6,2
	- 5,9	- 6,8	- 9,1	- 10,7	- 9,3	- 8,6	- 7,8
Canadá ...	- 2,9	- 1,6	- 1,7	- 0,5	- 1,2	- 1,9	- 2,1
	- 4,0	- 2,7	- 2,8	- 1,6	- 2,3	- 3,0	- 3,2
Dinamarca ...	+ 0,7	- 1,9	- 1,6	- 2,7	- 6,6	- 5,5	- 4,4
	- 0,2	- 2,7	- 2,4	- 3,5	- 7,5	- 6,4	- 5,3
España ...	- 1,7	- 1,1	- 1,0	- 1,3	- 3,5	- 3,7	- 3,2
	- 2,7	- 2,1	- 2,0	- 2,3	- 4,5	- 4,7	- 4,2
Estados Unidos ...	+ 0,9	+ 1,2	+ 0,7	+ 1,6	+ 0,3	- 0,2	- 0,5
	- 0,9	- 0,6	- 1,1	- 0,2	- 1,4	- 2,0	- 2,2
Finlandia ...	+ 4,6	+ 1,7	+ 0,5	+ 2,1	+ 0,2	- 0,9	- 1,2
	+ 4,0	+ 1,1	- 0,2	+ 1,4	- 0,4	- 1,5	- 1,8
Francia ...	- 1,7	- 0,8	+ 0,8	- 0,2	- 0,6	- 0,7	- 0,1
	- 3,1	- 2,1	- 0,5	- 1,5	- 1,9	- 2,0	- 1,4
Gran Bretaña ...	- 3,8	- 3,2	- 1,1	+ 1,8	+ 3,3	+ 1,6	+ 2,0
	- 6,1	- 5,5	- 3,5	- 0,5	+ 1,0	- 0,7	- 0,4
Grecia ...	-	- 0,3	- 3,0	- 9,3	- 5,7	- 5,1	- 4,9
	- 2,4	- 2,7	- 5,4	- 11,7	- 8,2	- 7,5	- 7,3
Holanda ...	- 0,8	- 1,3	- 2,5	- 1,7	- 1,9	- 1,1	- 0,8
	- 3,5	- 4,0	- 4,2	- 4,4	- 4,6	- 3,8	- 3,5
Irlanda ...	- 9,2	- 10,7	- 11,7	- 13,3	- 14,3	- 10,6	- 9,1
	- 11,7	- 12,2	- 13,2	- 14,8	- 15,8	- 12,0	- 10,6
Italia ...	- 9,1	- 9,7	- 8,6	- 12,0	- 12,0	- 9,7	- 9,4
	- 9,9	- 10,5	- 9,4	- 12,9	- 12,8	- 10,5	- 10,2
Japón ...	- 4,9	- 4,3	- 4,1	- 3,5	- 2,8	- 2,2	- 1,3
	- 5,5	- 4,8	- 4,7	- 4,1	- 3,4	- 2,8	- 1,9
Noruega ...	+ 1,8	+ 2,3	+ 4,3	+ 5,4	+ 5,4	+ 5,4	+ 2,5
	+ 1,5	+ 2,0	+ 4,0	+ 5,1	+ 5,2	+ 5,1	+ 2,2
Suecia ...	+ 2,2	- 1,7	- 2,6	- 2,1	- 2,6	- 1,6	- 1,1
	+ 1,0	- 2,9	- 3,7	- 3,2	- 3,8	- 2,8	- 2,3
Total grupo G-7 (2) ...	- 1,6	- 1,3	- 1,2	- 0,6	- 0,9	- 1,0	- 0,7
	- 3,0	- 2,7	- 2,6	- 2,1	- 2,4	- 2,4	- 2,2
Total pequeños países (2) ...	- 0,5	- 1,3	- 1,4	- 1,7	- 2,2	- 2,6	- 2,6
	- 1,8	- 2,5	- 2,6	- 2,9	- 3,4	- 3,8	- 3,8
Total países anteriores ...	- 1,5	- 1,3	- 1,2	- 0,7	- 1,1	- 1,2	- 1,0
	- 2,9	- 2,7	- 2,6	- 2,2	- 2,5	- 2,6	- 2,4

(1) Cifras estimadas.

(2) La agregación de PIB se ha realizado utilizando las ponderaciones y tipos de cambio de 1982.

Fuente: OCDE.

la década actual los saldos estructurales alcanzaron sus valores máximos en Irlanda, Italia, Grecia, Bélgica y Dinamarca. A partir de la segunda crisis energética, la nueva política presupuestaria seguida por los principales países (G-7) reduce el déficit estructural, pero esa política no han podido secundarla en su integridad los países menores de la OCDE, en los que el déficit estructural se agrava. El déficit público en España se ajusta al comportamiento de este último grupo, y constituye uno de los ejemplos más claros y paradigmáticos de dominio del déficit estructural en el déficit público durante los años recientes. Finalmente, debe consignarse el salto espectacular hacia el déficit público estructural de los Estados Unidos, que se registra justamente en esta última fase, en concreto a partir de 1982, como consecuencia de la nueva política fiscal definida por la *Economic Recovery Tax Act* de 1981, la cual incorpora las decisivas reducciones impositivas origen del peculiar déficit público norteamericano.

Un mensaje importante que se deduce de las cifras del cuadro n.º 2 es la gran sensibilidad de las mismas a las hipótesis utilizadas en su cálculo. En efecto, las diferencias entre los valores de las dos filas (el déficit estructural derivado del producto potencial calculado entre máximos y del producto potencial medio) son considerables, y constituyen una importante advertencia sobre su cauta utilización para interpretar la vida financiera del país al que se refieran y, en mayor medida aún, para orientar la política presupuestaria.

- El segundo rasgo que el esquema 1 destaca, al utilizar el

concepto de déficit estructural para analizar el comportamiento presupuestario reciente, es el de sus diferencias entre países. Vito Tanzi (1985) ha afirmado que las cifras del déficit estructural en relación con las cifras del déficit efectivo —es decir, la comparación de los cuadros números 1 y 2— puede utilizarse como un *contrafactual*, que nos indica lo que pasaría en el supuesto de que las oscilaciones cíclicas de la actividad económica desapareciesen en las liquidaciones presupuestarias. El efecto del ciclo económico sobre el déficit ofrece algunas variaciones significativas por países, indicativas de la gravedad y el arraigo relativos del déficit público en los distintos países (gravedad que puede apreciarse por la magnitud del déficit estructural en el déficit público efectivo). Esa relación déficit efectivo-déficit estructural constituye un indicador de la necesidad del tratamiento urgente del déficit público y de su carácter prioritario para elevar las posibilidades de crecimiento del producto potencial, y mejorar así la situación crítica de la economía (el caso de España, con un déficit estructural dominante debido a los factores que han desplomado el producto potencial tras la crisis económica, constituye un ejemplo claro de déficit estructural grave, que requiere un tratamiento prioritario por la política económica).

- El tercer rasgo del comportamiento del déficit estructural de los distintos países es el de su *asimetría* en Estados Unidos y en el resto de los países de la OCDE. Hay que prevenirse, en efecto, del grave error al que podría conducir el análisis de las cifras del déficit estructural en el grupo G-7 que, a partir de

1980, comienzan a manifestar la acción tendente a reducir su cuantía por parte de las políticas presupuestarias de los distintos países, fundamentalmente de Japón y Europa. Esa agregación de los déficit estructurales de los distintos países podría llevar a la conclusión de que no existe un problema fiscal importante en un sentido internacional y de que el déficit público no influencia el equilibrio entre los distintos países. Nada, sin embargo, más lejos de la verdad. Este promedio del déficit estructural y su reducción (en los países G-7) es fruto de una suma muy heterogénea, con comportamientos opuestos en los déficit estructurales de los distintos países. En efecto, la marcha del déficit público estadounidense y el del resto de los grandes países de la OCDE (G-7 menos Estados Unidos) ofrece una clara *asimetría*. *Asimetría* por el origen del déficit estructural y, sobre todo, *asimetría* por su tratamiento por la política presupuestaria.

En cuanto a su *origen*, puesto que el déficit público estructural (como prueban los gráficos 2 y 3, que recogen el comportamiento de ingresos y gastos públicos en Estados Unidos y en los países de la OCDE —descontando en ellos las oscilaciones cíclicas) responde a causas muy diferentes: la caída de ingresos públicos por impuestos explica su iniciación y fundamento en los Estados Unidos, mientras que en el resto de los países de la OCDE su causa está en el crecimiento estructural del gasto público, superior al crecimiento estructural de la imposición.

Por otra parte, el tratamiento del déficit público *estructural* ha

INGRESOS Y GASTOS PUBLICOS, ELIMINADAS LAS INFLUENCIAS COYUNTURALES, EN ESTADOS UNIDOS Y EUROPA

GRAFICO 2
ESTADOS UNIDOS

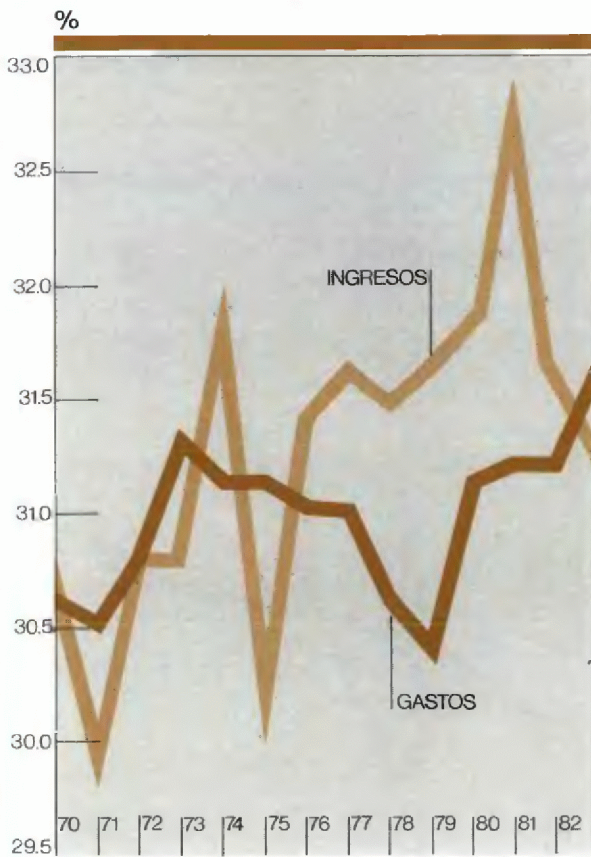
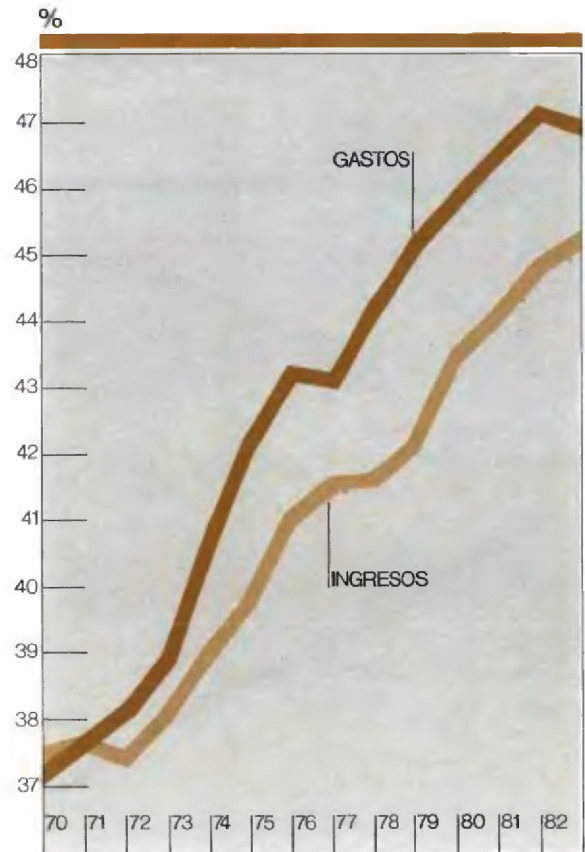


GRAFICO 3
OCDE EUROPA



Los gráficos 2 y 3 presentan el comportamiento de ingresos y gastos públicos, una vez eliminadas las influencias coyunturales, en Estados Unidos y Europa, según los cálculos realizados por Muller y Price (1984).

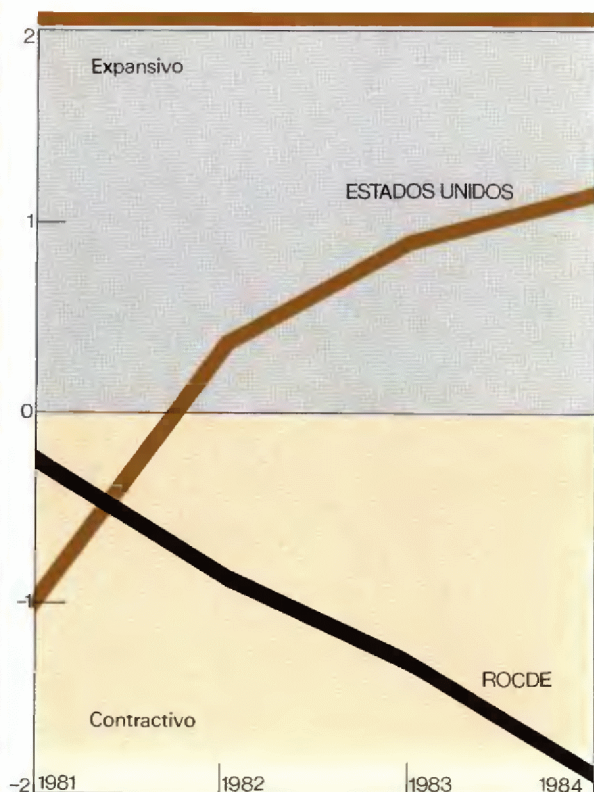
Como puede comprobarse por la comparación de los dos gráficos, las causas del déficit público son muy distintas en los países europeos y en los Estados Unidos. Los gastos de las Administraciones públicas, una vez eliminadas las influencias coyunturales, han representado en los Estados Unidos una proporción prácticamente estable del PIB a partir de 1970 (aunque dentro del componente de las Administraciones públicas haya aumentado la participación relativa de los gastos del gobierno federal en casi 2 puntos a costa de la participación de las haciendas subcentrales). En Europa, por el contrario, la sobredimensión del sector público constituye un claro problema, que manifiesta con toda evidencia el gráfico 3. Los gastos pú-

blicos han crecido ininterrumpidamente desde el comienzo de la crisis, y sólo en su final parece alcanzarse un punto de saturación. Los ingresos públicos se han elevado también, pero la diferencia entre unos y otros ha abierto el bache del déficit estructural.

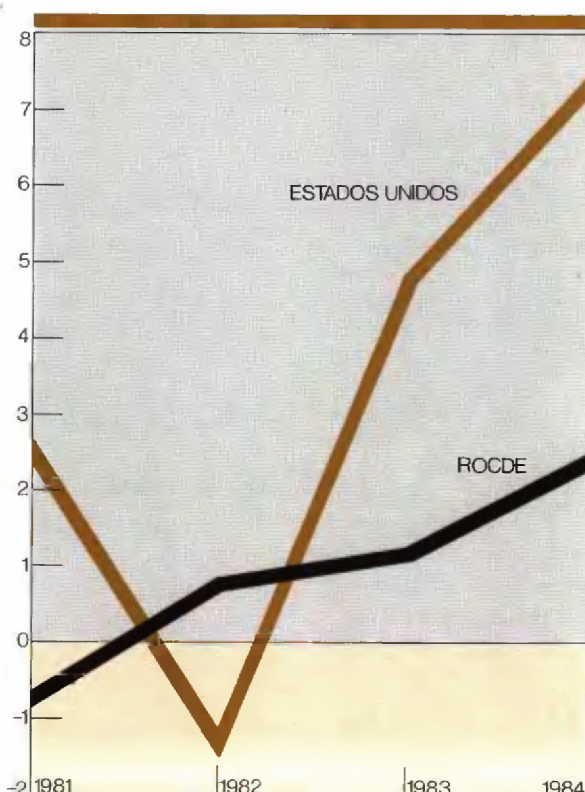
El déficit público, por tanto, se presenta en Estados Unidos y Europa con rasgos totalmente *asimétricos*; en Estados Unidos no hay sobredimensión del gasto público (si se atiende a la experiencia histórica) ni exceso de imposición, precisamente la caída de la presión tributaria es la causante del déficit. Por el contrario, en Europa el déficit público se plantea con un sector de Administraciones públicas sobredimensionado y con un crecimiento constante de la presión fiscal, cuyo elevado nivel y distribución ocasionan importantes efectos negativos sobre la actividad económico-privada.

GRAFICO 4 ASIMETRIA DE POLITICAS FISCALES ENTRE ESTADOS UNIDOS Y RESTO DE LA OCDE (1981-1985)

CAMBIOS EN EL DEFICIT PRESUPUESTARIO ESTRUCTURAL DESDE 1980



CAMBIOS EN LA DEMANDA INTERNA



Todos los análisis económicos han concedido una atención destacada a las divergencias entre las políticas presupuestarias de Europa y el resto de los países de la OCDE como causa importante de los desequilibrios actuales de la economía mundial. El gráfico 4, ofrecido por Marris (1984), trata de presentar los rasgos fundamentales de estas divergencias. En su parte izquierda, el gráfico 4 indica la variación de los déficit estructurales, desde 1980, en Estados Unidos y el grupo R OCDE (G-7 menos Estados Unidos). Los aumentos del déficit estructural se consideran como políticas expansivas en los Estados Unidos, mientras que las disminuciones en ese déficit estructural en el R OCDE constituirían políticas contractivas. Como resultado de las mismas, la demanda interna de Estados Unidos se ha visto impulsada, merced a este empujón del déficit público, mientras que esa demanda interna ha crecido en mucha menor cuantía en R OCDE, y esto debido en gran parte a los efectos de la expansión americana (aumento de exportaciones del área R OCDE hacia Estados Unidos). La suma de estas políticas fiscales deficitarias, unida al convencimiento de que

la política monetaria estadounidense no seguirá una línea de facilidad para acomodar el déficit público, ha ocasionado una elevación de los tipos de interés en Estados Unidos que ha elevado la cotización del dólar, originando la crítica situación de la balanza de pagos estadounidense, y sus déficit continuados son los que fundamentalmente han sostenido el crecimiento económico en la zona R OCDE. El carácter precario de ese proceso de recuperación se deriva de la imposibilidad de extender en el tiempo los tres acontecimientos que asocia: déficit público creciente en Estados Unidos, aumento en la cotización del dólar y déficit exterior americano importante. La asimetría del comportamiento presupuestario de Estados Unidos y de R OCDE está en el origen mismo de esos desequilibrios que actualmente afectan a la economía mundial y que exigen un tratamiento por ahora demorado.

R OCDE = Grupo G-7, sin los Estados Unidos (Canadá, Alemania Occidental, Francia, Inglaterra, Italia y Japón).

Fuente: OCDE, *Perspectives Economiques*, n.º 37, junio 1985.

respondido a muy distintas políticas en Estados Unidos y en el resto de la OCDE. A partir de 1980, en el convencimiento de que el déficit público constituía una de las debilidades que originaba los desequilibrios fundamentales de las economías europeas y de Japón, estos países decidieron aplicar medidas con las que reducir el déficit estructural. La *reducción a plazo medio* del déficit público se convirtió en un objetivo de la política económica de estos países. Las dificultades de su consecución han sido obvias y han venido a demostrar la gran rigidez del gasto público al tratar de doblar sus crecimientos y, en consecuencia, lo duro y laborioso de esa empresa. Sin embargo, a partir de 1984 la inflexión de la tendencia expansiva de los déficit públicos se produce, por más que esa inflexión no pueda considerarse sino como la iniciación de un proceso aún no generalizado en todos los países y, en todo caso, de distintas dimensiones. Quizás los ejemplos más destacados, que transmiten su influencia sobre los valores medios del déficit público en los grandes países, sean los de Japón, Gran Bretaña y Alemania Occidental. En cualquier caso, lo que sí es cierto es que desde 1980 —como testimonian los resultados que ofrece el gráfico 4—, la política del resto de los países de la OCDE (con exclusión de los Estados Unidos), dominada por los ejemplos de Japón, Alemania Occidental y Gran Bretaña, ofrece un carácter marcadamente restrictivo y desacelerador de la tasa del déficit estructural. Por el contrario, Estados Unidos no ha seguido esta política. Después de las disposiciones fiscales de 1981, el desplome estructural del conjunto de sus ingresos provoca un dé-

ficit público continuado, dada la práctica imposibilidad de contención del gasto público. Se trata —como se ha dicho con frecuencia— de un déficit político creado por las divergencias entre el Ejecutivo y el Legislativo, ya que éste —el Congreso— se ha negado a aceptar las reducciones de gastos que imponían las cifras disponibles de ingresos tributarios. Como consecuencia, el déficit público estadounidense ofrece un saldo presupuestario estructural que ha experimentado un deterioro equivalente a un 2,5 por 100 del PIB entre 1981 y 1984, mientras que se registraba una mejora del 1,1 por 100 del PIB en el resto de los países de la OCDE. El carácter expansivo de la política presupuestaria estadounidense y el restrictivo del resto de los países de la OCDE ha originado una serie de importantes desequilibrios en la economía mundial, cuyo tratamiento es, a juicio de muchos economistas, prioritario y decisivo para alentar la recuperación actual de la actividad económica (ver gráfico 4 y comentario).

Los conceptos de déficit estructural no constituyen una medida útil y expresiva para valorar los efectos del déficit público sobre los procesos de ahorro e inversión y mercados de capitales. En realidad, son los déficit efectivos los que deben financiarse y no los déficit estructurales. Los títulos de deuda que deben colocarse en cada ejercicio (el aumento de los pasivos vivos) vienen determinados por los déficit efectivos acumulados y el déficit efectivo corriente. De ahí la necesidad de conocer, junto a los déficit efectivos corrientes, los aumentos de la relación deuda pública/PIB (que constituye el indicador de

los déficit acumulados) para evaluar sus consecuencias. El perfil histórico de esta relación para los principales países industrializados se ha elaborado y presentado por la OCDE en el número 37 de *Perspectives Economiques* (1985). Dos conclusiones fundamentales parecen deducirse de esta apreciación del déficit público a través de los crecimientos de la deuda pública: 1.^a) El rápido aumento de la relación en los últimos años en todos los países, que la ha situado por encima de sus valores normales en tiempos de paz. 2.^a) La experiencia histórica parece mostrar la tendencia de esos valores anormales a corregirse por la monetización de la deuda y la inflación subsiguiente que la ha acompañado. Dicho en otros términos, la monetización del déficit ha tendido a ser función de su cuantía. Ese peligro de la futura monetización de la deuda dificulta hoy su colocación y eleva los tipos de interés a largo plazo, lo que, a su vez, obliga a actuar sobre la causa que condiciona la cuantía propia de la deuda, que no es otra que el déficit público. El gráfico 5 presenta el perfil histórico de esa relación deuda pública/PIB en el caso de España. Como puede apreciarse a través de su contemplación en este gráfico, y como se destaca en el comentario al mismo, el crecimiento de la deuda en el PIB presenta una intensa aceleración en los últimos años, que acentúa la necesidad y urgencia del tratamiento del déficit público en nuestro país.

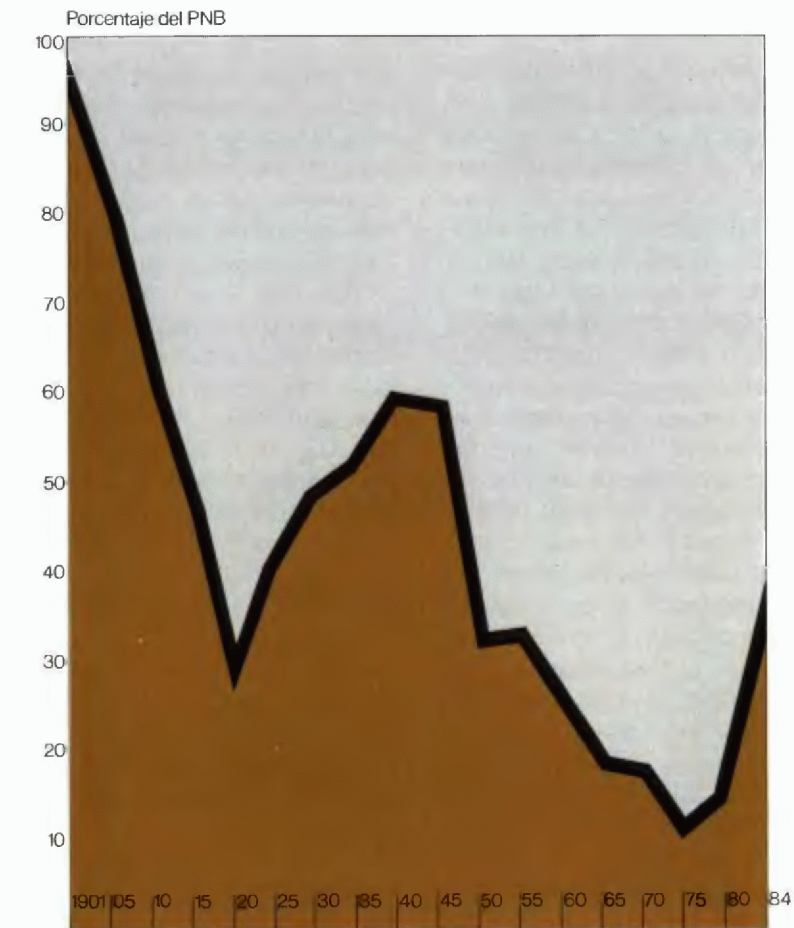
La última de las características del déficit público, recogidas en el esquema 1, destaca la necesaria contemplación del concepto de déficit económico para

GRAFICO 5 EL PERFIL HISTORICO DE LA DEUDA PUBLICA ESPAÑOLA

El gráfico ofrece el comportamiento de la relación deuda pública/PNB en España en el siglo actual. El primer hecho que sorprende en la marcha de esa relación, respecto de la que ofrecen los principales países industriales, es el de la singularidad del comportamiento de la Hacienda española. La relación deuda pública/PIB ha estado asociada en los países industriales a la financiación de las dos guerras mundiales, 14-18 y 39-45, y a los periodos de reconstrucción. Tras de esos periodos de intenso crecimiento de la relación deuda pública/PIB, que ha colocado sus valores por encima de 100, ésta ha vuelto en los tiempos de paz a situarse en valores menores, comprendidos en el intervalo del 30 al 50 por 100. La peculiaridad del comportamiento de la relación deuda pública/PIB tras la crisis de 1973 en los países industriales, es que ésta ha alcanzado niveles superiores y con un crecimiento anómalo en tiempos de paz, que suscitan hoy fundados temores sobre su futura monetización.

El comportamiento de la relación deuda pública/PIB en España no ha seguido —hasta la llegada de la crisis actual— las pautas marcadas por el comportamiento internacional. Varios hechos explican ese perfil anómalo de la deuda pública española. El primero y más obvio es que España no intervino en ninguna de las dos conflagraciones mundiales. El segundo es la peculiar política de deuda seguida por nuestra Hacienda pública. Nuestros grandes déficit no se han financiado por aumentos en la deuda pública, sino directamente por la ayuda directa del Banco de España. Dicho en otros términos, la monetización directa ha sustituido a la monetización de la deuda pública emitida, circunstancia que explica que nuestra guerra civil no supusiera un aumento inmediato y drástico de la deuda pública en circulación.

A partir de la consignación de esos dos hechos relevantes, el perfil histórico de nuestra deuda pública se explica por motivos propios y diferentes de los que han dominado en los países industriales. La caída espectacular de la relación deuda pública/PNB que va de 1901 a 1920 se explica por la operación de estabilización realizada por Fernández Villaverde a comienzos de siglo, de la que formaron parte las conversiones de la deuda y la reforma fiscal, que restableció el equilibrio del presupuesto. A los resultados de esa operación se sumaron los crecimientos del PNB que siguieron a estas operaciones, crecimientos que habrían de intensificarse en la etapa de singular desarrollo económico que España vive en la primera guerra mundial. El salto de la relación deuda pública/PNB en 1925 responde a la existencia de dos fuerzas distintas: la contracción del PNB en términos nominales que se registra entre 1920 y 1925 y la vuelta de la Hacienda española a su situación deficitaria, saldada en parte con elevaciones de la deuda pública.



La utilización intensa de la deuda pública —atendida la experiencia histórica anterior— durante la Dictadura explica, conjuntamente con la tasa de desarrollo del PNB nominal, los valores superiores al 50 por 100 de la deuda pública respecto del PNB que se alcanzarán en 1935. La etapa 1935-1940, que debería haberse manifestado por elevaciones sustanciales de la deuda pública como consecuencia de la guerra civil, no registra esas elevaciones, pues la guerra civil se financió desde Madrid y Burgos con monetización directa. Con todo, la deuda aumenta su participación en el PIB en 1940, por las necesidades de la reconstrucción, hasta colocarse en valores próximos al 60 por 100, los más elevados de la serie desde 1910. Desde esos niveles, la relación desciende hasta colocarse en el 32,88 en 1950, como consecuencia no sólo del crecimiento del PIB, sino de nuevo debido a los cauces seguidos por la financiación del Tesoro a través del Banco de España. Desde 1957 a 1975, restablecido el equilibrio del presupuesto y dado el fuerte crecimiento del PNB, la relación deuda pública/PNB disminuye, hasta situarse en el valor más bajo de la serie en este siglo (11,1 por 100).

La crisis económica va a abrir en España una nueva etapa de déficit públicos que inicialmente financian las ayudas al Tesoro del Banco de España y,

con posterioridad a 1982, los crecimientos de la deuda pública. A partir de aquí, el comportamiento de la relación deuda pública/PNB sigue —como antes se indicó— las pautas a que ésta ha respondido en los países de la OCDE, elevándose espectacularmente hasta situarse en el 37,77 por 100 a finales de 1984. La rapidez de este aumento —superior al crecimiento del déficit público según las necesidades de financiación— suscita una preocupación fundada de cara al futuro, no sólo por los aumentos de la carga que para los gastos públicos supone el servicio de la deuda, sino, sobre todo, porque los intereses reales de la deuda superan a la tasa de crecimiento de la producción, lo que asegura, por esa sola relación, el crecimiento continuo del déficit y deuda pública. Esta situación justifica la adopción de una estrategia exigente frente al déficit público, tendente a su reducción —dado, además, su carácter fundamentalmente estructural— para prevenir los gravísimos peligros que se seguirán de su amenazadora monetización.

Fuentes: PNB: 1901 a 1945: Estimación Renta Nacional de España. Siglo XX. J. Alcaide. Años 1955 a 1984: Informe Económico Banco de Bilbao. Deuda Pública: 1901 a 1970: Deuda Pública en circulación 1850-1975. Valentín Fernández Acha. Instituto de Estudios Fiscales. Años 1975 a 1984: PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 23. Anexo estadístico.

valorar sus dimensiones. Las estimaciones del déficit público realizadas en algunos países para el caso de las prestaciones/cotizaciones de la Seguridad Social demuestran su importancia, como ha acentuado Peacock (1984) para el caso de Gran Bretaña, así como la conveniencia de contar con cálculos solventes, aún no disponibles para los distintos países.

A la vista de los rasgos que hoy dominan el déficit público, contemplados a través de sus distintas medidas, cabe poca duda de que éste se configura como un problema económico fundamental en la sociedad de nuestro tiempo. Un déficit de considerable magnitud al que acompañan, en la mayoría de los países, dos problemas adicionales: la sobredimensión del gasto público y el crecimiento de la imposición. Ese déficit público elevado posee dimensiones estructurales importantes que denuncian su fuerza de cara al futuro y su arraigo en la crisis económica, de la que es a la vez consecuencia y causa. La asimetría del déficit estructural en los Estados Unidos y el resto de los países de la OCDE alienta los desequilibrios que padece la economía occidental e hipoteca —de no resolverse— las posibilidades de la recuperación en curso. Los déficits públicos acumulados han elevado la relación deuda pública/PIB, amenazando con la monetización de la deuda en el futuro, lo que, a la vez, fortalece las expectativas de inflación y eleva los costes de la deuda, al presionar al alza los tipos reales de interés. Esa elevación de los tipos reales de interés, al situarlos por encima de las tasas de desarrollo del PIB, origina una situación explosiva de crecimiento constante de la

deuda y de los déficits públicos. La existencia, en fin, de déficit económicos no reconocidos en las cifras de déficit público efectivo agrava más aún la perspectiva de los desequilibrios de las distintas haciendas en el futuro.

Los hechos que definen al déficit conceden a su estudio por la Hacienda Pública una indiscutible transcendencia, convirtiéndole en un tema de singular importancia, del que es preciso conocer sus causas profundas y sus efectos para diseñar una política eficiente que ofrezca las respuestas necesarias para su tratamiento.

EL DEFICIT PUBLICO: SUS CAUSAS

Como se ha expuesto hasta aquí, los hechos en los que el déficit público se manifiesta en las distintas economías occidentales asocian hoy tres comportamientos del sector de Administraciones públicas: el propio déficit, el crecimiento del gasto público y el aumento de la imposición. De ahí que esos tres acontecimientos traten de explicarse separada o conjuntamente por las diversas teorías disponibles. Ofrecer un relato completo del contenido de esas teorías ni es posible en las dimensiones de este trabajo ni es éste su propósito. Como se ha indicado anteriormente, lo que aquí se pretende es más modesto: presentar un *plano general* que ordene esas teorías explicativas y permita obtener al lector no especialista una orientación sobre los muy distintos argumentos manejados por la literatura financiera —una literatura que se ha desarrollado a ritmo exponencial— para explicar los por-

qués del déficit y del aumento de gastos e ingresos públicos, las dos circunstancias que le han acompañado. Ese *plano general* es el que se presenta en el esquema 2, cuyo contenido trata de desarrollarse seguidamente.

El esquema 2 ordena las explicaciones de los hacendistas sobre el crecimiento del sector público y sobre la aparición y arraigo del déficit, reduciéndolas/agrupándolas en tres categorías diferentes: una explicación normativa, basada en la teoría de los fallos del mercado (I), inspiradora del paradigma de la política económica vigente en la etapa 1946-73, y dos explicaciones positivas de muy distinto signo: la fundamentada en la teoría de los fallos del sector público (II) y las asociadas a lo que se ha denominado crisis del Estado fiscal, que predicen —por diferentes hipótesis— el fin del Estado basado en los impuestos (III).

La primera explicación de los mayores gastos e impuestos y del déficit público que los ha acompañado es económica y normativa: se debe completar el sistema de economía de mercado con un sector público importante, que pueda desequilibrar su presupuesto para ayudar a la economía a lograr un mayor crecimiento y empleo. Ese sistema económico —el capitalismo mixto— es el que aspiraron a instaurar las intervenciones de la política económica en el período 1946-73.

La segunda explicación del crecimiento de gastos, impuestos y déficit público parte de la experiencia en la aplicación de la política económica inspirada en el enfoque de los fallos del mercado, que ha venido a probar que los procesos de elección social en una democracia y

ESQUEMA 2
EXPLICACIONES DEL DEFICIT PUBLICO
Y DEL CRECIMIENTO DEL GASTO Y LA IMPOSICION

I.
Teoría normativa de la Hacienda Pública
basada en los FALLOS DE LA ECONOMIA
DE MERCADO.

- * El crecimiento del sector público se legitima por el desempeño de las funciones de asignación de recursos/distribución de la renta.
- * El déficit se legitima por la estabilización de la renta con un alto nivel de empleo.

II.
Teoría positiva de la Hacienda Pública
basada en los FALLOS DEL SECTOR
PUBLICO.

- * Los procesos de elección social en una democracia y el comportamiento de los agentes que la interpretan producen una sobredimensión desequilibrada del sector público (el Estado como Leviathan).
- * El déficit público es una consecuencia de déficit que afectan al proceso democrático y no se reducirá sin un tratamiento de los procesos de elección social en una democracia (origen político del déficit).
- * La existencia de fallos del sector público afecta negativamente a la eficiencia del sistema económico y a las libertades individuales.

III.
Teorías de la
CRISIS DEL ESTADO FISCAL.

- * El crecimiento del gasto público y el déficit son una consecuencia inevitable de la crisis del sistema capitalista.
- * La crisis del Estado fiscal es una consecuencia objetiva del cambio estructural (contradicción entre necesidades de mayor gasto público cuya financiación por impuestos distorsiona los incentivos y reduce la eficiencia del sistema económico).
- * La crisis del Estado fiscal como una consecuencia del igualitarismo.
- * La crisis del Estado fiscal como consecuencia de la degradación del proceso democrático.

los comportamientos de los actores que los interpretan (políticos, funcionarios, ciudadanos) pueden contribuir por sí mismos, sin fallos del mercado que lo justifiquen, a una sobredimensión desequilibrada del sector público. El déficit público puede ser así una consecuencia de los déficit que afectan al proceso democrático y no de los déficit del mercado. El déficit público no es, por lo tanto, sólo un problema económico, sino político también, y no se reducirá sin cambios institucionales que corrijan los defectos actuales del proceso de decisión en una democracia y prevengan el comportamiento inadecuado de sus actores sociales.

El déficit público tiene, para el tercer grupo de teorías, una explicación diferente: la de estar asociado con problemas derivados de la estructura económica, social y política. Con esa contemplación común del origen del déficit público, Musgrave (1980) ha propuesto diferenciar cuatro posibles explicaciones. Para la primera de ellas (la teoría marxista del déficit público), la explicación debe arrancar de su inserción dentro de la estructura social, económica y política del sistema capitalista. En ese mundo, en el que el problema fiscal está dominado por la lucha de clases y el control del poder fiscal por la clase capitalista, la crisis fiscal es inevitable, porque la base sobre la que opera la hacienda pública, el funcionamiento del sistema capitalista, producirá un aumento imperativo en los gastos públicos sin poder obtener los ingresos para cubrirlos. La crisis del Estado Fiscal, originada por el sistema capitalista, agudiza la lucha de clases y el derrumbe final. El déficit público no es otra cosa para los

marxistas que un heraldo más de la apocalipsis final del capitalismo.

Menos dramáticos, los otros tres enfoques de la crisis del Estado Fiscal acentúan bien sea la asociación del déficit público a la estructura del cambio económico a lo largo del proceso de desarrollo, o bien su atribución a las tendencias radicales hacia el igualitarismo, o a una utilización degradada del poder fiscal en una democracia. Todos estos enfoques afirman la existencia de una crisis fiscal, pero no concluyen en su inevitabilidad irremediable.

¿Cuáles son los principales argumentos utilizados en estas tres explicaciones del déficit público, del crecimiento de los gastos y de la imposición? Es la pregunta a la que pretende contestarse en el resto del presente epígrafe.

La teoría de la Hacienda Pública ha ofrecido tradicionalmente una interpretación de la actividad financiera que justificaba los programas de gastos/ingresos públicos, en lo que gráficamente Francis Bator (1958) denominaba «la anatomía de los fallos de la economía de mercado». Esa interpretación ha partido de la aceptación de tres premisas: 1.^a) Que el sistema económico existente *presupone* el funcionamiento de un mercado competitivo, y que ese funcionamiento conduce a una administración eficiente de los recursos económicos de una sociedad. La asignación óptima de los recursos escasos disponibles, realizada por el mecanismo de los precios competitivos, se consigue cuando se alcanza un óptimo, definido por Wilfredo Pareto: ningún sujeto puede mejorar su posición si no es a cos-

ta del empeoramiento de otro u otros sujetos (nadie puede estar mejor sin que alguien esté peor). La eficiencia del equilibrio competitivo se utiliza, pues, como punto de partida hipotético (normativo) para tratar de explicar la atribución de papeles al sector público. ¿Cuáles son los fallos de la economía de mercado que legitiman, a partir de estos supuestos, el conjunto de intervenciones del sector público?; tal es la pregunta que trata de responder la teoría normativa de la actividad financiera. 2.^a) Esa actividad pública fundada en los fallos del mercado descansa en la aceptación de valoraciones individualistas de los fines sociales. De lo que se trata es de comprobar cómo una asignación de recursos realizada por el mercado, y dominada por las preferencias de los individuos que integran la sociedad, consigue o no un óptimo de Pareto. La norma para juzgar una situación como óptima son siempre las preferencias individuales y no las preferencias de alguna entidad distinta de los individuos llamada sector público (se descarta, por tanto, cualquier enfoque organicista del sector público, pues éste no tiene una entidad propia y distinta de los individuos que forman la sociedad). 3.^a) Los fallos de la economía de mercado detectados en ese contexto constituyen una razón *a priori* para considerar la oportunidad de intervenciones del sector público. Los fallos, pues, de la economía de mercado son condición necesaria, pero no suficiente, para decidir una intervención del sector público (deben compararse las ventajas de la intervención del sector público con sus costes para decidir, simplemente). Premisa ésta no siempre atendida en las aplicaciones prácticas de esta teoría a la

realidad financiera por la política presupuestaria.

A partir de este planteamiento, se ha ido desarrollando por los hacendistas una teoría normativa de los fallos del mercado. El catálogo disponible de esos fallos del mercado es amplio, delimitando las funciones del sector público, cuya descripción y fundamento analítico da su contenido a los primeros capítulos de los manuales de Hacienda Pública en la actualidad. La síntesis más conocida y utilizada de esas funciones es la realizada por Musgrave (1959), que las ordena a lo largo de tres ramas de actuación posibles y fundadas del sector público, dirigidas a lograr:

- La correcta asignación de recursos, imposible de alcanzar con puras decisiones derivadas del mercado libre y la competencia, como prueba la existencia de bienes públicos no suministrables por la iniciativa privada, la aparición de economías (y desecomomías) externas producidas por ella; las situaciones de rendimientos crecientes que limitan la eficiencia de la producción privada en los sectores afectados; el reconocimiento de la existencia de riesgos e incertidumbres no asegurables que la empresa privada ha tendido a desplazar, cada vez más, a ese gran asegurador de riesgos sociales que es el sector público en las economías contemporáneas. Tales son las principales intervenciones que dan su contenido a la rama de asignación.

- Una distribución de la renta, la riqueza y/o las oportunidades, menos desigual que la realizada por el mercado. Tal es el fin de la rama de la distribución.

- Mantener un desarrollo económico sostenido que asegure

tasas bajas de paro y ritmos de inflación aceptables. Tales son las tareas que dan su contenido a la llamada rama de la estabilización.

A partir de esas tres funciones del sector público, se articula un sistema económico peculiar: la llamada economía mixta, o capitalismo mixto, en el que el mercado desempeña un conjunto de actividades compartidas con las encomendadas al sector público. Dicho en otros términos —los que Keynes empleó—, ese sistema económico supone la existencia de una «dirección consciente de las economías nacionales», encomendada a las intervenciones del sector público, que completan y corrigen los fallos del mercado.

De ese enfoque normativo del sector público se desprende una primera explicación de los tres acontecimientos que se han producido en las economías occidentales: el crecimiento de los gastos, el de los ingresos públicos y el del déficit. Las funciones de asignación de recursos y distribución de la renta podían contar con motivaciones que justificaran gastos e ingresos públicos crecientes, mientras la regulación de la demanda legítima, en circunstancias de subempleo e inflación, desequilibrios en el presupuesto (déficit si la actividad económica caía por debajo del producto potencial del pleno empleo, superávit en caso de que el gasto nacional superase las posibilidades de producción de pleno empleo para frenar la inflación que se seguiría de esta circunstancia).

Es evidente que esa raíz de la teoría normativa de los fallos del mercado constituyó la motivación que animó y concedió su base ideológica al paradigma de

política económica dominante en la larga etapa de prosperidad que las economías occidentales vivieron de 1946 a 1973. Ese *paradigma de política económica*, como ha afirmado el profesor Rojo (1983), partía de una experiencia (evitar los males que había ocasionado la gran depresión de los años treinta) y se manifestaba en dos escenarios diferentes: el internacional y el interno. En el ámbito internacional se propugnaba un comercio libre y multilateral que beneficiase, en favor de cada país, las ventajas de la división internacional del trabajo, que huyera de los peligros de un bilateralismo empobrecedor y de las intervenciones de la política comercial que habían arruinado, con daño para todos, el comercio mundial en la larga depresión de los años treinta. La definición de un orden económico internacional que asegurase esa libertad de intercambios en lo fundamental constituyó una pretensión dominante y el principio inspirador del conjunto de instituciones definidas en Bretton Woods. El GATT, el FMI y el BIRD serían las instituciones encargadas de lograr esos propósitos, esto es, orientar unas relaciones económicas entre las distintas economías basadas en la no discriminación de los intercambios y tuteladas por el GATT; afirmar la existencia de tipos de cambio fijos pero ajustables, definidos respecto al dólar como moneda reserva fundamental y garantizados por el FMI, y fomentar el desarrollo de las distintas economías atrasadas, pretendido por las actuaciones del BIRD. En su aspecto interno, las actuaciones del *paradigma de política económica* orientaron sus decisiones para conseguir que las economías de mercado, asistidas por las intervenciones del sec-

tor público, se convirtiesen en economías mixtas que previnieran y corrigieran los fallos del mercado en la asignación de recursos (con el suministro de bienes públicos que el mercado no ofrecía, con la corrección de los efectos externos que el funcionamiento del mercado producía y asegurando riesgos e incertidumbres que el mercado no asumía); los fallos en la distribución de la renta (creando y sosteniendo un Estado del bienestar, que ofreciese protección y seguridad frente a situaciones de necesidad y dotase de contenido económico a los derechos públicos subjetivos, los llamados derechos de ciudadanía, que trataron de llenarse de un contenido material y no sólo formal). A esas intervenciones públicas, derivadas de las ramas de asignación y distribución de la teoría normativa, se unió el creciente quehacer de la rama de estabilización, tendente a mantener —con la manipulación de la demanda efectiva por medidas de política monetaria y fiscal— a las distintas economías nacionales en el rumbo de un crecimiento vigoroso y sostenido.

Ese *paradigma de política económica* asumió y propugnó así un comportamiento financiero muy distinto del clásico o tradicional. De una parte, el *paradigma de política económica* eliminó de la escena la que podría denominarse defensa clásica del equilibrio presupuestario, y, de otra, la limitación del gasto y la imposición asociadas a esa concepción tradicional. Según es bien sabido, la Hacienda clásica había establecido firmemente el equilibrio presupuestario, que incorporó como una parte fundamental de su filosofía del presupuesto. Este equilibrio marcó durante muchos años el compor-

tamiento de la Hacienda pública en distintos países y sirvió para juzgar la prudencia o imprudencia en las administraciones financieras. De otra parte, la apertura hacia la producción de bienes públicos y, sobre todo, la prestación de un conjunto de transferencias u otras prestaciones en especie, tendentes a distribuir la renta con un margen mayor de equidad de lo que lo hacía el mercado, fueron abriendo las puertas a una expansión del gasto público que se contradecía con el principio fundamental de limitación del gasto de la Hacienda clásica. Las dos normas o principios del comportamiento presupuestario durante el dominio de la Hacienda clásica o tradicional se rompieron durante la vigencia del nuevo *paradigma de política económica*. No parecía fundado un equilibrio presupuestario en el límite del año, según la teoría de la demanda efectiva keynesiana. No parecía justificada una limitación del gasto público según las nuevas aproximaciones de las ramas de la asignación y de la distribución de la renta, que suministraban una nueva lógica económica al mayor quehacer de la Hacienda pública en los distintos países regidos por el capitalismo mixto. Sin duda, y a través de esas prestaciones públicas, el sistema de economía mixta fue ganando legitimación y aceptación sociales, pero al mismo tiempo fue incorporando dos defectos perceptibles e importantes: de una parte, la existencia de un conjunto de intervenciones discrecionales del sector público que podían afectar a la libertad de los ciudadanos, y, de otro, una rigidez de sus comportamientos, al no buscar las distintas economías privadas la solución de sus problemas en el ámbito del mercado, sino me-

dante las presiones sobre el sector público, más o menos legitimadas por la teoría de los fallos del mercado. Con ese comportamiento, las economías particulares podían buscar la solución de los problemas que la competencia les planteaba trasladándolos sobre el sector público.

Si la teoría de los fallos del mercado legitimaba las funciones del sector público, que concedían a éste una presencia creciente en las economías occidentales, la realidad es que ese intervencionismo discrecional del sector público produjo medidas y decisiones, a lo largo de los años de prosperidad (1946-73), que demostraban la existencia de otro origen diferente al de los fallos del mercado. Ese origen de muchas decisiones públicas se hallaba en *fallos del sector público* (es decir, de una sobredimensión y desequilibrios no justificados por los motivos económicos aducidos por la teoría de los fallos del mercado). Ese origen diferente del déficit público, y de los mayores gastos e impuestos que le han acompañado, ha tratado de articularse por un enfoque distinto que hoy defienden muchos economistas con creciente energía.

Las intervenciones públicas no han seguido siempre (lo que solamente con gran ingenuidad podía esperarse) las pautas normativas ideales dictadas por la teoría de los fallos del mercado, sino que han respondido, en muchas ocasiones, a motivaciones distintas, que han tratado de sistematizarse por la llamada teoría de los fallos del sector público. A semejanza de la teoría normativa de los fallos del mercado, la teoría positiva de los fallos del sector público ha intentado elaborar un catálogo de hipótesis capaces de explicar un

comportamiento de los distintos actores sociales, en un proceso democrático, que termina produciendo una sobredimensión del sector público y un déficit, si no se corrige con reformas institucionales que lo impidan. Ese catálogo de los fallos del sector público perturba la eficiencia con la que pueden asignarse los recursos disponibles y perjudica a la flexibilidad y competitividad de las distintas economías que los padecen.

La lista de esos fallos del sector público constituye hoy el tema de una literatura de considerables proporciones. Sus principales argumentos han discurrido a lo largo de distintas hipótesis, de las que se derivan unas conclusiones sobre el comportamiento de la actividad financiera del sector público. La siguiente relación trata de ofrecer un breve apunte de las principales hipótesis utilizadas por la teoría de los fallos del sector público, de sus consecuencias decisivas sobre la actividad financiera y de sus más evidentes virtudes y limitaciones argumentales.

1.^a) Sesgo creciente de la actividad financiera, derivado de la regla de la mayoría simple dominante en los procesos de votación de una democracia (Tullock, 1979).

La votación por mayoría exige que el 51 por 100 de los votantes estén de acuerdo respecto a la aprobación de un proyecto. Imaginemos que el coste del proyecto se distribuye de la manera más simple: con un impuesto de capitación que grava a cada sujeto con una cantidad igual. Es evidente que si el programa o proyecto beneficia al 51 por 100 de los votantes, les convendrá apoyar la aprobación

del mismo, toda vez que el impuesto que sobre ellos recae no cubrirá más que el 51 por 100 del coste, mientras que el 49 por 100 sería soportado por la minoría que no tiene interés concreto (beneficio) en el proyecto. Si la regla de la mayoría decide la aprobación del proyecto, éste se aprobaría sin considerar que el restante 49 por 100 de los ciudadanos no tienen interés en el proyecto, aunque contribuyen a financiarlo con un total del 49 por 100 de su coste, en virtud de la hipótesis de partida. La sobreexpansión del sector público resultaría derivada así de la regla de la mayoría, puesto que ésta considera solamente aquella parte del coste que la mayoría de la población soporta. El porcentaje restante, soportado por la minoría, no interviene en su consideración, y constituye una clara ganancia para la mayoría y un motivo de sobreexpansión de la actividad financiera.

Esta hipótesis, como afirma Musgrave (1983), descansa sobre el hecho de que la mayoría ha logrado formarse y que esa coalición derrota a una minoría. Obviamente los oponentes al proyecto, que deben soportar una parte del coste también, podrían organizarse, y, para que la solución del problema discurra en el sentido propugnado por Tullock, hay que admitir que los proponentes del proyecto tienen una mayor capacidad de organización y de coalición que aquellos que se oponen a él. La coalición del conjunto de los proponentes es siempre costosa, puesto que ésta incurre en lo que se denominan costes de transacción (el tiempo y esfuerzo necesarios para llegar a un acuerdo) y habrá que convencer a todos los proponentes del pro-

yecto de las ventajas del mismo para que esa coalición se consiga. Quizás, esa distorsión de la actividad pública pueda ocurrir, pero la conclusión *a priori* de que siempre suceda no depende tanto de la regla de la mayoría como de la supuesta capacidad de organización y de la limitación de los costes transaccionales de la misma para la mayoría ganadora.

Por otro lado, el supuesto que se ha utilizado implica la existencia de beneficios claros para el 51 por 100 de la población, es decir, discute un caso de bienes públicos muy particular, pues se admite la existencia de beneficios divisibles para una parte de los ciudadanos, lo cual no es el supuesto normal de los bienes públicos (con beneficios indivisibles por definición). Es más, el ejemplo con el que los teóricos de la elección social, y especialmente Tullock, han llegado a su conclusión, es el manejo de un proyecto que beneficia a ciudadanos muy concretos (construcción de caminos que benefician a algunos agricultores para la salida de sus productos al mercado), lo que les permite llegar con facilidad a coaliciones que beneficien su poder de negociación dentro de la sociedad respecto de los opuestos al proyecto. Sin embargo, ese servicio público podría prestarse mejor mediante precios públicos o prestaciones locales para imputar debidamente el coste del proyecto a sus beneficiarios.

Otra objeción posible a ese sesgo creciente de la elección mayoritaria es que se supone que esa elección se realiza sin tener en cuenta la condición defendida por algunos hacendistas (Wicksell, 1958), consistente en obligar a la *votación conjunta* de los gastos y los impuestos

para financiarlos, condición obligada si se quiere llegar a decisiones públicas racionales. Si el proceso de elección política decidiese conjuntamente sobre ingresos/gastos públicos, es evidente que esa posible expansión del gasto suscitara mayor oposición y se dificultaría la explotación que se predica de una minoría por una mayoría.

Puede concluirse, pues, que la regla de la mayoría simple, por sí misma, no facilita esa explotación de la mayoría, que produce una expansión de la actividad financiera por encima de los deseos de los ciudadanos. Más importancia tendría añadir a la hipótesis de la mayoría simple la del cabildeo (*logrolling*). Esto es, la negociación existente entre distintos grupos para permitir la aprobación de proyectos que les beneficien a cada uno de ellos, sobre la base de apoyar los de los demás. El cabildeo (*logrolling*) supone casi siempre una expansión excesiva del gasto público. Pero, en este caso, la regla de la votación de la mayoría simple no sería el motivo de la expansión del gasto público, sino el cabildeo (*logrolling*) que puede aparecer en el proceso de negociación de los programas públicos en una democracia representativa.

2.^a) Subestimación de la carga fiscal/sobreestimación de los beneficios del gasto público por fenómenos de ilusión financiera, que pueden conducir a una dimensión excesiva del sector público. La expansión excesiva de la actividad financiera puede justificarse por motivos de ilusión fiscal (Puviani, 1903; Buchanan, 1960). Los fenómenos de ilusión financiera tienden a hacer que el contribuyente subestime el coste de los programas de ingresos y gastos públicos y que

autorice con su votación programas excesivos de gasto público. Este argumento contiene una buena parte de verdad y en él se han fundamentado muchos hacendistas para defender insistentemente la *visibilidad* de los impuestos. Como Musgrave (1983) afirma, los impuestos visibles son un requisito previo para lograr un funcionamiento eficiente de la actividad financiera. Pero mientras los fenómenos de ilusión existan, pueden dar lugar a una expansión excesiva de la actividad financiera.

Sin embargo, los fenómenos de ilusión no se limitan tan sólo al lado de la imposición, sino que también afectan al gasto público. Downs (1960) ha afirmado que los bienes dispensados públicamente y consumidos conjuntamente tienden a no personalizarse. Sus beneficios son más remotos y se dan por sobreentendidos, de forma muy parecida a lo que sucede con el ambiente exterior o la luz solar, y, por lo tanto, pueden no recibir una valoración adecuada por parte de los contribuyentes, con lo que realmente la actividad financiera podría tender a contraerse en términos reales. Es curioso que estas fuentes potenciales de subestimación de beneficios no se consideren por la literatura de los fallos del sector público, y, en su lugar, la vertiente de los gastos se aborde con una crítica referente a la publicidad política que acompaña a estos gastos públicos, y que tiende a ser favorable a su expansión. Galbraith (1956) había alegado que la publicidad del sector privado conducía a una subvaloración de los servicios públicos por parte de los ciudadanos y a un suministro deficiente de tales bienes públicos. Por el contrario, los defensores

de los fallos del sector público mantienen que la publicidad política conduce a su excesiva expansión. Así como se considera que la publicidad privada informa y condiciona las preferencias de los consumidores, se afirma también que la publicidad política mantiene la situación monopolística en la oferta de bienes públicos y lleva a una expansión excesiva del gasto público. Sólo una contrastación empírica de lo que se gasta y lo que influencia la publicidad privada y pública podrían dirimir esta oposición, pero inicialmente cabe mantener una duda razonable de que los gastos en pro de los servicios y bienes privados superen a los gastos de publicidad del sector público.

3.^a) Subestimación del coste de la actividad financiera por la utilización del déficit público para atender a crecimientos del gasto público justificado por motivos de estabilización económica (Buchanan y Wagner, 1977). Un fenómeno de ilusión fiscal, destacado por todos los autores que defienden la sobreexpansión de la actividad financiera, es la utilización del déficit público como elemento de expansión del gasto. La financiación de los servicios públicos mediante un déficit, al no exigir impuestos de los contribuyentes, parece ofrecer a éstos la impresión de que los servicios se obtienen prácticamente sin costes, lo cual producirá un aumento excesivo del sector público. Este argumento es importante. La expansión del gasto público se ha defendido por razones de estabilización, derivadas fundamentalmente de la política fiscal keynesiana, que alegaba la eficiencia de una financiación con déficit para mantener un nivel elevado de empleo en condiciones críticas. Al cobijo

de esa afirmación inicial, la aplicación generalizada de un keynesianismo elemental ha llevado en muchos países a un crecimiento excesivo del gasto en servicios públicos. El mantenimiento de una disciplina fiscal debería asegurar que el consumo de los servicios públicos se decidiese por razones de utilidad, y no por motivos de estabilización. La estabilización de la actividad económica en condiciones de pleno empleo podría conseguirse, alternativamente, no por aumentos del gasto, sino mediante una disminución de los impuestos. Pero en la práctica es probable, como ha demostrado la experiencia vivida hasta hoy, que los argumentos en pro de una actuación expansiva del presupuesto induzcan a una expansión excesiva, y sin utilidad mayor que lo justifique, de los servicios públicos.

4.^a) La inflación como ilusión financiera y su influencia sobre las posibilidades de aumento del sector público (Brennan y Buchanan, 1980). La experiencia de los años vividos con una intensa inflación muestra cómo ésta puede incidir en la dimensión inadecuada del sector público. Los aumentos nominales de la renta pueden ocasionar, si se mantienen las mismas tarifas y tipos impositivos, recaudaciones mayores, que suponen gravámenes reales mayores sobre los contribuyentes. La gran elasticidad de los principales impuestos de las haciendas actuales (el impuesto personal sobre la renta y el impuesto sobre las ventas) ha permitido obtener grandes aumentos en la recaudación, que han posibilitado crecimientos excesivos en el gasto público. Las concesiones para ajustar las bases y tipos de gravámenes a la inflación han sido reduci-

das, de tal manera que no han compensado el alza registrada en los precios. Los aumentos en la recaudación obtenidos a través de los efectos de la inflación sobre los distintos impuestos, no sólo se quedan en aumentos mayores de los ingresos públicos, sino que también distorsionan la estructura con la que cada grupo social contribuye a la recaudación total, en perjuicio, en general, de las clases de rentas más bajas. La inflación, de esta manera, consiente aumentos del sector público no justificados y, al mismo tiempo, puede ocasionar aumentos en la regresividad de la carga tributaria existente en el país. Se trata de un fenómeno de ilusión fiscal en cuanto que el público tiende a ignorar los efectos causados por la inflación. Cualquier intento de aumentar los impuestos en la misma cuantía que las recaudaciones derivadas de la inflación levantaría el descontento en el conjunto de los contribuyentes; aumento que, sin embargo, éstos conceden, probablemente, en silencio y sin grandes protestas a través del alza de los precios.

5.^a) El poder monopolístico de la burocracia (Niskanen, 1971). Uno de los argumentos que ha desarrollado con mayor vigor la teoría de los fallos del sector público es el del comportamiento peculiar de la burocracia. Niskanen supone que la burocracia posee un poder monopolístico sobre la oferta de servicios públicos, con la que trata de maximizar un conjunto de objetivos («sus salarios, las retribuciones accesorias al cargo público, su reputación pública, su poder, la producción que realiza el servicio o la comodidad en el desempeño de sus funciones»). Todos esos objetivos están re-

lacionados, de forma positiva y monótona, con la dimensión del presupuesto que la burocracia administra. En consecuencia, la burocracia tratará siempre de maximizar el presupuesto a su disposición. Este poder monopolístico de la burocracia y el objetivo que trata de maximizar abren dos vías de ineficiencia de la actividad financiera: la ineficiencia debida a que no se utilizan las técnicas más economizantes para la producción pública (no hay interés en realizar la producción pública más económica posible) y la ineficiencia en la asignación de los recursos públicos (el punto de equilibrio de la producción pública se alcanza cuando sus costes *totales* igualan a los ingresos *totales*, producción mayor —y redundante— respecto de la que se alcanzaría cuando los ingresos *marginales* igualasen a los costes *marginales*).

Este modelo de comportamiento burocrático resulta difícil de aceptar en *todos* sus términos. Tres son sus principales debilidades: *a)* interpretar el comportamiento del burócrata exclusivamente en términos de una pura maximización de sus propios beneficios privados, en analogía con el comportamiento de la empresa privada. Parece necesario completar este modelo unilateral con la consideración del interés público que incorpora, indudablemente, la burocracia muchas veces (Max Weber, 1972). *b)* La posición del burócrata como monopolista sobreestima la posición real en la que éste se encuentra dentro del proceso presupuestario, derivada de la negociación que debe realizarse para llegar al presupuesto con el Ejecutivo, de un lado, y con el Legislativo, de otro (Musgrave, 1983). La aplicación de

métodos que tratan de estimar el coste/beneficio o el coste/eficacia de los proyectos públicos, y las propias limitaciones de la financiación de proyectos competitivos, reducen considerablemente el poder del burócrata. c) Por otra parte, la movilidad que se da en el conjunto de los funcionarios públicos, entre los distintos departamentos (Margolis, 1981), hace difícil contemplar la posición del burócrata como monopolista de por vida. Estos cambios introducen una movilidad dentro de la Administración que limita ese poder monopolístico.

Aun contando con todas esas limitaciones, es evidente que la argumentación de Niskanen tiene importancia, y que los intereses personales de la burocracia pueden estar presentes en el proceso financiero y producir un crecimiento excesivo o una ineficiencia en algunos programas públicos que debe vigilarse y prevenirse por reformas institucionales. Un argumento adicional al presentado por los teóricos de la elección social, respecto al poder del burócrata, contempla a éste como intérprete de un poder importante dentro de la decisión colectiva por razones electorales. Se trata de su poder para ordenar los temas sometidos a elección. Tema con una amplia literatura, según prueba la ordenación que de ella han realizado MacKay y Weaver (1978). Ese poder de la burocracia para fijar la agenda de los temas que han de ser objeto de votación puede dirigir las distintas votaciones hacia el mayor presupuesto posible, que pueda asegurar la mayoría y que beneficie especialmente al burócrata. Un resultado que no se habría alcanzado en el caso de que todas las alternativas de votación

se hubiesen sometido a elección, lo que quizás habría revelado la preferencia de los electores por un presupuesto menor. Los modelos disponibles han partido bien de la hipótesis de que la agenda la elaboraba un solo organismo, o bien varios con prestaciones diferentes, probando cómo el uso de este poder puede llevar a un presupuesto distinto del que se determinaría en ausencia del mismo.

De nuevo, aquí la cuestión dependerá de si ese poder de fijación de la agenda lo tiene realmente el burócrata o no y, en todo caso, si lo ejerce en su exclusivo beneficio. Musgrave (1983) afirma que esa consideración del burócrata minusvalora la sensibilidad de los funcionarios y los legisladores a los deseos de los electores. Por otra parte, el ejecutivo no va a estar a merced de un comportamiento de la burocracia que puede comportarle pérdida de votos, y los electores pueden realizar unas propuestas que lleven a presupuestos excesivos. Por otra parte, es difícil creer que la fijación de la agenda constituya el déficit crítico del proceso fiscal.

Una perspectiva distinta de la influencia de la burocracia es la denunciada por diversos autores (von Mises, 1944; Tullock, 1974; Bush y Denzau, 1977; Borcharding, Bush y Spann, 1977). Es ésta la expansión que puede ocurrir en los programas públicos a consecuencia de la presencia entre los votantes del cuerpo de los funcionarios, es decir, de los burócratas. El crecimiento de los funcionarios públicos en las distintas sociedades y su votación puede inclinar algunos procesos presupuestarios, en especial en las entidades menores, del lado de la

sobreexpansión de los programas.

Los supuestos para que esta hipótesis sea verosímil residen no sólo en la dimensión del funcionariado como población electoral total, sino en su actuación como bloque electoral, lo cual es discutible y, pese a la posibilidad de comprobación empírica de ese comportamiento, no se ha contrastado.

6.^a) Las teorías de la democracia representativa y el ciclo político electoral (Downs, 1960; Nordhaus, 1975; Lindbeck, 1976; Frey, 1978). En una democracia representativa, según el conocido enfoque de Downs, los poderes del sector público tienden a ejercerse por los partidos políticos atendiendo a sus propios intereses de maximizar sus votos para lograr/mantener el poder (es decir, son las motivaciones privadas de los políticos para conseguir una renta mayor, el poder y el prestigio, las que les fuerzan a vender políticas por votos). Por su parte, los electores votarán de acuerdo con los beneficios netos que esperen conseguir (teniendo en cuenta su información desigual, imperfecta y costosa de obtener). El funcionamiento del gobierno democrático se desarrolla así — afirma Downs— dentro de un círculo de interdependencias entre políticos y electores. Los programas de gastos públicos tenderán a crecer para interesar y captar a los grupos más amplios de electores; electores que, si subestiman por fenómenos de ilusión financiera los costes de esos programas, aumentarán con el tiempo las dimensiones del sector público.

Los programas públicos estarán además sometidos a los vaivenes de los ciclos políticos elec-

torales, en cuya virtud, como afirma Lindbeck, la política económica resultará *endógena*, esto es, tenderá a manipularse en visperas electorales para obtener, gracias a concesiones económicas costosas en el futuro, la continuidad de los políticos en el poder. El clima de competencia política en el que se elaboran, según el ciclo político, las decisiones sobre la economía en una democracia tiene consecuencias y costes importantes. Empuja a prometer políticas imposibles en años electorales, ya que para los políticos los costes se aproximan a cero si los programas conducen al poder tras un día afortunado de elecciones. El sesgo inflacionista de los programas políticos se explica por el ciclo electoral: atajar la inflación no se valora igual que aumentar el gasto para tratar de remediar el paro. Atemorizados por la impopularidad, los políticos conceden más que gobiernan. No afrontan los problemas de fondo del país, más bien alimentan su continuidad. Como ha afirmado Tufte (1978), «el ciclo económico electoral ha producido en el mundo entero una economía vacilante entre el paro y la inflación estimulada por las intermitentes medidas del ciclo político». Más aún: la ignorancia del público sobre los temas económicos puede explotarse por los políticos. Se elaboran así programas *miopes* —afirma Nordhaus— para votantes *miopes*, que inevitablemente terminarán pagándose por la sociedad, porque en economía nada es gratuito. De esta manera, la dimensión del sector público y su equilibrio no dependen de los fallos del mercado, sino del clima de competencia político-electoral.

La argumentación del comportamiento político y el ciclo polí-

tico electoral en una democracia constituye hoy una zona activa de investigación que no se limita a detectar las variables que los condicionan, sino que trata de reducir —con reformas institucionales— los costes en los que el ciclo político fuerza a incurrir al proceso democrático.

7.^a) Actuación sobre los programas públicos de los grupos de interés o de presión (Olson, 1965-1982). La agrupación de los individuos para defender sus intereses, consiguiendo ventajas en los programas públicos que favorezcan la distribución de la renta en su favor, o las intervenciones que les benefician, constituye el origen de muchas actuaciones públicas contemporáneas. Lo que la teoría de Olson trata de probar es que no todos los intereses de los ciudadanos pueden articularse en grupos de presión, capacidad que depende de su tamaño y de la existencia de estímulos selectivos (posibilidad de conceder o imponer recompensas o castigos individuales a quienes integran el grupo), todo lo cual produce la paradoja de que los grupos con numerosos sujetos interesados en un bien colectivo que todos ellos consuman no actuarán constituyendo grupos de presión, salvo excepciones motivadas por los estímulos selectivos (sindicatos). El acceso de la sociedad al poder de formación de grupos de presión es, por lo tanto, desigual y, en consecuencia, la acción colectiva resultante de los grupos de presión favorecerá a los grupos pequeños o a los grandes con estímulos selectivos, pero no beneficiará por igual a toda la sociedad ni concederá a todos los individuos iguales derechos. Es ésta desigual presión sobre las instancias de poder de los distintos grupos de intereses

la que explica en muchos casos la existencia de programas públicos y la propia relación entre los gastos y los ingresos, es decir, el equilibrio en los presupuestos.

El fortalecimiento de los grupos de presión en cada sociedad constituye, sin duda, un elemento de importancia decisiva para condicionar los programas fiscales y su resultado, que es el déficit público. La existencia de esos grupos de presión aumenta la rigidez del sistema económico y afecta a las posibilidades y a los costes de los cambios que deben introducirse en la vida económica, así como a los efectos de las distintas medidas de la política económica. Por ese motivo, la existencia y comportamiento de los grupos de presión tiene que contabilizarse como un factor importante del comportamiento de las distintas economías frente al déficit público y gastos e ingresos públicos.

8.^a) Las decisiones de la actividad financiera pueden venir condicionadas por la interacción de los intereses de los políticos, burócratas y grupos de presión. Suma de intereses que se ha calificado con frecuencia como el «triángulo de hierro», y a la que se ha atribuido un gran peso para interpretar la política presupuestaria en algunos países como los Estados Unidos. Los programas presupuestarios que se aprueban tienen tras de sí una coalición salida del «triángulo de hierro», que impone sus deseos a los restantes participantes en el proceso de decisión presupuestaria por su mejor organización y mayor información, y por el bien conocido argumento de que el coste de informarse para el resto del público (que no gana con el proyecto y paga

parte de su coste) supera a los beneficios que podría obtener, no mereciéndole la pena incurrir en los costes transaccionales (tiempo y esfuerzo para coaligar a los contrarios al proyecto) con el fin de organizar una oposición. Por otra parte, la votación mayoritaria y el cabildeo (*logrolling*) pueden facilitar el triunfo de los proyectos con agrupaciones de interés no muy numerosas, toda vez que su peso electoral puede aumentar al llegar al acuerdo de entregar su voto a otras coaliciones para otros proyectos a cambio de conseguir de éstas el voto para los suyos (situación ya comentada en el punto 1.^o).

La importancia que haya de atribuirse a esta interacción de grupos de presión, políticos y burócratas como fuente de decisiones públicas dependerá del peso que se conceda a las hipótesis que le sirven de base, y cuyo contenido y debilidades ya se han comentado (hipótesis 5.^a, 6.^a y 7.^a), si bien esas hipótesis refuerzan su vigor en este caso por la sinergia que produce su presencia simultánea. Aunque resulte difícil de contrastar la consistencia con los hechos de esta hipótesis explicativa del comportamiento del sector público, como ocurre con casi todas las restantes manejadas por los teóricos de la elección social, sí que es cierto que la misma se ha utilizado con profusión para denunciar las causas del crecimiento del sector público y su déficit, y como objetivo prioritario de las reformas tendentes a su corrección (Milton y Rose Friedman, 1983).

9.^a) La redistribución de la renta constituye una oportunidad abierta, en un estado democrático, a los ciudadanos electores de baja renta, que puede dar lugar a un aumento del sector

público. Los políticos pueden atraer/ganar a los votantes, cuyas rentas no superan la mediana de la distribución de éstas, ofreciéndoles unos beneficios que comportan un coste neto a los ciudadanos que están por encima de ese nivel (mediana de distribución de la renta) (Meltzer y Richard, 1981). Siempre que la renta media supere en la distribución de las rentas a la mediana, y que los mecanismos que el sector público utiliza para la redistribución de la renta no perjudiquen ni sean muy costosos en términos de incentivos, el interés de los políticos favorecerá la adopción de programas públicos tendentes a redistribuir la renta, en virtud del carácter decisivo que el votante mediano tiene en todo proceso de elección democrática. Ese enfoque postularía asimismo que si un proceso de desarrollo económico —según observó Kuznets (1970)— eleva las rentas de los trabajadores especializados respecto de los que no lo son y, en consecuencia, origina un patrón de desigualdad en la distribución de las rentas, la redistribución de éstas por el proceso político tendría lugar para atraerse al decisivo votante mediano, situado en rentas inferiores a la media.

Las observaciones críticas que esa hipótesis ha levantado son de muy distinto signo. En primer lugar, ¿por qué la llegada del voto democrático no ha supuesto una inmediata redistribución de la renta en las sociedades cuando las sociedades lo incorporaron? Cuestión que se ha tratado de contestar recordando que en muchos países esa extensión del voto fue gradual (la percepción de rentas o la tenencia de propiedades resultaban necesarias para ejercer el derecho de voto). Más frontal

es la crítica que enfrenta esa redistribución hacia el votante mediano con la realidad de los programas redistributivos (Tullock, 1979), y que muestra que sus beneficiarios son las rentas medias y altas, no las situadas por debajo de la media. La redistribución de rentas puede ser así un objetivo del proceso de elección presupuestaria, pero las explicaciones de su variación no residirían en la renta del votante mediano en su relación con la renta media, sino en la interacción de grupos de interés, políticos y funcionarios para lograr la redistribución deseada en favor de grupos determinados.

El conjunto de hipótesis desarrolladas para explicar los fallos del sector público en las sociedades actuales trata de justificar la afirmación de que el crecimiento del sector público y su déficit pueden explicarse en virtud de los fallos del mercado, pero es también verosímil que una mayor y desequilibrada intervención discrecional del sector público se produzca por influencia de los intereses de los actores sociales y los mecanismos de decisión o elección pública. Es cierto que la gran debilidad de las hipótesis expuestas por la teoría de los fallos del sector público es que resulta difícil, si no imposible, de contrastar en la realidad satisfactoriamente, pero no es menos cierto que muchas intervenciones públicas practicadas realmente por el sector público no están avaladas por fallos del mercado, sino que más bien ocurre que el mercado falla por las intervenciones discrecionales, y en muchos casos arbitrarias, del sector público. Es cierto asimismo que los grandes programas de transferencia que justifican el aumento del gasto público en las distintas socieda-

des no han conseguido mejorar la distribución de la renta como pretendían, sino más bien ha sucedido lo contrario, y su financiación por impuestos ha afectado a los incentivos al trabajo, al ahorro y a la inversión, erosionando el dinamismo de las sociedades que los instauraron. Es cierto también que son muchos los programas de gasto público que no tienden a asignar más eficientemente los recursos, sino a financiar empresas y sectores con pérdidas a los que el mercado no concede una supervivencia garantizada por su competitividad y que, sin embargo, obtienen del presupuesto de gastos aquello que el mercado y la competencia les niegan. Es cierto, en fin, que el déficit público se ha producido en muchos casos no por ayudar a una economía nacional a superar situaciones de subempleo, sino por aprobar programas sobredimensionados que el sector público no podría financiar ni aun en el caso de que alcanzara su producto potencial máximo.

La red de intervenciones públicas tejida en una democracia no es gratuita. Ha producido, al menos, tres costosas consecuencias:

- El confusionismo y la multiplicidad de las intervenciones, que las más de las veces no consiguen los propósitos que dicen justificarlas.

- Las intervenciones públicas ocasionan además rigideces evidentes en la movilidad de los recursos y distorsiones en los precios relativos, que dificultan — si es que no impiden — la respuesta correcta del sistema económico para asignar los recursos disponibles en sus mejores utilidades.

- Las intervenciones públicas,

en fin, al acentuar la rigidez del sistema económico, obstruyen el manejo eficiente de la demanda efectiva keynesiana, pues las medidas monetarias y fiscales expansivas apenas producen efectos sobre las cantidades ofrecidas o sobre el empleo, agotándose en puras elevaciones de precios, mientras que las contracciones de la demanda encuentran gran resistencia en la reducción de los precios, cuya rigidez garantizan muchas de las intervenciones y ayudas públicas concedidas por el Estado crecientemente intervencionista que hoy conocemos.

Es con ese sistema de un capitalismo mixto, en el que culminaban los costes de las intervenciones y regulaciones públicas, facilitadas por la política económica practicada en los años prósperos de la postguerra (el que se ha denominado *paradigma de la política económica* de la etapa de gran expansión), con el que el mundo occidental llegaba a las puertas de la crisis económica actual. Una crisis económica que iba a manifestar su absoluta *incompatibilidad* con el sistema económico existente y la política económica hasta entonces aplicada.

Es bien conocida la secuencia de acontecimientos que definirían la nueva era crítica que el mundo comenzaría a vivir con la década de los años 70, y que se inicia con la quiebra del orden monetario internacional de Bretton Woods. En realidad, esos acontecimientos contarían con el prelude de la lenta degradación de la balanza de pagos americana, por la caída de la productividad y competitividad de su economía desde mediados de los años 70. La debilidad creciente de la balanza de pagos estadounidense, por este moti-

vo, se convirtió en una situación insostenible cuando hubo de asumir la pesada carga de financiar una guerra costosa (Vietnam) y atender a las exigencias crecientes del proyecto de la gran sociedad del partido demócrata. Los déficits de la balanza de pagos de Estados Unidos obligarían a abandonar el papel decisivo que el dólar y su economía habían representado en el orden económico de la postguerra. La abundancia de dólares que produjo el gran desequilibrio de los pagos exteriores de los Estados Unidos, provocó un aumento de la liquidez mundial y multiplicó el gasto en las distintas economías nacionales. Bajo la presión incontenible del gasto, la producción se desarrolló a ritmos espectaculares en un principio (primeros años 70), pero ese aumento del gasto interno terminó vertiéndose al caudal de los precios, originando la gran inflación de los años siguientes. El dólar perdió, a consecuencia de esos acontecimientos, la confianza general, obligando a adoptar dos decisiones cruciales, que variaban el curso histórico de las relaciones económicas internacionales desde 1946: la inconvertibilidad dólar/oro y la supresión de los tipos de cambio fijos, pero ajustables.

El intenso proceso de crecimiento y el gasto, junto a circunstancias casuales e irrepetibles que afectaron a distintas producciones (agricultura, pesca y minería), constituyeron las fuerzas de las que partió el vuelo espectacular de la relación real de intercambio alimentos + materias primas industriales + energía/productos industriales. Ese cambio, gradual al principio, se convertiría en súbito y radical por la multiplicación del precio de la energía a partir de 1973, origi-

nando una crisis violenta que ponía fin a la intensa expansión de comienzos de los años 70. La crisis tradujo sus consecuencias en dos escenarios diferentes: 1.º) En la demanda mundial total de bienes y servicios, en los niveles de costes y precios y en los equilibrios de las balanzas de pagos. 2.º) En los costes y precios *relativos*, lo que alteraría la composición de la demanda, afectaría las técnicas de producción y variaría la distribución de la renta y la riqueza. Esas grandes modificaciones obligarían a realizar ajustes profundos en la renta y en el gasto de esas distintas economías (que afectaban a su nivel y formas de vida) y en la estructura de la producción (que afectaban a las formas de producción y al uso de los factores productivos).

Esos ajustes inevitables de las economías nacionales a los *shocks* externos, producidos por la conmoción de los precios relativos, no se realizaría, en especial en los países europeos. No los facilitaban ciertamente los rígidos sistemas económicos con los que se había llegado a la crisis, ni tampoco la inercia existente en la aplicación de una política económica expansiva fiscal y monetaria, sin considerar el contexto y las condiciones en las que la misma debía actuar.

Los hechos vinieron a probar así cómo a los *shocks* externos les sucedían, como respuestas nacionales, *shocks* internos de costes y precios, provocados por las reacciones defensivas de los distintos grupos sociales ante los aumentos registrados o anunciados de los precios. Esos *shocks* internos de costes afectaron a los costes reales del trabajo, bien defendidos por un poder sindical creciente, y se extendieron más tarde a los costes finan-

cieros, con elevaciones de los tipos de interés que conmocionarían los mecanismos de financiación empresarial y afectarían a la rentabilidad de las empresas. Bajo el peso creciente de unos costes súbitamente modificados, y enfrentados con mercados débiles (mercados de compradores), las empresas comenzaron a registrar la crisis en su cuenta de resultados. Crisis económica y crisis de beneficios de las empresas vinieron a ser una y la misma cosa, lo que, a su vez, afectó a sus inversiones y al empleo de recursos productivos de ellas dependiente.

Los *shocks* internos de costes, al sumarse a los ocasionados por los precios exteriores, no sólo agravaron los problemas planteados inicialmente por la crisis en el primer escenario (con aumentos mayores de los precios, desequilibrios mayores en las balanzas de pagos, caídas más profundas de la producción) sino que, al afectar desigualmente a costes y precios *relativos*, producirían una obsolescencia en determinadas producciones (que perderían su sentido al no ser ya competitivas) y una oportunidad desigual en la utilización de factores (con abaratamientos relativos del capital respecto del trabajo), lo que tendría consecuencias trascendentes y adicionales sobre el nivel de empleo. En esas condiciones, la adaptabilidad de las empresas a los nuevos datos de la crisis resultaba ser la única alternativa para decidir su supervivencia. Las restricciones importantes que las intervenciones públicas ejercían sobre el sistema económico supusieron la imposibilidad de la adaptación empresarial a la crisis (especialmente en Europa y, de forma muy señalada, en España). Esa limitada adaptabilidad de las

empresas a la crisis tendría una influencia decisiva en la inviabilidad total y en la práctica desaparición de numerosas empresas, con sus efectos adicionales sobre la producción y el empleo. Los problemas de pérdida de competitividad por desajustes de precios y costes se repartieron muy desigualmente en la estructura productiva de las distintas economías, afectando, en general, más intensamente a las viejas industrias, cuyas menores demandas, unos elevados costes relativos y la aguda competencia de los nuevos países industriales obligaban, condenaban más bien, a realizar una pesada, costosa y conflictiva tarea de reestructuración.

La suma de *shocks* externos e internos en que la crisis económica consistía iba a afectar de lleno a la hacienda pública. En primer lugar, la caída en las tasas de crecimiento de la producción, la renta y el gasto nacionales provocaría un aumento automático en determinados gastos públicos, ligados a esa caída (subsidios de desempleo, gastos de transferencia a empresas públicas y privadas), y una disminución, automática también, en la recaudación por impuestos, tanto más intensa cuanto más progresiva fuera la estructura de la imposición. La extensión de las dimensiones del sector de Administraciones públicas durante la etapa 1946-73 y el reforzamiento de los estabilizadores automáticos, por la mayor flexibilidad de los gastos e ingresos públicos a las variaciones de la renta, concedían una singular resonancia sobre la hacienda pública a las variaciones de la producción, renta y empleo, originadas por la crisis económica. Nunca la actividad pública había tenido las dimensiones con las que llegó a

la crisis económica actual, ni tampoco se había contado con tal número de mecanismos interventores y correctores por parte del sector público que operaran como moderadores efectivos de la contracción económica, sosteniendo fundamentalmente los gastos de consumo con cargo al déficit público. Esos estabilizadores automáticos generarían el importante déficit público *coyuntural*, de considerable entidad, en los distintos países durante la crisis actual.

A esos efectos de la coyuntura, que han contribuido al déficit durante la etapa crítica, deben añadirse las causas *estructurales*, que han sido la novedad más perceptible en la creación de los déficit actuales y que se deben a la aplicación del *paradigma de política económica* vigente durante la etapa de expansión a unas economías en muy distinta circunstancia: la definida por una crisis estructural grave. La aplicación continuada de esa política vieja a un contexto económico nuevo ha llevado a aumentar el gasto público con carácter *autónomo*. No es solamente que los gastos públicos hayan aumentado por razones coyunturales derivadas de la acción de los estabilizadores automáticos, sino que los gastos públicos, y en especial las transferencias de todo orden, han aumentado después de la crisis con el propósito de buscar en el sector de Administraciones públicas la ayuda para superar aquellas dificultades creadas por la situación crítica. En primer lugar, en favor de un mayor gasto público han presionado las economías domésticas, para mantener sus patrones y niveles de consumo (mediante aumentos en los sueldos y salarios y en las pensiones). Pero, sobre todo, y

como costosa novedad, las transferencias se han abierto paso por la vía de las empresas públicas y privadas que se han negado a ajustarse a la crisis. El capitalismo corporativo que caracteriza a la mayor parte de las economías europeas, y fundamentalmente a la española, explica el hecho de que el sector privado haya buscado en el presupuesto, y conseguido de sus partidas, aquellas ayudas que necesitaba para salir adelante en las situaciones creadas por la crisis. También se ha producido una caída relativa en los ingresos públicos de carácter autónomo. Las distintas haciendas han tratado de incentivar las inversiones privadas ante las caídas del empleo, concediendo incentivos que han afectado al rendimiento de los distintos tributos. Por otra parte, se ha producido durante la crisis un debilitamiento progresivo en lo que podría llamarse grado de cumplimiento tributario de los distintos impuestos. Ese grado peor de cumplimiento tributario se ha manifestado a través de dos nuevos comportamientos. De una parte, a través de la generalización o extensión de la economía sumergida, que supone la negativa a pagar los distintos impuestos. De otra parte, por la adaptación del conjunto de los contribuyentes a menores pagos a la hacienda pública por fenómenos de elisión, es decir, tratando de consumir menos productos gravados o ingresar menos renta a través de una renuncia a horas adicionales de trabajo o esfuerzos, dados los elevados tipos marginales de gravamen existentes, agudizados por la inflación. En ambos casos, el efecto ha sido el mismo, una caída en el total de los ingresos, que ha contribuido a agravar el déficit público.

Un comportamiento de singular trascendencia sobre el déficit es el que han registrado los tipos de interés, cuya elevación ha afectado a la *carga de la deuda*, que constituye una partida fundamental para explicar el déficit público actual. La etapa de gran expansión que va desde el fin de la segunda guerra mundial hasta 1973 se caracterizó por la existencia de tipos de interés negativos. En los primeros años de la crisis no se corrigieron los intereses nominales por los prestamistas al sector público, y éste pudo financiar con comodidad los intereses y el servicio de la deuda pública. Pero, en la medida en la cual se generalizó la inflación de los dos dígitos, tendieron a elevarse por doquier los tipos de interés, de tal manera que el crecimiento de los tipos nominales de interés llegó a superar el crecimiento del índice de precios. Esto es, entramos en la etapa que hoy vivimos de tipos de interés *reales* positivos y, lo que es aún más importante, de tipos de interés reales positivos y *superiores* a la tasa real de crecimiento del PIB, situación explosiva a la que ya se ha aludido anteriormente, y que plantea con todo dramatismo la necesaria reducción del déficit público.

El déficit público es hoy, como lo ha sido y lo será siempre, un problema con apariencia financiera, puesto que el déficit se registrará, por definición, en las cuentas públicas por las necesidades de financiación, pero su fondo actual, sus causas profundas, son muy distintas, en cuanto que esos resultados financieros «no son otra cosa —según los ha calificado acertadamente el profesor Rojo (1984)— sino la expresión y compendio de problemas reales no

resueltos, de inflexibilidades persistentes institucionales no afrontadas, de malas asignaciones de recursos no abordadas, que generan costes que, por una u otra vía, por caminos directos o indirectos, acaban pesando sobre las cuentas públicas». Tratar, por tanto, de combatir la crisis actual aplicando el *paradigma de política económica* vigente en la larga etapa de prosperidad 1946-1973 no conducirá a otro resultado que al agravamiento del déficit, lo que a su vez denuncia la existencia de problemas reales no resueltos que esterilizan su fuerza expansiva y perpetúan las asignaciones de factores y productos condenados por la crisis económica. El déficit público es consecuencia de la aplicación de políticas fiscales expansivas, que no resuelven, sino que agravan, la situación económica creada por los factores que han producido la crisis. De esta manera, tirando del hilo del déficit se llega a la primera de sus raíces: la crisis, cuyo tratamiento exige otra política económica distinta del paradigma definido por los fallos del mercado. La aplicación continuada de políticas monetarias y fiscales expansivas en muchos países europeos, al dictado del paradigma de política vigente y aplicado sin modificaciones tras la primera crisis energética en 1975, probaría elocuentemente su ineficacia: los resultados de esas políticas en términos de inversión y empleo fueron muy cortos, mientras que la inflación y el desequilibrio exterior demostrarían la impracticabilidad de esta alternativa.

A esa primera raíz económica del déficit público actual, fruto —como se ha indicado repetidamente, y ahora se reitera— de la incompatibilidad del paradigma de la política económica vigente

con la situación definida por la crisis, debería añadirse un segundo fundamento del déficit, constituido por los que se han denominado fallos del sector público, con presencia diversa, pero generalizada, en las distintas sociedades occidentales. Una presencia que afectaba al contexto en el que operaban la política fiscal y el déficit público, y a las fuerzas que los condicionaban en un proceso democrático. Seguir el hilo del déficit público lleva al ovillo de los mecanismos de elección presupuestaria en una democracia, que explican también sus motivos porqués.

La excursión, por tanto, a la búsqueda de las raíces actuales del déficit, termina, cuando se siguen las dos explicaciones disponibles de los fallos del mercado y de los fallos del sector público, en una respuesta compleja de sus causas. Habrá déficit público mientras las sociedades apliquen las políticas propugnadas por el paradigma de los fallos del mercado a situaciones económicas peculiares definidas por la crisis: situación crítica en la que no se pensó cuando se elaboraron las medidas expansivas de política monetaria y fiscal. Habrá déficit público si la actuación discrecional de la política económica y de los procedimientos de elección presupuestaria no se someten a la vigilancia, disciplina y reforma que impidan la proliferación de los fallos del sector público.

Esa doble raíz, económica y política, del déficit es la que le concede su auténtica trascendencia y gravedad en las sociedades de nuestro tiempo, y la que explica su persistente continuidad, dadas las dificultades sociales, políticas y económicas de actuar sobre ese doble funda-

mento que justifica la solidez de la presencia del déficit público.

Sin embargo, afirmar la dificultad de esa tarea de reducir el déficit público constituye un mensaje más alentador y optimista que el que transmite el tercer grupo de teorías explicativas del déficit público: las que anuncian nada menos que el fin del Estado fiscal, es decir del Estado basado en los impuestos.

La más radical de esas aproximaciones —la marxista— no deja resquicio alguno a la esperanza de que el déficit público pueda desaparecer en las sociedades capitalistas de nuestro tiempo. En sus distintas versiones, antiguas y modernas, desde Goldscheid (1926) a O'Connor (1973) cuatro proposiciones han dominado su construcción, como destaca Musgrave (1980): 1.^a) el problema fiscal de un país debe interpretarse como parte del proceso de cambio social, económico y político a que está sometida la evolución del sistema capitalista; 2.^a) la lucha de clases, definida en la dicotomía marxista, es la clave para la interpretación de ese proceso y el motor que impulsa su marcha en la historia; 3.^a) el poder fiscal en el capitalismo reside básicamente, si no totalmente, en la burguesía; 4.^a) el Estado fiscal contiene en sí mismo la semilla de su propia destrucción. Esas cuatro proposiciones describen inevitablemente el destino de la hacienda pública en una sociedad capitalista. No hay esperanza para el remedio del déficit público, pues éste refleja simplemente el desequilibrio entre unos gastos públicos crecientes para servir al desarrollo y legitimación social del sistema capitalista, que no son financiados por los impuestos, ya que los beneficios que la burguesía obtiene por los

gastos públicos no pueden ser socializados/gravados y, en definitiva, derivados hacia la hacienda por falta de poder fiscal para ello. El resultado será un déficit público creciente, que enfrenta a las sociedades que lo padecen con el trágico dilema de financiarlo con inflación o reducirlo con una poda enérgica de los gastos públicos. Ambas alternativas producen la misma consecuencia: agudizan la lucha de clases, como preludio a la apocalipsis del derrumbamiento final del sistema capitalista.

Esta visión marxista de las causas del déficit descansa sobre la aceptación que merezcan las cuatro proposiciones anteriores en las que se fundamenta. Como Musgrave (1980) afirma, la debilidad de esas proposiciones reside en la nula evidencia empírica que las asiste y en su escasa idoneidad para interpretar los problemas financieros en las sociedades capitalistas contemporáneas.

La rígida división marxista en dos clases sociales resulta empobrecedora para entender las luchas fiscales de nuestro tiempo. No son las clases sociales del marxismo, sino los grupos de interés fiscal, los que interpretan. Grupos articulados en torno a distintos y poderosos motivos de estratificación social: ante todo, el *nivel de renta* (fundamental para el análisis del comportamiento frente a los problemas fiscales de una sociedad), que no depende solo ni principalmente de la distinción de las dos clases sociales marxistas, ya que las diferencias en el nivel de renta vienen determinadas en las sociedades actuales, principalmente, por las diversas percepciones de las rentas de trabajo; la diferenciación por los *orígenes de la renta* (los secto-

res productivos unen a quienes en ellos desempeñan sus funciones —sean capitalistas o trabajadores— frente a los programas públicos); la *edad* es otra dimensión importante de los grupos de interés fiscal en la actualidad, al igual que lo es la pertenencia a una u otra *región* del país. Para comprender los procesos fiscales en la actualidad, es a esas dimensiones múltiples y enriquecedoras de las fuerzas en conflicto a las que hay que atender, muy distintas de la rígida diferenciación marxista, que lleva inevitablemente a una concepción mecánica y simplista de la crisis fiscal, alejada de la realidad social contemporánea.

Por otra parte, el control del poder fiscal constituye un juego abierto hoy a muchos jugadores y, en cualquier caso, no es siempre un juego de suma cero, como supone el enfoque marxista. El capital no posee un control sobre todo el proceso de la actividad financiera. La historia muestra la adopción de decisiones financieras contrarias a los intereses de la clase capitalista. La existencia de tres intérpretes de las decisiones financieras —políticos, burócratas y grupos de interés convertidos en grupos de presión fiscal— que actúan en un proceso democrático, configuración a la que ya nos hemos referido, parece una aproximación mucho más realista y fructífera que el enfoque lineal y predeterminado de la concepción marxista.

La crisis, en fin, del Estado fiscal se realiza con categorías de gastos difíciles de identificar en la realidad financiera y cuyos predicados crecimientos no contrasta la evidencia disponible. Por otra parte, para el marxismo, la imposición resulta incapaz de financiar el gasto público

en el sistema capitalista porque las ganancias de los capitalistas no se someten a la tributación. Los hechos son más complejos y distintos, según muestran los hechos fiscales de nuestros días: la presión fiscal afecta a los capitalistas, y no puede suponerse que logren evadir de hecho (tras los procesos de traslación) los distintos tributos.

Las observaciones anteriores dificultan la aceptación de la explicación apocalíptica del déficit público defendida por el marxismo, aunque es seguro que ni esas objeciones, ni cualesquiera otras, impedirán a sus seguidores seguir creyendo en esa aproximación al déficit público como caos inevitable y final del capitalismo.

Otras versiones del déficit público apoyadas en una crisis del Estado fiscal, menos imperativas y dramáticas que la propugnada por el marxismo, son:

- La asociada al *cambio estructural*. El gasto público crece durante el proceso de desarrollo económico y social porque el propio desarrollo tecnológico, el demográfico y el de la renta dan lugar a que la elasticidad del gasto sea superior a la unidad y a que, por lo tanto, éste aumente su participación en el PIB. Este crecimiento del gasto planteará a su vez crecimientos necesarios en el impuesto para financiarlo, que pueden afectar a los incentivos, y éstos pueden plantear, a su vez, el problema del estancamiento de la producción y de la disminución posible de la futura recaudación total. Aparecería así la crisis por un crecimiento del gasto basado en razones tecnológicas y por un crecimiento menor de la imposición derivada de la presencia de incentivos dentro de los sistemas de economía

capitalista de mercado. La debilidad principal de ese enfoque del déficit reside en su defensa del crecimiento ininterrumpido del gasto público al mismo ritmo que éste ha crecido en el pasado, lo que de no suceder, como parece probable, paliaría el problema que plantea la crisis del Estado fiscal por motivos estructurales. Al mismo tiempo, es posible reducir los costes públicos y el gasto con programas más eficientes y orientar la imposición de forma que afecte en menor medida a los incentivos.

- La producida por una profundización de las tendencias del *igualitarismo* que, al provocar un crecimiento del gasto público, puede exigir impuestos redistributivos crecientes que perjudicarían a los incentivos y al desarrollo de los ingresos fiscales. Es ésta la crisis que Schumpeter (1918) anunciaba en su trabajo sobre el Estado fiscal. ¿Apunta en esta dirección el curso de los acontecimientos? Una respuesta negativa parece contar con algún fundamento. Es evidente que la redistribución de la renta se ha conseguido gracias a la actividad financiera en el pasado, pero es igualmente cierto que hoy la redistribución ha alcanzado unos límites, en muchos países, porque esa actividad continuada de redistribución tiende a chocar cada vez más con electores medios, a los que resulta difícil restar más rentas dentro de un proceso financiero gobernado por normas democráticas.

- La que podría ocasionar una *degradación del sistema democrático*, consistente en obtener servicios públicos que benefician a determinados grupos sociales a cambio de nada. Obtener, por un proceso de degradación del sistema democrático, satisfacción

de necesidades de grupos sociales por presiones sobre el sistema electoral es una situación que puede darse temporalmente, pero que el sistema democrático corregirá antes o después. El despertar de la conciencia fiscal de los contribuyentes en los distintos sistemas económicos occidentales parece probar que esos límites se han alcanzado ya.

Todas las hipótesis ofrecidas por las distintas versiones de la crisis del Estado fiscal, aunque testimonian dificultades de diversa naturaleza con las que hoy se enfrenta la actividad financiera, no parecen suficientes para fundamentar un pronóstico tan exigente como la desaparición del Estado impositivo contemporáneo. La teoría de la crisis del Estado fiscal del marxismo es, de todas ellas, la que presenta un fundamento empírico más endeble, pues sus autores no han sido capaces de modelizar las hipótesis de crecimiento del gasto público ni las limitaciones en la imposición que originan las crisis. La teoría estructural de la crisis apunta a fuerzas reales del crecimiento del gasto público y a los problemas de financiación que plantean y, de esta manera, marca una agenda de trabajo importante para la elección impositiva de nuestro tiempo, pero no predice una crisis fatal del Estado fiscal. Las otras dos hipótesis denuncian las posibles faltas en el control de la arbitrariedad del proceso de gastos e ingresos públicos, deficiencias de control que pueden contar hoy con mecanismos correctores en el propio proceso democrático, a los que se refieren quienes han denunciado los fallos del sector público en los que esas hipótesis se fundamentan.

De lo expuesto hasta aquí pue-

de concluirse que la búsqueda de los fundamentos del déficit público en las sociedades actuales cuenta con dos motivos dominantes:

1.º) La aplicación del *paradigma de política económica* inspirado por la teoría de los fallos del mercado, que dominó en el largo período de prosperidad que va de 1946 a 1973, a una situación de crisis que ha definido un contexto económico radicalmente distinto al vigente hasta 1973. Los efectos económicos de la política fiscal dejan de tener —en las nuevas circunstancias críticas— los efectos expansivos sobre la producción, la renta y el empleo que se les habían atribuido con anterioridad. La constatación de esos efectos económicos revisados del déficit público obligará a definir una nueva política económica frente al mismo.

2.º) La adopción de las decisiones sobre la actividad financiera en un proceso democrático puede producir, por distintos motivos, una sobreexpansión desequilibrada del sector de Administraciones públicas. Prevenir estos peligros hará necesario incorporar reformas institucionales constructivas que mejoren los procesos de adopción de decisiones presupuestarias en un sistema democrático. Si el déficit se sigue de la adopción de decisiones presupuestarias, no es sólo el presupuesto que el está en déficit sino el funcionamiento de la democracia.

De esa conclusión se sigue que el contenido de la agenda reformadora del déficit público debe estar integrado por una suma de medidas que definan una nueva y eficiente política frente al déficit en las nuevas circunstancias críticas que hoy se viven

y por reformas institucionales de los procesos políticos de elecciones presupuestarias.

El primer grupo de esas medidas —las que pretenden definir la nueva política económica frente al déficit— deben partir de la revisión de los efectos predicados de la política fiscal. Tratar de exponerla con la máxima y más accesible brevedad constituye el propósito del siguiente epígrafe.

UNA VALORACION ACTUAL DE LOS EFECTOS ECONOMICOS DEL DEFICIT PUBLICO

El paradigma de política económica que inspiró las distintas medidas adoptadas durante la fase de gran expansión, que finaliza en 1973, admitía como conclusión fundamental el carácter expansivo del déficit público sobre la economía. Un aumento del déficit público elevaría la demanda efectiva y multiplicaría la producción, la renta y el empleo. Esa conclusión fundamental se sostenía cualesquiera que fueran las vías a través de las que el déficit público se obtenía: si el gasto público *real* aumentaba, se elevaría directamente la demanda de bienes y servicios, si aumentaban los gastos de transferencia o si disminuían los impuestos, la acción del déficit público provocaría un aumento del gasto privado (consumo o inversión privados). Esos efectos favorables, a corto plazo, sobre el nivel de renta de un aumento discrecional del déficit público se añadirían a los efectos ocasionados por la *flexibilidad* de gastos e impuestos sobre el déficit público, merced a la acción de los estabilizadores automá-

ticos. Si un país quería garantizar el crecimiento de la producción, la renta y el empleo, podría lograrlo merced a un déficit estructural mayor o merced a la incorporación de grados crecientes de flexibilidad a los programas de gastos e impuestos, que aumentarían los efectos de los estabilizadores automáticos. En cualquier caso, el efecto expansivo de las medidas del déficit público sería tanto mayor si los déficit se monetizaban.

A esa seguridad en los efectos expansivos del déficit público sobre el nivel de actividad económica a corto plazo, que dominó en los escritos influidos por el keynesianismo y en la política económica de los años 50 y 60, le ha sucedido en la actualidad un clima de creciente escepticismo sobre esos efectos predicados del déficit público. Los apoyos de ese escepticismo provienen tanto desde el campo de la experiencia como desde el de la teoría de la Hacienda Pública. La llegada de la crisis económica a partir del 73 produjo, por la caída de la renta y la acción de los estabilizadores automáticos, déficit públicos graves en muchas economías, a los que se sumaron acciones fiscales deliberadas basadas en los efectos expansivos predicados de la política fiscal que aconsejaba el paradigma vigente de política económica. Sin embargo, esos aumentos del déficit público no fueron seguidos por aumentos de la producción, la renta y el empleo, sino por elevaciones de precios y desequilibrios graves en las balanzas de pagos y por aumentos del paro. Estancamiento productivo con inflación y desempleo se convirtieron así en la consecuencia indeseada, y no esperada, derivada de la actuación de la política presupues-

taria. Esa acción volvería a repetirse de nuevo tras la segunda crisis energética (año 1979), cuando se aplicó el programa de expansión concertada de la OCDE, que registraría de nuevo un fracaso claro de las políticas expansivas y dio origen a una extensión de las críticas que al aumento del déficit venían haciéndose ya por una buena parte de los economistas.

Esas críticas a los efectos expansivos del déficit, por parte de los economistas, se han basado, según se indica en el esquema 3, en cuatro líneas argumentales diferentes:

1. El déficit público puede originar efectos de *expulsión real* sobre la demanda interna.
2. El déficit público puede originar efectos de *expulsión financiera* por el alza de los tipos de interés.
3. El déficit público puede actuar negativamente sobre la *oferta agregada*.
4. El déficit público tiene *efectos negativos a plazo medio* si los déficit son elevados y persistentes, acumulándose a lo largo del tiempo.

Tratemos de desarrollar los distintos argumentos que fundamentan esas cuatro objeciones a los efectos expansivos del déficit público.

Los efectos de *expulsión real* pueden producirse por dos motivos distintos. En primer lugar, un aumento del déficit puede producir una elevación en el gasto *interno* de un país, cuya conversión en gasto *nacional* dependerá de la propensión a importar del país correspondiente. Cuando el aumento del gasto interno se filtra hacia las importaciones, su elevación no surte efectos sobre el empleo nacio-

ESQUEMA 3

VALORACION ECONOMICA ACTUAL DEL DEFICIT PUBLICO

<p>I. LA VALORACION DE LOS EFECTOS DEL DEFICIT PUBLICO POR EL PARADIGMA DE POLITICA ECONOMICA (1946-73).</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Efectos favorables a corto plazo sobre el nivel de renta y empleo derivados de un aumento estructural del déficit por un aumento de los gastos públicos o por una disminución de los impuestos. 2. Efectos favorables a corto plazo sobre el nivel de renta y empleo derivados de la flexibilidad de gastos/impuestos (estabilizadores automáticos). 3. Los efectos favorables del déficit serán tanto mayores si los déficit se monetizan.
<p>II. LA NUEVA CONSIDERACION DE LOS EFECTOS ECONOMICOS DEL DEFICIT PUBLICO.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Efectos expulsión real (Efectos contractivos s/la demanda interna y compensatorios del efecto expansivo del déficit). <ul style="list-style-type: none"> a) Pérdida debida a las importaciones (degradación balanza de pagos por filtración hacia ella del déficit). b) Posibles reacciones del ahorro privado <ul style="list-style-type: none"> Caja del consumo privado por sustitución del aumento del consumo público financiado con el déficit. Aumento del ahorro privado para prevenir el pago de impuestos futuros anunciados por el déficit. 2. Efectos expulsión financiera (Efectos contractivos s/la inversión privada causados por el alza en tipos de interés). <ul style="list-style-type: none"> a) Expulsión por los tipos de interés: Elevación de los tipos de interés, por lo que la demanda privada de inversión pueda disminuir. b) Expulsión por acumulación de deuda pública en los patrimonios privados. El aumento en el total de deuda en la cartera de los particulares reclamará mayores pagos por tipos de interés para estimular su aceptación. 3. Efectos del déficit público sobre la oferta agregada. <ul style="list-style-type: none"> a) El déficit público en una economía con paro clásico (salarios reales excesivos) tendrá efectos reducidos s/la renta y elevados s/los precios. Si el aumento del gasto financiado con el déficit se financia con impuestos distorsionadores en el mercado de trabajo, el déficit tendrá efectos negativos sobre el nivel de renta. b) Si el capital circulante (incluidos los salarios) se financia con préstamos, la demanda de trabajo dependerá, además de los salarios, del tipo de interés, por lo que si el déficit eleva los tipos de interés, contraerá la oferta agregada. 4. Efectos del déficit público a medio plazo (Déficit acumulados, elevados y persistentes). <ul style="list-style-type: none"> a) Efectos sobre la política anti-inflacionista (credibilidad y posibilidad) (expectativas crecientes de inflación). b) Elevaciones de los tipos de interés con efectos s/inversión privada y sobre el carácter acumulativo del déficit (déficit anticipados-tipos de interés a largo plazo). c) Equilibrio de la balanza de pagos (dificultad).
<p>III. LA EXPERIENCIA DE LA POLITICA ECONOMICA AJUSTADA AL PARADIGMA 1946-73.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Etapas en los intentos de relanzamiento de la actividad económica por medio del déficit: <ul style="list-style-type: none"> a) 1971-73, con expansión monetaria generalizada asociada con la transición a un régimen de cambios flotantes. b) Política compensatoria 1973-74: deterioro del déficit público grave. c) Expansión 1978-79: programa de acción concertada OCDE, aumento del déficit público. d) Fracaso de las políticas expansivas: crecimiento de la inflación sin recuperación. e) Política de reducción del déficit a medio plazo de carácter estructural. 2. Aceptación de un nuevo enfoque de la política económica, basado en los efectos negativos del déficit estructural en unas economías con problemas de oferta (efectos expulsión actividad privada) y con peligros de irresponsabilidad fiscal por la sobredimensión del sector público.

nal. Pueden producirse, pues, a consecuencia del déficit público, degradaciones en la balanza de pagos que obliguen a adoptar decisiones estabilizadoras de forma más o menos inmediata (el ejemplo de Francia en 1981-82 es realmente aleccionador a este respecto).

Por otra parte, puede ocurrir que el ahorro privado aumente por el déficit, compensando así su carácter inicialmente expansivo. Dos son las explicaciones aducidas por los economistas para justificar este comportamiento: el déficit puede financiar aumentos del consumo público *sustitutivo* del consumo privado; por una parte, un déficit público ocasionado por una caída de impuestos que se financie con deuda pública, conocido *anticipadamente*, puede originar actitudes de precaución en el gasto privado (y aumentos consiguientes en el ahorro) para prevenir la obtención de fondos con los que pagar los impuestos en los que, en definitiva, desemboca siempre un déficit público mayor (argumento denominado de la equivalencia ricardiana, formulado por Barro (1974), y que ha dado lugar a una larga controversia aún no apaciguada). Los supuestos heroicos sobre los que descansa la viabilidad de la equivalencia ricardiana han levantado dudas en muchos hacendistas y economistas acerca de la validez de su utilización.

Los llamados efectos de *expulsión financiera* consideran las consecuencias del déficit sobre los tipos de interés. Si se mantiene una política monetaria que tiende a preservar la estabilidad de los precios, un aumento en la deuda pública obligará, antes o después, a elevar los tipos de interés para competir con la inversión privada, con el fin de alle-

gar los fondos disponibles. Esa elevación de los tipos de interés, consecuencia del aumento de la demanda de fondos públicos, disminuirá la demanda de inversión privada, provocando así un efecto contractivo opuesto al expansivo del déficit público. Por otra parte, la acumulación de las emisiones de deuda pública puede producir un efecto saturación de las carteras privadas de títulos. A partir de un momento determinado, si quiere combatirse esa saturación, no quedará otra alternativa que aumentar los tipos de interés para estimular a los particulares a aumentar sus carteras de títulos. Estos efectos acumulación de deuda pública admiten distintas soluciones en función de cuál sea la actitud de los particulares ante la emisión de títulos públicos.

El déficit público ocasiona también efectos que pueden ser nocivos sobre la *oferta agregada*. Dos son los que fundamentalmente se han destacado por la literatura económica. En primer lugar, si el paro en una economía es fundamentalmente clásico (es decir, se debe a la existencia de salarios reales elevados) y no keynesiano (es decir, no debido a deficiencias de la demanda efectiva), un aumento del déficit elevaría los precios con muy escaso efecto sobre la producción, la renta y el empleo. Si, por otra parte, el aumento del gasto que se halla detrás del déficit se financia con impuestos que distorsionan el mercado de trabajo (cotizaciones sociales que recaen sobre las nóminas de los trabajadores), se añadirían a los efectos negativos del déficit los de su financiación, con lo cual los efectos negativos serían aún mayores.

Por otro lado, si el capital cir-

culante del que forman parte los pagos de salarios se financia mediante préstamos, la *demanda de trabajo* dependerá, además de los salarios reales, del *tipo de interés*, con lo que si el déficit público eleva los tipos de interés, se producirá un efecto sobre la oferta agregada vía la financiación del capital circulante.

En cuarto lugar, los economistas han acentuado, con especial preocupación, el caso en el que se encuentra la mayor parte de los países occidentales: *déficit públicos prolongados* con deuda acumulada importante. Esas situaciones tienden a producir unos efectos del déficit público, a plazo medio, de excepcional gravedad. En tres grandes direcciones discurren esos efectos negativos del déficit a medio plazo.

En primer lugar, la posibilidad de una *política antiinflacionista* y su *credibilidad* disminuyen en presencia de déficit públicos crecientes, pues éstos obligarán a practicar políticas monetarias muy restrictivas, enormemente impopulares y difíciles de aceptar a plazo medio. Los déficit públicos crecientes tienden a arraigar así las expectativas crecientes de inflación, que constituyen una de las causas más poderosas de la continuidad del proceso inflacionista en nuestro tiempo. A plazo medio, déficit públicos crecientes y elevados terminarán por hacer imposible la práctica de una política de estabilización, que se considera hoy como una condición absolutamente necesaria para ajustar las economías a la crisis.

En segundo lugar, las elevaciones de los tipos de interés de las emisiones constantes de deuda pública producen dos claros efectos: impiden la *recuperación*

de la inversión privada, ya que esos déficit elevarán los tipos de interés en forma tal que sus niveles se situarán por encima de los rendimientos esperados de determinadas inversiones. Por otra parte, los intereses reales crecientes, ocasionados por los déficit públicos, tienden a *auto-perpetuar los déficit públicos* en etapas de lento crecimiento económico. Esta autopropagación de los déficit a través de la carga de la deuda pública constituye uno de los círculos viciosos más peligrosos, y de los que es más difícil salir en la situación creada por el déficit público en la actualidad.

Finalmente, el necesario *equilibrio de balanza de pagos* que debe sostenerse hoy, para facilitar el clima de ajuste global necesario a la crisis de una economía, resulta crecientemente dificultado por un déficit público elevado.

A la pregunta sobre la valoración actual del déficit público por los hacendistas podría responderse con un viejo tópico por la literatura financiera: esos efectos dependen de... Los puntos suspensivos tienen que ser rellenados, en este caso, por los muchos condicionantes que hay que tener en cuenta para dictaminar las consecuencias finales del déficit público sobre una economía. Quizás la forma más expresiva para describir esta situación de dependencia de los efectos económicos del presupuesto de múltiples factores, sea acudir a la imagen utilizada por José Viñals: «¿Quiere usted conocer los efectos del déficit público? Pues dígame usted sus apellidos». Esto es, el nombre —la existencia del déficit— no basta, en este caso, para estimar las consecuencias del déficit público sobre la economía. Es preciso sa-

ber los apellidos del déficit: su carácter estructural o coyuntural, su carácter absoluto (provocado por un aumento estructural de los gastos públicos) o diferencial (ocasionado por una caída de la imposición), su previsible mantenimiento a lo largo del tiempo (duradero o no), el contexto económico en el que el déficit actúa: en una economía con problemas de oferta y paro estructural, o bien con problemas de demanda o paro keynesiano.

El hecho de que los apellidos del déficit hayan tendido, en las distintas economías, a definirlo como estructural, absoluto, duradero, y la coincidencia de esas características en un contexto crítico dominado por problemas de oferta y paro clásico son los que dan su fundamento a la definición de una nueva actitud frente al déficit público y a la incorporación de esta nueva actitud y valoración a la política económica actual, según tratará de exponerse en el epígrafe siguiente.

POLITICAS FRENTE AL DEFICIT PUBLICO

Cuatro son las premisas de las que ha partido el diseño de las medidas propuestas por los hacendistas frente al déficit público en la actualidad:

1.^a) El escepticismo sobre los efectos expansivos a corto plazo del déficit, y la conveniencia de no sucumbir a la tentación de utilizar el poder discrecional en el manejo de gastos/ingresos públicos para conseguir una estabilización de la economía en el corto plazo. Como Hoffman (1985) ha afirmado, la adopción de una actitud cauta frente al activismo de la política fiscal tie-

ne tras de sí la falta de un consenso pleno, en los análisis económicos del déficit público, sobre sus efectos a corto plazo. Por otra parte, las experiencias con el déficit público en muchos países fortalecen esta posición de escepticismo y cautela, y apuntan hacia la conveniencia de adoptar una política fiscal cíclicamente neutral.

2.^a) Reducir la inflación existente, como objetivo prioritario para tratar la crisis. Ninguno de los problemas que ésta plantea a las distintas economías tiene remedio si aumenta la tasa de inflación. Ningún país ha logrado ajustar su economía a la crisis gracias a una mayor inflación. El tratamiento y posible solución de los problemas planteados por la crisis obliga a conseguir una tasa aceptable de estabilidad de precios. A ese objetivo antiinflacionista deberían colaborar la política monetaria y la presupuestaria.

3.^a) El déficit público desempeña un papel importante sobre la asignación de recursos y en el ritmo de crecimiento de la economía. En la medida en que el déficit absorbe un porcentaje elevado del ahorro, y a menos de que se produzca un incremento del mismo por el déficit (gracias a la discutida hipótesis de Barro [1974]), los fondos disponibles para financiar la inversión privada serán menores en caso de déficit mayor, incluso para mantener constante la relación capital/producto en una economía. Y, lo que es más importante, si el crecimiento del total de la deuda pública se realiza a ritmos superiores al crecimiento del PIB, el déficit aumentaría de forma automática la proporción de deuda respecto del PIB. Esta situación no sólo disminuiría el creci-

miento potencial del PIB, sino que el crecimiento de la relación deuda pública/PIB crearía unas expectativas de mayor inflación futura. Evitar el crecimiento constante del déficit debe constituir, por tanto, una preocupación y objetivo de la política fiscal.

4.ª) Una política económica para facilitar el ajuste de las economías a los muchos cambios que en ellas piden los nuevos datos de niveles de demanda, costes y precios relativos definidos por la crisis, no puede reducirse a las medidas de política monetaria y fiscal. Estas tienen que añadirse y coordinarse a otro conjunto de decisiones, de cuya aplicación simultánea deberá seguirse la realización de los ajustes pretendidos de la economía.

A partir de estas premisas, se ha orientado el rumbo de la nueva política económica, cuyo contenido y posibles limitaciones se enuncian en el esquema 4.A. Como en él se indica, la política de ajuste a la crisis trata de conseguir sus objetivos mediante una doble actuación: desacelerando la inflación y reduciendo los tipos nominales y reales de interés (tareas encomendadas a la política monetaria y fiscal) y mejorando/saneando las cuentas de resultados de la empresa, con el fin de elevar la rentabilidad que puede obtenerse con los nuevos proyectos de inversión (reduciendo los costes, aumentando la productividad y activando la competitividad).

A las políticas monetaria y fiscal —íntimamente relacionadas entre sí— les corresponde desempeñar funciones decisivas en esa política de ajuste. Una política monetaria activa, continuada, previsible y orientada a reducir el crecimiento de la cantidad de dinero, y derivadamente

de los tipos de interés, deberá conseguir precios menores y ganar credibilidad pública en la lucha contra la inflación. Una política presupuestaria —cíclicamente neutral— deberá ser coherente y asistir a la consecución del objetivo prioritario de la lucha contra la inflación. La política fiscal pierde en este enfoque su antigua autonomía, subordinándose a la consecución de los objetivos de crecimiento monetario. Sólo con ese comportamiento de la política fiscal será posible ganar credibilidad para la política monetaria anti-inflacionista, contribuir a la reducción de los tipos de interés y favorecer la utilización del ahorro nacional por la inversión privada.

El contenido concreto dado a la política fiscal, en un contexto definido por las premisas anteriores, viene determinado por las características del propio déficit público. En el caso de los países europeos —y especialmente en la situación española— el carácter *absoluto* del déficit (esto es, provocado por un aumento estructural de los gastos públicos) obligaba a actuar principalmente sobre los gastos, causa del déficit estructural, cuya disminución prescribe una política fiscal cíclicamente neutral. Ello equivale a decir que el déficit público ocasionado por motivos coyunturales (esto es, el componente coyuntural o cíclico del déficit efectivo) puede aumentar en una política presupuestaria concebida con un propósito cíclicamente neutral. Sin embargo, el componente estructural del déficit efectivo debe disminuir, y es sobre ese componente sobre el que debe dirigirse la voluntad política de las sociedades afectadas por el déficit. Identificar, por tanto, las causas del

déficit estructural es una parte vital de la política presupuestaria. Estas causas cuentan con raíces profundas y constituyen zonas muy sensibles social y políticamente, lo que dificulta la realización de las reformas necesarias para producir sus efectos sobre el déficit público. Las rigideces de los mercados de trabajo, las prestaciones y financiación de la seguridad social, las pérdidas de las empresas públicas, las subvenciones y gastos fiscales percibidos por las empresas privadas, la multiplicación de las instancias de gasto de las haciendas subcentrales, los aumentos lineales en los gastos públicos de consumo, sostenidos por las prácticas presupuestarias basadas en el incrementalismo, constituyen la poblada lista que anima y sostiene los déficit estructurales y sobre la que hay que actuar. Mientras ese trasfondo institucional que condiciona el presupuesto de gastos no se modifique, nada se hará por reducir los déficit estructurales. Reducción que constituye, por sus efectos sobre el déficit público y la crisis, un objetivo de importancia decisiva, pues mientras ese contexto institucional no se modifique habrá déficit, y el déficit motivado por esa condición agravará la crisis padecida por el país.

Las políticas de consolidación presupuestaria, tal y como se han concebido en Europa, han descartado inicialmente las rebajas impositivas, que han dominado en la escena presupuestaria estadounidense, para tratar los problemas planteados por la crisis. El rápido crecimiento estructural de los gastos públicos en los países europeos forzaba a su primitiva reducción *antes* de utilizar las posibles estrategias impositivas para que cola-

POLITICAS FRENTE AL DEFICIT PUBLICO

<p>A. POLITICAS PRESUPUESTARIAS FRENTE A LA CRISIS</p>	<p>I. PREMISAS</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Escepticismo sobre los efectos expansivos del déficit y cautela frente al activismo de la política fiscal que inclinan las actuaciones a una política fiscal cíclicamente neutral. 2. Reducir la inflación como objetivo prioritario. 3. Reducir el déficit estructural para favorecer la inversión privada. 4. La política de ajustes debe combinar medidas de política macroeconómica (fiscal y monetaria) con la de ajustes positivos (que favorezcan la rentabilidad empresarial). 	<p>Basado en la falta de consenso doctrinal sobre los efectos económicos del déficit y las consecuencias negativas de las políticas fiscales activistas.</p>	
	<p>II. POLITICA DE CONSOLIDACION PRESUPUESTARIA (a plazo medio)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Salida de la crisis (condiciones) 2. Contenido de la política de consolidación presupuestaria 	<ol style="list-style-type: none"> a) Desacelerar la inflación y reducir sustancialmente los tipos de interés. b) Saneamiento de las empresas mejorando su rentabilidad. 	
	<p>III. LIMITACIONES DE LA PROGRAMACION A PLAZO MEDIO DE CONSOLIDACION PRESUPUESTARIA</p>		<ol style="list-style-type: none"> 1. Dificultades opuestas a las reformas institucionales de las que depende la reducción del gasto estructural (Mercado de trabajo/Seguridad Social/ Empresa Pública/Incrementalismo presupuestario). 2. Resistencia a la baja de los tipos de interés. 3. La baja de los tipos de interés es condición necesaria <i>no</i> suficiente para aumentar las inversiones. Si la desigualdad: $tipos\ de\ interés > tasa\ de\ beneficio\ esperado$ de las inversiones prevalece, la inversión no se realizará. La política tendente a aumentar las tasas de beneficio esperado es una parte esencial de las políticas de ajuste. 4. El tiempo es necesario para conseguir los efectos de la política de ajustes (peligro de dilatar éstos demasiado por su excesiva <i>gradualidad</i>). 	<p>a) Política monetaria antiinflacionista, firme, continua, previsible, basada en una desaceleración de las magnitudes monetarias.</p> <p>b) Política presupuestaria compatible con los objetivos de la política monetaria, que refuerce su credibilidad y actúe reduciendo el déficit público estructural.</p> <p>Esa política presupuestaria exige en los países europeos la reducción del gasto público, cuyas elevaciones <i>estructurales</i> sostienen el déficit. La actuación sobre los factores institucionales causantes del aumento del gasto debe ser el centro de las decisiones de esa política. La reducción de los impuestos sólo será atendible tras reducir los gastos públicos.</p>

ESQUEMA 4 (continuación)

POLITICAS FRENTE AL DEFICIT PUBLICO

B. PRINCIPALES REFORMAS PROPUESTAS DE LOS PROCESOS DE ELECCION PRESUPUESTARIA

1. Reformas de los sistemas de votación del presu- puesto

- a) Reducción del campo de aplicación de la regla de la mayoría simple en la aprobación del presupuesto y utilización de mayorías cualificadas (Wicksell, 1958; Niskanen, 1979).
- b) votación conjunta gastos-impuestos para su financiación (Wicksell, 1958; Musgrave, 1981).
- c) Discusión de los programas públicos consolidados, no capítulo a capítulo (Musgrave, 1981).
- d) Separación decisiones presupuestarias de asignación de recursos y redistribución de la renta (Musgrave, 1959).

2. Reformas tendentes a re- ducir/evitar la ilusión fi- nanciera

- a) Visibilidad de los impuestos (Puviani, 1903; Buchanan, 1960).
- b) Sobreestimación de la utilidad de los servicios públicos/ subestimación de la utilidad de los bienes privados (Downs, 1960). Subestimación de la utilidad de los servicios públicos/ ,sobreestimación de la utilidad de los bienes privados (Galbraith, 1956).
- c) Límites constitucionales a la reforma de la imposición para condicionar la capacidad de gravamen del impuesto personal y la estructura de los tipos de imposición (Brennan y Buchanan, 1980).

3. Reformas tendentes a pre- venir los efectos del poder monopolístico de la buro- cracia

- a) Competencia entre departamentos para la provisión de bienes públicos (Niskanen, 1971).
- b) Provisión privada de servicios públicos (Niskanen, 1971).
- c) Política de incentivos (Tarschys, 1982).

4. Reformas tendentes a evi- tar el déficit

- a) Limitando constitucionalmente el crecimiento de gastos y/o impuestos (M. Friedman, 1980 y 1984; Wildavsky, 1980).
- b) establecimiento del equilibrio presupuestario como norma constitucional (Buchanan, Wagner, 1977; Aranson, 1983).

5. Reformas tendentes a corregir las consecuencias presupuestarias del ciclo político (Nordhaus, 1975; Lindbeck, 1976; Frey, 1978)

6. Alteraciones del principio presupuestario del incre- mentalismo (Schick, 1983; Tarschys, 1982, 1985).

- a) Tratando de lograr *mayor consenso* entre los intérpretes políticos y sociales del proceso presupuestario.
- b) Tratando de incorporar *sistemas de análisis* que favorezcan la disminución de gastos y del déficit.
- c) Tratando de *reforzar la autoridad* del presupuesto.

borasen —al reducir los niveles de la presión fiscal y variar su distribución— a animar la recuperación de las distintas economías europeas. Tan sólo una vez dominado y controlado el gasto público podría entrarse en los posibles programas de reducción/modificación de los impuestos. Un paso que ya están muy cautamente comenzando a dar los países que han logrado avances sustanciales en la reducción de sus déficit estructurales (Alemania Occidental, Reino Unido de Gran Bretaña). Por el contrario, Estados Unidos ha basado su política fiscal de ajuste en las reducciones concedidas por la «Economic Recovery Tax Act» de 1981, impulsada por la propuesta Kemp/Roth inspirada por los economistas de oferta. Las consecuencias de esa estrategia, al no acompañarse de la reducción del gasto, han originado el déficit público estadounidense, con un componente estructural importante, lo que, a su vez, ha producido la asimetría de situaciones con los países europeos y Japón, que se encuentra en el fondo de los desequilibrios actuales de la economía mundial. La imitación de esa política de reducción impositiva era imposible en Europa por las razones que antes se han expuesto.

Una política monetaria y fiscal así concebida, como estrategia a plazo medio al servicio de la reducción del déficit estructural y de los objetivos de la política antiinflacionista, debe desembocar, si está bien diseñada y se aplica con voluntad perseverante, en tasas de inflación y tipos de interés más reducidos. Sin embargo, como ya se ha indicado anteriormente, esa tarea de la política monetaria y presupuestaria, en el caso de que se

lleve a efecto, no producirá, por sí misma, el aumento esperado de las inversiones privadas a que trata de servir. Esa mayor inversión privada parte del clima de confianza que debe crear una reducción continuada de la inflación y de los tipos de interés, pero si los rendimientos de las empresas no generan una tasa de beneficio previsto para las nuevas inversiones que supere a los tipos de interés existentes, esas nuevas inversiones no se realizarán y ni el crecimiento de la economía, ni la creación de puestos de trabajo constituirán el final feliz del proceso de ajuste perseguido. Mientras exista la desigualdad: *tipos de interés mayor que tasa de beneficio esperado*, los aumentos en los excedentes empresariales no se dirigirán a realizar mayores inversiones en las empresas. Las empresas utilizarán los mayores fondos en otras alternativas menos comprometidas y más rentables que la de invertirlos en sus proyectos de ampliación/creación de sus dedicaciones productivas. Una salida obvia de esos mayores fondos será la de reducir las deudas contratadas con anterioridad a tipos de interés elevados, y otra, más costosa y reveladora de la situación existente, sería la de emplearlos en la adquisición de títulos públicos (de deuda u obligaciones de empresas públicas). Una alternativa que denuncia abiertamente la insuficiencia de los esfuerzos realizados en la reducción del déficit público.

Es evidente que la desigualdad *tipos de interés mayor que tasa de beneficio esperado* adquiere una importancia dramática para las políticas de ajuste y/o se actúa con toda decisión y energía sobre los dos miembros de esa desigualdad, o se

caerá en una trampa de ineficacia que desbaratará toda la operación de ajuste y esterilizará los costes y esfuerzos que se hayan pagado por la adopción e implantación de esas políticas con anterioridad. La pregunta clave es entonces ¿cómo deshacer esa desigualdad que hoy domina en muchos países europeos —y claramente en España— entre tipos de interés y tasas de beneficio esperado de las inversiones? No es posible conseguir frutos apreciables sin actuar, como antes se indicaba, sobre los *dos términos* de la desigualdad.

Y el primer término son los tipos de interés, directamente relacionados con la cuantía del déficit público. Las investigaciones realizadas en España a este respecto han probado la presencia del déficit público como factor decisivo de la elevación de los tipos de interés. Sin reducir, por tanto, el déficit público, será imposible que el primer término de la desigualdad disminuya sustancialmente. Es la presencia en España de un déficit público *estructural*, que no ha logrado reducirse sustancialmente en los últimos años, la que concede su continuidad a los tipos de interés y dificulta su reducción. Es importante a este respecto no confundir los esfuerzos con el éxito. Los esfuerzos realizados para detener la aceleración del déficit público han sido estimables, pero la empresa de reducir sustancialmente el déficit estructural dista de haberse coronado con el éxito. Por otra parte, los pasivos vivos del sector de Administraciones públicas (el segundo importante concepto de déficit público) no solamente no se han reducido, sino que han aumentado vertiginosamente. Con ese comportamiento resulta imposible conseguir una dis-

minución suficiente de los tipos de interés, pues falla la premisa mayor del ajuste: la que debe asentar la política fiscal reduciendo el déficit estructural del presupuesto. Esa premisa no puede sustituirla la práctica de una política monetaria estabilizadora, porque su aplicación con un déficit público estructural importante y una relación deuda pública/PIB creciente no puede sino alentar las expectativas de una inflación futura mayor, percepción que sostendrá los tipos de interés elevados.

Ahora bien, a esa actuación insoslayable sobre el déficit público para reducir los tipos de interés debe acompañarla el importante conjunto de medidas que aumenten el valor del segundo componente de la desigualdad anterior: la tasa de beneficio esperada de las nuevas inversiones. Las debilidades de las políticas de ajuste en la mayor parte de los países europeos son aquí claras, y han dado su sólido fundamento al calificativo de *esclerosis europea* que se utiliza para referirse a la rigidez de los mercados de factores productivos — capital y recursos financieros — que atenaza la actuación de las empresas, manifestándose en sus cortos beneficios y en las expectativas de futuras ganancias demasiado cortas para justificar los aumentos de capital productivo financiados a los tipos de interés existentes.

Los procesos de liberalización y flexibilización de una economía revisten distinta dimensión/importancia según los países, aunque esa dimensión resulte difícil de exagerar en Europa, donde la acumulación de numerosas intervenciones y regulaciones es muy considerable. Esas intervenciones, instadas desde

las presiones del capitalismo corporativo, aseguran hoy la oposición organizada a cualquier intento de eliminar las trabas y rigideces existentes en el sistema económico. Tal situación explica la propiedad más destacada de los programas de ajuste en Europa: su morosa gradualidad. A veces tanta que, entre la retórica de las políticas de ajuste y la aplicación exigente de sus medidas median años y, a veces, hasta llegan las palabras sin acción, lo que suscita no sólo la protesta de los intereses sociales afectados, sino el dominio final de éstos, produciéndose la situación paradójica de que, al haber gastado las palabras del ajuste sin hacerlo, la sociedad adquiere la sensación de haberse ajustado cuando en realidad el ajuste no ha sido sino el retórico y el de la contestación airada del sector, o del grupo social, que debería haber cambiado de formas de producción o de vida y que, en realidad, no ha hecho ni una ni otra cosa. La política de ajuste pierde así su oportunidad porque la hacen difícil/imposible los alertados intereses a los que afecta.

El transcurso del tiempo intentando una morosa política de ajustes es muy costoso. En primer lugar, porque lo poco que se logra en la política presupuestaria y lo mucho que se utiliza la política monetaria terminan dando frutos cortos: tasas de inflación y/o tipos de interés demasiado elevados para lo pretendido. En segundo lugar, la pereza al tratamiento de los ajustes positivos en mercados y productos apenas si se traduce significativamente en aumentos de los beneficios previstos sobre las nuevas inversiones. Como consecuencia, las condiciones para que la inversión aumente no se

cumplen, lo que mantendrá/elevará la tasa de desempleo. Los efectos finales de esta situación son dos igualmente negativos: el cansancio político y el ataque social a las medidas de ajuste gradual aplicadas y/o la aparición de una economía sumergida que restablece, con eficiente simplicidad, las condiciones para una inversión rentable al suprimir las regulaciones y limitaciones existentes. Es evidente que la primera de esas alternativas no ha llevado a ninguna solución de los problemas de ajuste, sino a interrupciones costosas en los existentes. Y también lo es que la generalización de la economía sumergida, a la que asisten impávidos o complacientes los políticos y las sociedades que la estimulan con la timidez de los ajustes programados, constituye una alternativa inaceptable e impracticable con generalidad para salir de la crisis actual.

Sólo una política más enérgica y perseverante de ajustes será capaz de conseguir resultados estimables frente a la crisis que aseguren su continuidad. Ganar tiempo y asentar en él expectativas sociales que vayan ganando credibilidad a los ajustes programados y realizados es sin duda la más difícil de sus dimensiones. Pero es también la más importante de sus exigencias.

La doble raíz del déficit público actual ya denunciada — la crisis económica y la propensión de las instituciones presupuestarias de una democracia a elecciones sobredimensionadas y desequilibradas de gastos e ingresos públicos — obliga a preguntarse si las políticas frente al déficit público y el crecimiento de gastos e impuestos, que le han acompañado, no deben incorporar una agenda específica de re-

formas institucionales que prevengan esa propensión social/política al desequilibrio y crecimiento excesivo del sector público. Para los muchos economistas y hacendistas que han denunciado esa raíz político/social del déficit la respuesta es obvia: la reforma del proceso presupuestario forma parte, y parte decisiva, de la política frente al déficit público y al rápido crecimiento de gastos e imposición. Exponer el contenido de esas reformas institucionales requiere contar con un catálogo ordenado de las mismas, que es el que se recoge en el esquema 4, sección B, que guiará la exposición siguiente.

El criterio con el que el esquema 4.B ordena las reformas propuestas responde a los principales fallos del sector público que se han expuesto en el epígrafe anterior de este trabajo. Seis son las líneas reformadoras principales que se han diferenciado entre las contenidas en las múltiples propuestas de los hacendistas. A su vez, en esas seis grandes líneas reformadoras se agrupan diversos argumentos que el esquema 4.B caracteriza brevemente y que se glosarán a continuación. Se expone cada una de esas argumentaciones con brevedad, acompañada de las observaciones críticas que tratan de valorar su viabilidad y posible aceptación.

1. *Reformas en los sistemas de votación del presupuesto*

a) Reducción del campo de aplicación de la regla de la mayoría simple y utilización de mayorías cualificadas.

La existencia de una regla que supere a la de la mayoría simple,

y recabe una mayor conformidad en el conjunto de los ciudadanos ante los programas públicos, ha llevado a algunos hacendistas a proponer una mayoría cualificada. Dos tercios ha sido la propuesta que Niskanen, entre otros autores, ha realizado con el fin de lograr una mayor aceptación de los programas de gastos públicos y evitar la existencia de minorías disconformes. Es ésta la propuesta que cuenta con antecedentes notables, puesto que Wicksell (1958) ya estableció la necesidad de elegir mayorías cualificadas para tratar de respetar las minorías existentes dentro de la sociedad. Idealmente, Wicksell llegaba a propugnar la norma de adoptar decisiones financieras basadas en la unanimidad absoluta (regla que se corresponde con el óptimo de Pareto, según ha demostrado la literatura financiera posterior). Sin embargo, esa norma no suministra un criterio operativo, puesto que su aplicación impediría prácticamente la adopción de decisiones presupuestarias en la realidad. Alejándose de la norma de la unanimidad absoluta, no queda más que las mayorías cualificadas, sobre cuya conveniencia insiste la moderna teoría de la elección social. Si se admite que la regla de la mayoría simple produce desviaciones hacia la sobreexpansión de la actividad financiera, no cabe duda del fundamento de este criterio. Sin embargo, esto es algo que debe demostrarse. Por otra parte, resulta evidente que la norma de los dos tercios o de cualquier otro porcentaje de votación es siempre arbitraria. ¿Por qué dos tercios? ¿Por qué no más? ¿Por qué no menos? Habría que justificar las razones de la cualificación de la mayoría exigida, lo que no hacen los proponentes de las mismas. Cabe

también indicar que esas mayorías cualificadas conceden un poder considerable a las minorías y, por lo tanto, establecen una fuerte presunción en favor del mantenimiento del *statu quo*. No es probable que, bajo la norma de una mayoría cualificada, el sector público pueda ampliar o variar sus dimensiones de una manera importante, por lo cual, la actividad financiera propenderá a una rigidez en el desempeño de sus funciones de guiarse por esta norma o principio. Las dificultades operativas del funcionamiento de este principio, y las consecuencias prácticas de su adopción, explican la limitada aceptación práctica que el mismo ha tenido en los distintos procesos presupuestarios en la actualidad.

b) Votación conjunta de gastos públicos e impuestos para financiarlos.

La integración de las decisiones presupuestarias de gastos e impuestos constituye una propuesta cuya conveniencia ha defendido vigorosamente Musgrave (1981), con el propósito no de limitar el gasto y la imposición, sino de llegar a elecciones presupuestarias eficientes. Su fundamento reside, en efecto, en afirmar la imposibilidad de que los votantes expresen sus preferencias por los programas de gasto público desconociendo su coste y cómo se distribuye éste entre los ciudadanos por los impuestos, ya que las preferencias de los ciudadanos diferirán según cual sea la fórmula de financiación de cada gasto público. Esa asociación entre las decisiones de gasto y prestación de servicios públicos y las propuestas de los impuestos tendentes a financiarlos, constituye también una vieja propuesta de la Hacienda Pública que se remonta a la

obra de Wicksell (1896). La esencia del mensaje wickselliano —afirma Musgrave (1981)— es la de asociar partidas individualizadas de gastos con el conjunto de fondos que sirven para financiarlas. Aquí es preciso confesar que es poco lo que se ha adelantado en las prácticas institucionales de los distintos países. Es cierto que comienzan ya a asociarse en muchos casos partidas individualizadas de gasto con algunos fondos (en especial, en las haciendas subcentrales). Sin embargo, la unión de impuestos y gastos constituye aún una meta distante para la mayoría de los presupuestos. El motivo más importante que dificulta esta asociación es el operativo, pues resultan evidentes las complejidades del proceso de decisión presupuestaria a que lleva la aceptación de esta propuesta, cuya lógica económica es, sin embargo, estimable.

c) Discusión consolidada de los programas presupuestarios y no de capítulo por capítulo.

La elección presupuestaria se realiza normalmente dividiéndola en los componentes del presupuesto total (concepto por concepto, capítulo por capítulo). La integración de las decisiones, de forma que se combinen los componentes del presupuesto en un programa global coherente, constituye un requisito de importancia crucial para conseguir una utilización eficiente de los recursos públicos. Ese análisis integrado del presupuesto, que Musgrave (1981) ha defendido como una reforma institucional enriquecedora del proceso de elección presupuestaria, dista de haberse incorporado en las haciendas actuales. Ciertamente que las dimensiones del presupuesto dificultan hoy esa tarea comparativa y global en-

tre todos los programas de gastos públicos competitivos respecto de su financiación. Sin embargo, un análisis detallado de las diversas partes que integran el presupuesto, análisis realizado en cada ejercicio con un criterio rotativo, sería especialmente útil. Asimismo lo sería la discusión de los distintos programas para alcanzar un fin dado, con el propósito de racionalizar muchos programas complementarios y competitivos existentes en la actualidad. Por ejemplo, los diversos proyectos a favor de la vejez o de la educación de la juventud constituyen dos ejemplos en los que se podría lograr una ganancia positiva en la racionalización de los programas públicos, tratando de examinarlos *todos* (cualquiera que sea el departamento ministerial que los desempeñe) desde el punto de vista de su contribución al fin último al que pretenden servir. Pese al indudable fundamento de esta propuesta, es lo cierto que la misma, quizás por exigir consolidaciones presupuestarias o variar prácticas anteriores, ha penetrado muy poco en la práctica presupuestaria actual.

d) Separar las decisiones presupuestarias que se refieran a la asignación de recursos de las que afectan a la redistribución de la renta nacional.

La distinción entre los objetivos de *asignación* de recursos y los de *redistribución* de la renta constituye una idea sobre la que Musgrave (1959/1981) ha insistido con reiteración. La separación de las consideraciones de asignación y distribución puede conceder una mayor racionalidad al análisis de los programas de ingresos y gastos públicos, pues la combinación de ambos objetivos, y no su diferencia-

ción, acentúa las dificultades de una actuación política eficiente. Por otra parte, esta distinción afecta a la coherencia del sistema tributario que sirve para financiar esas actividades, toda vez que los propósitos de asignación difieren de los de distribución, y el sistema tributario tendrá que tener propiedades distintas para lograr ambos objetivos (basados en el principio del beneficio, en la rama de la asignación, y en la aplicación del principio de capacidad de pago, en la de redistribución de la renta). Esta diferenciación de los sistemas impositivos para conseguir con propiedad ambos objetivos obliga a mantener unas diferencias que, naturalmente, después podrían integrarse en el plano de la administración práctica, al hacerse la consolidación presupuestaria de las dos ramas de la hacienda: la de la asignación y la de la redistribución.

Las objeciones a esta distinción destacan la mezcla de las actividades de ambas ramas en la realidad financiera: muchos servicios públicos (rama de asignación) tienen efectos y propósitos redistributivos. Por otra parte, el coste de eficiencia de la redistribución puede ser menor en algunos casos si se realiza mediante servicios en especie que si se atiende con transferencias, y la consecución de la equidad categórica exige una redistribución de la renta en servicios o bienes públicos. Estas invasiones entre ambas ramas de la hacienda dificultan la adopción de decisiones separadas sobre ellas. Musgrave (1981) piensa, sin embargo, que las relaciones entre ambas ramas son más bien la excepción de la regla y que la separación decisoria es posible y conveniente. Es cierto que la lógica de las dos ramas es dis-

tinta y que la discusión de los programas presupuestarios ganaría mucho si esa separación se mantuviese para un juicio independiente de su lógica y de su contenido.

2. *Reformas tendentes a reducir/evitar las consecuencias de la ilusión financiera sobre la imposición y el gasto*

a) Visibilidad y publicidad de los impuestos para el contribuyente.

La imposición está afectada por fenómenos de ilusión financiera que originan una representación errónea de los fenómenos financieros en la mente de los contribuyentes, que les puede llevar a subestimar el coste real de determinados servicios por financiarse de una concreta manera (ocultación de los verdaderos costes para el contribuyente). Estos fenómenos de ilusión no tienen en realidad más que un tratamiento imperfecto, que es el de postular la máxima visibilidad, frecuencia y globalidad del pago de los impuestos, para que el contribuyente sea capaz de apreciar su coste real y se comporte en consecuencia de ese conocimiento.

b) Sobreestimación de la utilidad de los servicios públicos y subestimación de la utilidad de los bienes privados, y a la inversa, sobreestimación de la utilidad de los bienes privados y subestimación de la utilidad de los bienes públicos.

Como ya se ha expuesto anteriormente, los fenómenos de ilusión por el lado del gasto público se han defendido en ambas direcciones, como indica el epígrafe anterior, apoyadas por la dependencia del consumo de ambas clases de bienes en la

publicidad: *política*, en el caso en que este tipo de publicidad favorezca la ilusión por un gasto público; *privada*, en el caso en que la publicidad creara una ilusión por los bienes privados, condenándose la producción de los bienes públicos. El lado del que caiga la evidencia es difícil juzgarlo *a priori*, por lo que alegar esta hipótesis — como lo han hecho los teóricos de la elección social — para admitir la sobreexpansión del sector público, no parece disponer de la evidencia necesaria.

c) Límites constitucionales a la reforma de la imposición para condicionar la capacidad de gravamen del impuesto personal y la estructura de los tipos de gravamen.

Brennan y Buchanan (1980) han establecido un conjunto de principios para prevenir la posible explotación de los contribuyentes, a consecuencia del funcionamiento de los impuestos y el desconocimiento por parte de éstos de las bases o tipos sobre los que los impuestos se aplican. Los impuestos fundamentales que deberían gobernar la reforma de la imposición son, para Brennan y Buchanan, los siguientes: a) las bases de la imposición y los tipos de gravamen deben contar con una limitación constitucional, que permita a cada ciudadano conocer sus obligaciones fiscales y limite la maximización de rentas a que propende el sector público; b) el impuesto personal sobre la renta no debería establecerse sobre una *base amplia* que comprenda todas las rentas — de cualquier origen — ingresadas por el contribuyente. Esta propuesta se enfrenta abiertamente contra la defensa unánime, por la literatura financiera en la actualidad, de un impuesto de base amplia, que

se postula por dos motivos: para reducir el exceso de carga del impuesto (puesto que cuanto más amplia sea la base tanto menor será el exceso de carga originado por cada peseta de ingresos recaudada); la base amplia de renta permite, por otra parte, distribuir el impuesto con más uniformidad sobre los contribuyentes, tratándoles más justamente. Estas conclusiones no se aceptan por Brennan y Buchanan. Asignar a la hacienda una base amplia del impuesto personal sobre la renta es concederle un poder monopolístico para gravar, probablemente con la ignorancia o ilusión del contribuyente. El sector público puede «vender» esa base con más poder y explotar, en consecuencia, variadamente sobre los contribuyentes su poder para gravar; c) la estructura de todos los tipos de gravamen de los impuestos debe ser proporcional, para reducir los poderes monopolísticos concedidos al sector público; d) las bases impositivas deben elegirse de tal forma que sean complementarias con los servicios públicos ofrecidos a la población (criterio este último que milita en favor de la asignación entre ingresos y gastos a que antes nos referíamos).

Todos estos principios se basan estrictamente en el modelo del Estado concebido como un Leviathan, y su validez depende del poder monopolístico y explotador que se le imputa. Si ese poder monopolístico no existiera o pudiera limitarse su ejercicio en la realidad, la construcción no se sostendría. Son muchos los hacendistas que piensan que esa caracterización del Estado por Brennan y Buchanan es exagerada y, en consecuencia, no se admiten a nivel constitucional unos principios que pa-

recen demasiado rígidos y ambiguos, respecto de sus fundamentos empíricos, para orientar el sistema fiscal de un país.

3. *Reformas tendentes a prevenir el poder monopolístico de la burocracia o a lograr su colaboración en la reducción del gasto público*

a) Competencia entre departamentos para la provisión de bienes públicos.

b) Aumentar la competencia mediante una provisión privada de bienes públicos.

Con el fin de disminuir el poder monopolístico que caracteriza a la burocracia, Niskanen (1971) ha propuesto dos posibles medidas o alternativas. La primera es la de que un mismo servicio sea suministrado por distintos departamentos de la Administración, que, al competir entre sí, puedan dar lugar a que los demandantes del servicio, quienes encargan la prestación de éste a la burocracia, conozcan mejor datos competitivos de costes y precios y se eviten el exceso de provisión o la ineficacia que caracteriza el funcionamiento de la burocracia. Sin embargo, resulta difícil entender cómo se puede generalizar esta capacidad competitiva dentro de la Administración. Multiplicar los departamentos que prestan el mismo servicio equivaldría a una organización muy antieconómica de la propia Administración. Cabe quizás la existencia de algunos departamentos competitivos, como los que cita Niskanen, servicios entre marina y tierra, por ejemplo, para la obtención de un objetivo militar común. Pero es muy difícil intuir cómo este objetivo puede servirse por distintos departamen-

tos civiles con carácter competitivo sin resultar altamente anti-económico.

Más oportunidades existen en la otra línea en la que Niskanen indica que se puede actuar: la de aumentar la provisión privada de bienes públicos, tratando de contratar éstos con distintos suministradores, los cuales, al competir, pueden hacer que el servicio público sea menos costoso de lo que lo sería con una entrega monopolística del mismo al burócrata correspondiente. En la medida en la cual se piensa que, efectivamente, la burocracia tiene un gran poder, y el proceso presupuestario no establece límites al mismo, esta propuesta sería aceptable, si bien no cabe olvidar la connivencia, relación y, en definitiva, los peligros abiertos para el cohecho por esa colaboración de prestaciones entre el sector público y privado a través del suministro por éste del conjunto de bienes públicos. La vigilancia tendrá que correr pareja a la concesión de la prestación de tales servicios privados para ofrecer los bienes públicos.

c) Política de incentivos a la burocracia para reducir el gasto público.

Con un enfoque muy diferente al de Niskanen, Tarschys (1982) ha indicado las posibilidades abiertas a una reducción del gasto público tratando de ganar la colaboración de la burocracia. Tres líneas de acción diferentes pueden seguirse en una política de incentivos para lograr esa colaboración: a) recompensas económicas, consistentes en hacer partícipes a los funcionarios que logren ahorros en los servicios de una parte de éstos, que podrían disfrutar como rentas personales. En definitiva, el ahorro

realizado por la burocracia se vertería en parte hacia su retribución. Alternativa ésta mal vista por los departamentos de Hacienda, dadas las corruptelas que podría originar y la no fácil forma de organizarla para que discurra con claridad y con eficiencia. b) Estímulos morales: hacer partícipes a los funcionarios del proceso de contención del gasto, formando grupos de trabajo que analicen la situación creada y realicen sus propias propuestas reductoras. Alternativa útil, pues puede extender el difícil y necesario consenso sobre las alternativas para la reducción del gasto público, lo que facilitará el camino a esta política plagada de dificultades. c) Abrir a la burocracia, amenazada por las reducciones de nuevos puestos de trabajo, alternativas de adiestramiento personal subvencionado. Propuesta no fácil de aceptar por la burocracia, aunque, si así sucediera, mejoraría claramente la movilidad de trabajo dentro del sector público, tan necesaria en los momentos actuales.

4. *Reformas tendentes a evitar el déficit*

a) Limitación constitucional de los crecimientos de gastos e impuestos.

La propensión al aumento de los gastos y de los impuestos que ha precedido al déficit público hasta la llegada de la crisis económica y que le ha acompañado en años posteriores y en la actualidad, ha ido creando un disgusto profundo entre los contribuyentes, que culminaría en la revuelta fiscal de California, estado que fijaría por vez primera un límite constitucional al aumento de la imposición. La proposición 13 limitará en adelante la tasa del impuesto sobre

la propiedad californiano al 1 por 100 como máximo de sus valores en 1975. Otros estados de la Unión han aceptado el establecimiento de limitaciones constitucionales de la actividad financiera.

Los criterios para establecer estas limitaciones son muy diferentes: fijación de techos absolutos a los aumentos en el gasto o en los impuestos (claramente objetables por sus consecuencias sobre la eficiencia del sector público) o fijación de cuotas de participación de unos y otros en el PIB, menos objetables pero que imponen unos frenos arbitrarios a la actividad financiera. ¿Cómo pueden justificarse esos frenos o límites? Inman (1982) ha indicado que la defensa de esas limitaciones requiere el cumplimiento de cuatro condiciones distintas: 1.ª) La incapacidad de los ciudadanos para controlar directamente la actividad financiera; los ciudadanos eligen a políticos-burócratas para esa labor, quienes, a su vez, tienen sus *proprios* fines que tratan de lograr incluso con desventaja para los electores. 2.ª) El control que los electores pueden tener sobre la oferta de servicios públicos es indirecto: pueden votar o establecer incentivos para que la producción pública se acomode a sus deseos o restricciones cualitativas para limitar su arbitrariedad. 3.ª) La elección de estos controles indirectos tiene que establecerse *antes* de que los agentes oferentes (políticos-burócratas) procedan a elegir las prestaciones de servicios públicos. 4.ª) Los electores ignoran, en el momento de elegir los controles indirectos, los beneficios marginales y los costes marginales de los servicios públicos. Si estas condiciones se cumplen y la demanda de servicios

públicos fuese inelástica y la oferta relativamente elástica (hipótesis bastante generalizables en la producción pública), las limitaciones impositivas o del gasto constituirían un control justificado de la actividad financiera.

La aceptación o no de los controles dependerá, por tanto, de que se consideren como plausibles esas condiciones anteriores. La primera y principal de ellas es la que sienta como premisa un comportamiento político peculiar, del que se deduce la propia necesidad del control indirecto por los electores, lo que no conducirá a una provisión óptima de los bienes públicos, sino a evitar los males mayores de un desajuste arbitrario entre las preferencias y el suministro de bienes públicos deseado por los ciudadanos.

Es importante añadir que la naturaleza de la limitación establecida a la actividad financiera condiciona las consecuencias derivadas de ella. Así, si la limitación se refiere tan sólo a un impuesto (como, por ejemplo, lo hizo la proposición 13 del Estado de California), se corre el riesgo de que el gasto público se eleve y sean otros impuestos los que lo financien. Este parece haber sido el destino de la proposición 13 del Estado de California. Shapiro y Sonstelle (1983) han probado cómo el aumento de los gastos públicos continuó al ritmo del 13 por 100 anual después de adoptada la proposición 13, con lo que la enmienda significó en realidad que otros impuestos debieron cubrir el bache presupuestario. Lo curioso es que el principal obstáculo al crecimiento del gasto en California eran justamente los aumentos del impuesto sobre la propiedad que lo financiaban y que motivaban las protestas del

público ante el crecimiento del Estado. Al eliminarse ese obstáculo con la eliminación del gravamen sobre la propiedad inmueble, las protestas se acallaron y el Leviathan, menos limitado realmente que en el pasado, pudo continuar su marcha.

b) Establecimiento del equilibrio presupuestario como norma constitucional.

La propuesta que parece concentrar el máximo acuerdo de los enemigos del moderno Leviathan es la de restablecer la vigencia continuada de la vieja regla del equilibrio presupuestario, cuyo destronamiento por el keynesianismo ha llevado —en opinión de Buchanan y Wagner (1977)— a una era de irresponsabilidad fiscal.

Esa vuelta constitucional al equilibrio presupuestario ha alcanzado su más destacado ejemplo con la resolución conjunta 58 del Senado de los Estados Unidos, que propuso en 1981 una enmienda mixta de equilibrio presupuestario y limitación del nivel de imposición, que fue aprobada el 4 de agosto de 1982 por el Senado, con una mayoría de 2 votos más de los exigidos por la Constitución (dos tercios, con el fin de que prosperase como enmienda constitucional). La votación en el Congreso, sin embargo, no fue favorable a la enmienda, puesto que obtuvo 236 votos a favor, frente a 187 en contra, esto es, una mayoría del 56 por 100, que no llegaba a los dos tercios exigidos por la Constitución. La enmienda, por lo tanto, ha quedado detenida desde ese momento. Sin embargo, es muy probable que sus proponentes acudan al segundo procedimiento, previsto en el artículo V de la Constitución de los Estados Uni-

dos, para lograr la modificación constitucional, consistente en que los dos tercios de los Estados presenten al Congreso una petición de convención constitucional en la que podría discutirse la enmienda.

El contenido de la enmienda propuesta comprende dos secciones principales:

Primera sección, que establece que: «antes de cada ejercicio fiscal el Congreso adoptará una relación de ingresos y gastos para dicho ejercicio, en que el total de pagos no podrá superar el total de ingresos. El Congreso podrá modificar dicha relación siempre que los pagos revisados no superen a los ingresos revisados. Siempre que las tres quintas partes de los miembros de cada Cámara lo consideren necesario, el Congreso podrá aprobar un exceso especificado de los gastos sobre los ingresos, en votación exclusivamente ceñida a esta cuestión. El Congreso y el Presidente, ya sea a tenor de las medidas legislativas o del ejercicio de los poderes conferidos en los artículos 1.º y 2.º, asegurarán que la cifra real de gastos no supere a la de gastos presupuestada en la resolución del Congreso».

Segunda sección, que afirma que: «el total de ingresos de cualquier ejercicio no podrá aumentarse con arreglo a una tasa superior al aumento de la renta nacional en el año o en los años que finalicen entre los seis y los doce meses anteriores a dicho ejercicio, salvo que una mayoría absoluta del número total de miembros de ambas Cámaras del Congreso haya aprobado un proyecto destinado exclusivamente a refrendar ingresos adicionales y específicos y dicho proyecto haya llegado a convertirse en ley».

A tenor del contenido literal de las dos secciones anteriores de la enmienda, es importante describir con precisión cómo funciona la misma. El Congreso determinarí el aumento de renta nacional durante el período anterior por él definido, de conformidad con lo dispuesto en la sección 2.ª Por su parte, dicho aumento condicionaría el aumento máximo de ingresos públicos que el gobierno podría recaudar para el ejercicio venidero. Si, por ejemplo, la renta nacional hubiese aumentado en un 10 por 100 durante el período precedente, los ingresos podrían aumentar como máximo en un 10 por 100 en el nuevo ejercicio, puesto que los pagos no pueden superar a los ingresos (el presupuesto debe estar en equilibrio o en superávit, según lo que establece la sección 1.ª de la enmienda), y el gasto público no podría aumentar en más del 10 por 100. De esta manera, las secciones 1.ª y 2.ª de la enmienda establecen *un límite de facto al crecimiento del gasto público*. De este modo, ni los impuestos ni los gastos públicos pueden crecer con más rapidez que el desarrollo alcanzado por la economía. La enmienda permite que el gasto público crezca más deprisa que la economía únicamente si el Congreso vota expresamente para autorizar que los ingresos se desarrollen por encima del crecimiento económico. Se exige a este respecto la votación directa de una mayoría constitucional de ambas Cámaras del Congreso para permitir que el crecimiento del gasto desborde al de la economía nacional (dos tercios de los votantes). O bien, el gasto público puede ir con más rapidez que el crecimiento económico si el Congreso aprueba, por mayoría de los tres quintos, un dé-

ficit en el que los gastos públicos de un año a otro superen a los ingresos públicos y al crecimiento en los índices del desarrollo económico nacional. De esta forma, el gobierno no queda atado de pies y manos; puede hacer frente a lo que cabría considerar como un aumento genuino de las necesidades del público, es decir, un crecimiento mayor que el desarrollo de la economía, si es que se está dispuesto al mismo tiempo a votar a favor de un aumento de impuestos o de déficit para financiar un nivel mayor de gastos públicos.

¿Qué puede decirse respecto de esta propuesta de reforma del mecanismo constitucional para la elección presupuestaria? Las observaciones críticas a ese proyecto de reforma constitucional del proceso presupuestario tienen muy distintas procedencias y significaciones, y pueden ordenarse en seis grupos:

1.º) Objeciones a sus dificultades y a las debilidades de las magnitudes económicas sobre las que se apoya (Rosen, 1985). La fijación del límite de ingresos del presupuesto va ligada a la renta nacional, de la que debe partir su cálculo. Las estimaciones disponibles de renta nacional lo están con retraso, son cálculos, estimaciones, no medidas exactas. Elevarlas a la categoría de conceptos constitucionales parece exagerado y peligroso porque en el futuro (una vez adoptada la enmienda) la trascendencia del cálculo podría alterar/manipular las estimaciones de la renta nacional, y así viciar toda la construcción.

2.º) Objeciones a las rúbricas de lo que se considera como ingresos y gastos, y al intento de ampliar el sector público huyen-

do de la disciplina que la norma establece. En efecto, la norma equivale al papel que la tasación desempeña en los precios del mercado cuando se promulgan leyes de intervención en los mismos que fijan tope máximos a los precios. La consecuencia inmediata de estas intervenciones ha sido la de originar siempre mercados negros situados al margen de la ley. En el caso del presupuesto, la fijación de la norma del equilibrio trataría de obviarse mediante la adopción de otras medidas; por ejemplo, la sustitución de medidas fiscales por intervenciones reglamentarias de ciertos sectores, que conceden a éstos lo que no se les puede dar por la vía de gastos del presupuesto; el establecimiento de gastos fiscales o concesiones de exenciones o modificaciones a determinados sectores para suplir las contenidas en el presupuesto de gastos, o bien situar simplemente los gastos públicos en un cauce extrapresupuestario.

3.º) Objeciones a la prestación eficiente de servicios públicos, pues la norma del equilibrio dificultará la adaptación de la oferta de servicios públicos a la demanda, dadas las limitaciones que la norma establece para alterar la oferta de las prestaciones públicas.

4.º) A estas críticas se ha añadido otra de más calado, que es la que acentúa la semejanza de una enmienda como ésta y los criterios de control de precios antes indicados. Ambos intentan curar un mal —se afirma— actuando sobre los síntomas y sin afectar a su verdadera causa. Así como el control de precios no logrará hacer disminuir éstos en realidad en el mercado, si la oferta y la demanda no coinciden en el punto co-

rrespondiente del precio fijado como tasa, de la misma suerte tampoco existen fuerzas auténticas que lleven al equilibrio presupuestario y que espoleen la enmienda propuesta. En efecto, ¿cuáles son los incentivos intrínsecos que llevan a un déficit público como el actualmente existente en la mayoría de los países? Obviamente, si ha de atenderse uno a las respuestas dadas por la literatura del Leviathan, esos efectos tienen como causa el comportamiento de políticos y burócratas, que se benefician esencialmente del proceso de ingresos y gastos públicos, y la presencia de grupos de presión que tratan de orientar esos programas en su propio beneficio. Si los políticos constituyen, a fin de cuentas, el último de los órganos que expresan por representación la voluntad popular, y son los encargados de aprobar los presupuestos de gastos, es a los políticos (parlamentarios) a los que hay que incentivar para que su comportamiento no lleve a un crecimiento constante del gasto y al déficit público consiguiente. Y, ¿cómo lograr ese incentivo que motive una conducta diversa de los parlamentarios? Los estímulos para actuar en sentido *expansivo* son claros en todas las representaciones políticas, tanto por razones de poder político como por razones de elección. No habrá causa para que los políticos reduzcan los aumentos del gasto solicitados, porque saben muy bien que de ese incremento depende la prolongación de su poder de mandato popular. Por lo tanto, es preciso incorporar algún tipo de gravamen o de estímulo o de aliciente que sirva para hacer coincidente la conducta de los políticos con el deseo general de limitar el déficit público. Mientras

esta motivación o aliciente no se encuentre, es evidente que siempre habrá una incompatibilidad de base entre la norma general que establece un comportamiento ideal, y que trata de imponerlo constitucionalmente, y la motivación personal para actuar de cada uno de los representantes populares, que tenderá a moverse en el sentido de expansión del gasto para agradar los deseos de su clientela y mantener su poder. Esa motivación que trata de restablecer el equilibrio en el comportamiento de los parlamentarios ha creído encontrarla McKenzie (1982) en la fijación de un nivel de retribuciones para el conjunto de los parlamentarios inversamente relacionado con las dimensiones del déficit público. Esta propuesta, aunque resulte un tanto extraña y quizás hasta pintoresca (y es, por lo mismo, muy difícil que cuente con la probabilidad de ser aprobada), trata de acentuar el hecho de que, mientras no se varíen los sistemas de incentivos que condicionan el funcionamiento de las instituciones que operan en el proceso de elección presupuestaria, existirán muy pocas probabilidades de que se altere el comportamiento financiero registrado hasta hoy. Si los parlamentarios no tienen motivaciones *propias* para cambiar su comportamiento, es muy probable que el crecimiento del gasto público y el déficit continúen. Lo fundamental es encontrar esa institución o medida que fuerce a un comportamiento, por interés propio, de los parlamentarios en el sentido de la restricción del gasto y la limitación del déficit que hoy constituyen alternativas favorables a la propia ampliación de su poder y a la continuidad de su elección.

5.º) El carácter constitucio-

nal de la norma, ¿está justificado llevarla hasta ese nivel?, ¿qué sanciones se aplicarían en el caso de incumplimiento? Son preguntas éstas claves para el establecimiento y vigencia de la norma de equilibrio constitucional.

La primera cuestión es difícil contestarla afirmativamente. Se ha afirmado que los preceptos constitucionales deben tener tres características importantes: en primer término, deben ser suficientemente flexibles cuando se necesiten excepciones, no dando rigidez a la norma constitucional, que impediría la actuación del proceso político. En segundo lugar, deben tratar de introducirse disposiciones que prevengan la existencia de circuitos de circunvalación, que hagan que la norma constitucional se vacíe de contenido, de forma que cuando se intenta variar un comportamiento la existencia de excepciones sea mayor que la regla constitucional establecida. Por ejemplo, la norma del equilibrio presupuestario anual a nivel constitucional puede dar lugar a la aparición de otras actividades, como son las de reglamentación sustitutiva de los gastos o de los impuestos, o bien a la utilización de técnicas tales como los gastos fiscales que reduzcan la factura para los contribuyentes y concedan gastos que, por otra vía distinta (la fiscal), darían lugar a aumentos que podrían hacer peligrar el equilibrio presupuestario, o bien, sustituir programas dentro del presupuesto por otros colocados al margen de él. En tercer lugar, es preciso que se conserve la claridad y la serenidad suficientes para permitir una interpretación judicial sin problemas del contenido de la Constitución. Es dudoso que esas condiciones se den en la norma del equilibrio presupues-

tario anual. Ya hemos visto cómo la segunda no se cumple, pero es que la tercera también plantea problemas.

Porque, en efecto, la segunda cuestión a la que antes aludíamos, que es la de cómo exigir la vigencia de la norma, qué derecho sancionador crear para hacerla respetar a quienes intenten conculcarla, no ha llegado a concretarse en forma de respuestas sensatas por parte de los proponentes de la norma del equilibrio.

6.º) El fundamento del equilibrio constitucional del presupuesto descansa en el objetivo político de constreñir la conducta del sector público a un comportamiento impuesto por la comunidad política. Keech (1985) ha comparado la enmienda del equilibrio presupuestario con la célebre prohibición americana del consumo de alcohol de los años treinta. Como ocurre en el caso individual, el gobierno puede exigirse a sí mismo un comportamiento financiero disciplinado, equilibrando ingresos y gastos públicos. Una enmienda constitucional es, de esta manera, una solución extrema, cuya justificación no parece fácil. Si los presupuestos equilibrados fueran incondicionalmente mejores que los deficitarios, o si el proceso político diera lugar sistemáticamente a resultados objetivamente inferiores a los obtenidos con la norma, la enmienda del presupuesto equilibrado tendría un sentido y un fundamento con el que, por ahora, no cuenta del todo. La nueva vitalidad que hoy ha cobrado la vieja preferencia de Simons (1936) por las reglas frente a la discreción para favorecer un mejor desarrollo del proceso económico basado en el enfoque de las expectativas racionales, no ha elegido la nor-

ma del equilibrio como regla decisiva, sino que más bien se ha inclinado por la alternativa del crecimiento monetario. Pero incluso esta preferencia por las normas frente a la discreción no es equivalente a una norma constitucional. Las reglas o normas pueden seguirse sin que se hayan incorporado a una Constitución. Incorporar hoy a la Constitución la enmienda del equilibrio presupuestario parece prematuro, a la vista de las justificaciones disponibles y expuestas.

5. *Reformas tendentes a corregir las consecuencias presupuestarias del ciclo político.*

El ciclo político originado a consecuencia de las intervenciones públicas, que utilizan el poder discrecional sobre el proceso económico disponible por los políticos en la actualidad, se ha estimado por los hacendistas y economistas concediéndole distinta importancia. En general, dos son las actitudes dominantes a este respecto.

1.ª) Admitir que el funcionamiento de la democracia tiene los costes económicos que el ciclo político comporta, pero que estos costes son menores de lo que con frecuencia se afirma, costes que pueden reducirse y, en todo caso, deben soportarse, ya que cualquier otra alternativa sería peor y más costosa.

Los costes del ciclo político son menores de lo que se dice. En efecto, los programas económicos que los políticos tratan de aplicar no disponen de todo el espacio posible para una decisión arbitraria. La situación económica internacional, la de la balanza de pagos, la inercia

impuesta por las decisiones anteriores, la opinión técnica de las instituciones o de los profesionales de la economía, limitan o impiden la adopción de algunas alternativas. La miopía económica intencionada de los programas políticos no puede tener demasiadas dioptrías si pretenden venderse estos programas.

2.^a) En todo caso, el *ciclo político* puede reducir su importancia (además de las limitaciones con las que cuenta su producción) a través de un conjunto de reformas. Entre las más aludidas por hacendistas y economistas figuran las siguientes:

a) Un camino importante para reducir la trascendencia del ciclo político es el que ofrecen las dos grandes palancas de una democracia representativa: la publicidad y la información. La publicidad en todas las decisiones económicas estatales es fundamental para limitar el control político arbitrario de la economía. También es importante la información. Los ciudadanos deben saber que el ciclo político electoral existe y deben realizar un análisis serio de los programas que se les presentan. Mejorar el nivel de comprensión de los problemas económicos por parte del público constituye un deber importante de los economistas para que los electores puedan valorar y rechazar los programas políticos miopes y demagógicos.

b) Es posible examinar también el efecto del período electoral sobre las elecciones públicas. Un período electoral demasiado corto frente a la magnitud de los problemas existentes no permite su solución. Esta puede intentarse en los primeros años de un mandato del gobierno, pero ese remedio será imposible en la proximidad de unas elec-

ciones. Si el período electoral es corto, la miopía de los programas políticos agravará los males de la economía. La economía vive encorsetada en un ciclo político de duración tan corta que nada fundamental puede corregirse para no perder el poder. Los programas económicos que afronten los problemas económicos estructurales necesitan más plazo para su solución que los cuatro años que normalmente limitan, en la mayoría de las democracias occidentales, el mandato político y, claro está, son muy pocos, si alguno, los políticos que los avalan.

c) Otra posibilidad consiste en confiar la política económica a personas o instituciones que no se dejen seducir por las sirenas de las políticas partidistas. Esta posibilidad es la que ha configurado el poder monetario de muchos países situando al margen de los vaivenes políticos al Banco central, situación de independencia que podía extenderse a otras áreas como por ejemplo, la del Tesoro, o la de expertos independientes que analicen la situación económica de tal forma que el ciclo político no afecte a todo el proceso económico, reduciendo así sus costes al limitar su campo de acción.

Todas las anteriores líneas reformistas admiten, sin embargo, que la aceptación de sus propuestas puede disminuir el coste del ciclo político, pero que éste seguirá existiendo —en proporciones distintas en cada sociedad— con costes económicos producidos por su presencia. La conclusión final es que esos costes habrá que pagarlos, después de batallar por reducirlos, porque si hay algo seguro es que los costes totales —morales, políticos y económicos— de cual-

quier otro sistema de gobierno distinto del democrático serían mucho mayores, y el ciclo político seguiría además existiendo, como demuestra su presencia en los países socialistas.

6. *Alteraciones del principio presupuestario del incrementalismo.*

El proceso presupuestario con el que hoy cuentan los países occidentales está dominado por el principio del incrementalismo, al que Wildavsky (1964) ha reconocido como la fuerza directriz y orientadora de las decisiones presupuestarias en la actualidad. La presupuestación es siempre incrementalista, no global. Lo que anualmente se discute, al elaborar/aprobar el presupuesto, es cuánto aumentan sus partidas. Se discuten/aprueban los incrementos, no los totales de gasto/impuestos. El incrementalismo discute cuánto es lo que hay que aumentar el presupuesto disponible: las expectativas del presupuesto son siempre de aumento y no de elección de usos alternativos de unos recursos dados. Ese principio presupuestario se ha convertido en costumbre tras más de veinte años de continuada vigencia. Schick (1983) ha afirmado que fue la era de prosperidad económica y de intenso desarrollo que va de 1946 a 1973 la que asentó ese estilo de presupuestar. El paradigma de política económica vigente en esa larga fase tuvo una traducción presupuestaria que fue el incrementalismo. Nuestro gran problema presupuestario actual es que hemos perdido el fundamento de esa presupuestación —el intenso desarrollo económico— y seguimos presupuestando con el mismo principio incrementalista. Cambiar

el proceso presupuestario hacia una presupuestación decreciente/reduccionista constituye la gran reforma pendiente de los procesos presupuestarios en la actualidad.

Para intercambiar las experiencias y técnicas que pudieran orientar las tendencias de reforma presupuestaria en esa dirección, la OCDE convocó a los técnicos en presupuestación de los distintos países con el fin de contribuir al proyecto denominado «Capacity to budget». Tarschys (1982, 1985) ha resumido, en un excelente informe, la amplia gama de informaciones pedidas y presentadas a ese proyecto en distintos países, informe cuyo contenido fundamental se ofrece en el trabajo del propio Tarschys «La crisis de las "tijeras" de la hacienda pública» que se publica en este número de PAPELES.

Las reformas que se han ensayado en esta era de la presupuestación decreciente que hoy vivimos constituyen intentos empíricos parciales para luchar contra el déficit y el crecimiento del sector público, que se orientan, como el propio Tarschys (1985) afirma, en tres direcciones principales:

a) Tratar de captar adhesiones de los distintos actores del presupuesto para lograr un *mayor consenso* (idealmente la unanimidad) en los programas reductores del gasto y equilibradores del presupuesto. Dentro de esta línea de acción, figuran numerosas iniciativas de las que participan muchos procesos presupuestarios. Pueden citarse entre éstas: 1) La política de información del presupuesto, realizada por las autoridades encargadas de su elaboración (ministerios de Hacienda, departamentos

del Tesoro). De lo que se trata es de fomentar la comprensión del Ejecutivo, de los parlamentarios y del público de las decisiones presupuestarias imprescindibles. 2) La creación de grupos de decisiones de gasto con programas competitivos, que logren la máxima economía (la política canadiense de envoltentes de gasto y la de paquetes de gasto de Australia militan en esa dirección). 3) Los recortes cooperativos, conseguidos por la colaboración del Ministerio de Hacienda y los distintos ministerios de gasto. Esos recortes se logran a veces dejando libertad a los ministerios gastadores en la distribución de las asignaciones fijadas. Se les concede más libertad en la elección del gasto a cambio de aceptar las limitaciones de éste. 4) Consultas y acuerdos con sindicatos y empresarios para lograr recortes presupuestarios. 5) Un instrumento importante para la consecución del consenso es la comisión de partidos que se ha creado en algunos países. La lucha política sobre el contenido y dirección de las elecciones presupuestarias es muy perturbadora en tiempos de crisis, y ha llevado a muchos gobiernos a la convicción de que la responsabilidad de las necesarias medidas correctoras debería verse compartida con la oposición. Conseguir ese consenso tiene especial valor e importancia, pero obviamente ese objetivo es muy difícil de lograr.

b) Una segunda línea de reforma en el proceso de presupuestación decreciente es el *invertir en sistemas de análisis* que filtren los aumentos del gasto y contribuyan a la reducción del déficit. Las técnicas presupuestarias de los años sesenta (TPBS, RCB, presupuestos base 0) no

son útiles para la presupuestación decreciente, porque están pensadas para lograr decisiones de gasto eficaces en un ambiente que estaba dominado por el incrementalismo. De forma que las técnicas actuales son mucho más empíricas y reducidas al recorte y la economización. Figuran entre ellas: 1) Las técnicas empleadas para indiciar los presupuestos, evitando el crecimiento de éstos (excluir de la indicación de las partidas aumentos de determinados precios (energía) o de los impuestos indirectos; tratar de no indiciar automáticamente, sino a partir de un cierto umbral de crecimiento de los precios; exigir aumentos de productividad a los organismos de gasto; impedir la indicación total y aceptar solamente indicaciones parciales). 2) Exigencias a los departamentos de gastos en la justificación de éstos; vigilar la concesión de subvenciones estableciendo plazos para su vigencia; orientar la intervención no tanto hacia la legalidad del gasto cuanto a su efectividad y economía; realizar análisis de áreas de gasto público para su racionalización. 3) Revisión del papel del sector público e intento de reducirlo mediante la despresupuestación de ciertos gastos e intervenciones públicas. 4) Vigilancia y reducción de los gastos extrapresupuestarios. 5) Clasificación de las partidas de gasto para conocer las que resultan irreductibles, tratando de aumentar el margen de maniobra de los gastos no comprometidos.

c) La tercera línea de reforma trata de *reforzar la autoridad del departamento de presupuestos* y sus decisiones. Una contracción selectiva del gasto, en busca de un déficit menor, requiere de una autoridad mayor que la necesaria para adminis-

trar unas elecciones presupuestarias dominadas por el incrementalismo. Los fracasos en el control del gasto y el aumento del déficit revelan que los guardianes del Tesoro han carecido de la fuerza necesaria para reducir la presión de los gastadores. Un remedio evidente de esta situación es el de reforzar la autoridad del departamento de presupuesto. Una primera e importante decisión en tal sentido es la de que ese departamento pase a depender directamente del jefe del Ejecutivo. Otra alternativa utilizada es ampliar la presencia, en secciones simétricas, del departamento de presupuestos en los distintos ministerios de gasto. Una tercera alternativa consiste en ampliar los instrumentos de coordinación central y control. Las decisiones conjuntas del gobierno tendentes a dar más amplio respaldo a propuestas de economización pueden servir también a este propósito. El nombramiento de comisiones parlamentarias que analicen la situación del déficit y propongan/publiquen las posibles decisiones para lograrlo, constituye otra alternativa que resulta importante para respaldar la decisión social y política de reducir el déficit público. El respeto estricto al ciclo presupuestario, evitando la proliferación de gastos extraordinarios y suplementos de crédito, es, asimismo, una medida que puede contribuir a la limitación del gasto. Gran importancia revisten las decisiones que disciplinen los gastos de las haciendas subcentrales, coordinadamente y de acuerdo con los gestores de la hacienda central, haciendo a todos partícipes de la empresa de reducir el déficit público. La intervención en las empresas públicas, y la disciplina contable y financiera de sus inversiones y

gastos por parte del departamento de presupuestos, contribuiría a prevenir aumentos futuros del gasto público, reforzando la autoridad del departamento de presupuestos.

Las tres actuaciones reformadoras anteriores, y las distintas líneas de acción que en ellas se agrupan, están íntimamente relacionadas entre sí. Un mayor consenso en la presupuestación decreciente, la ampliación de los recursos para mejorar el análisis y el aumento de la autoridad del departamento de presupuestos, si son coincidentes, multiplicarán los efectos de sus actuaciones en la empresa de reducir el gasto y el déficit público.

* * *

La cansada excursión por el poblado campo de las reformas propuestas, en los procesos de elección presupuestaria, por economistas y hacendistas, que se ha realizado hasta aquí conviene, a quien haya tenido la paciencia de seguirla, de la existencia de debilidades importantes de los procesos presupuestarios actuales frente a la expansión del gasto público y el déficit. Es cierto que muchas de esas debilidades pueden haberse exagerado por quienes ven asomarse al Leviathan por todas las esquinas del sector público y a través de todos los intérpretes de la vida presupuestaria. Pero no es menos cierto que las denuncias realizadas por hacendistas y economistas advierten de la existencia de peligros ciertos para conseguir ese sector público que define la política de ajustes que hoy necesitan la mayoría de los países para superar la crisis actual.

Como De Clerq (1985) afirmaba al clausurar el Congreso Inter-

nacional de Finanzas Públicas celebrado recientemente en Madrid, la reforma de la deteriorada situación actual de la hacienda pública en los países occidentales constituye una condición previa e indispensable para lograr una recuperación duradera. Ese saneamiento de la hacienda pública requiere, ante todo, la reducción del déficit público, objetivo que será imposible de alcanzar sin definir la política presupuestaria de ajuste a la crisis, y sin incorporar aquellas reformas institucionales del proceso presupuestario que la hagan factible. La larga lista de debilidades de los procesos presupuestarios actuales, denunciada por los hacendistas, constituye un punto de partida útil para realizar ese examen obligado de las instituciones y el derecho presupuestario que la circunstancia actual reclama en todos los países, para vigorizar sus defensas en favor de una presupuestación decreciente en las sociedades democráticas de nuestro tiempo.

BIBLIOGRAFIA

ACKLEY, G.: «You can't balance the budget by amendment», *Challenge*, vol. 25, n.º 5, nov.-dic, 1982.

ALVAREZ BLANCO, R.: «Algunos problemas de la determinación cuantitativa del déficit», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 23, 1985.

ARANSON, P. H.: «Public deficits in normative economic and positive political theory», en L. H. Meyer (ed.): *The economic consequences of Government deficits*, Kluwer-Nijhoff, Boston, 1983.

BARRO, R. J.: «Are Government bonds net wealth?», *Journal of Political Economy*, vol. 82, nov.-dic. 1974.

— «Comment from an unreconstructed rickardian», *Journal of Monetary Economics*, vol. 4, 1978.

— «The behaviour of U.S. deficits», National Bureau of Economic Research, *Working Paper*, 909, 1984.

BARTH, J. R., G. IDEN y F. S. RUSSEK: «Do federal deficits really matter?», *Journal of Contemporary Economic Policy Issues*, 1984.

BATOR, F. M.: «The simple analytics of welfare maximization», *American Economic Review*, marzo 1957.

— «The anatomy of market failure», *Quarterly Journal of Economics*, 72, agosto 1958.

BLANCHARD, O. J.: «Current and anticipated deficits, interest rates and economic activity», *European Economic Review*, junio 1984.

BLINDER, A. S.: «Issues in the coordination of monetary and fiscal policy», National Bureau of Economic Research, *Working Paper*, 982, septiembre 1982.

— «On the monetization of deficits», en L. H. Meyer (ed.): *The Economic consequences of Government deficits*, Kluwer-Nijhoff, Boston, 1983.

BLINDER, A. S., R. M. SOLOW y otros: *The Economics of Public Finance*, Ed. Brookings Institution, Washington, 1974.

— «Does fiscal policy matter?», *Journal of Public Economics*, 2, noviembre 1973.

— «Does fiscal policy still matter?», *Journal of Monetary Economics*, 2, abril 1976.

BORCHERDING, T., W. BUSH y R. SPANN: «The effects of public spending of the divisibility of public outputs in consumption, bureaucratic power and the size of tax sharing groups», en T. E. Borchering (ed.): *Budgets and bureaucrats: the sources of Public Sector growth*, Duke University Press, Durham, 1977.

BOSKIN, M.: «Federal Government deficits: some myths and realities», *American Economic Review*, Papers & Proceedings, vol. 72, n.º 2, mayo 1982.

BOSSENS, J.: «Measuring the viability of implicit intergenerational social contracts», documento presentado al 40.º Congreso del Instituto Internacional de Finanzas Públicas, 28-8/1-9, 1984, Innsbruck, Austria.

BRANSON, W. H. y W. H. BUITER: «Monetary and Fiscal Policy with flexible exchange rates», en Jagdeep S. Bandari y Blufford H. Putnam (eds.): *Economic Intdependence and flexible exchange rates*, M.I.T. Press, Cambridge, 1983.

BRENNAN, G.: «Tax instruments as constraints on the disposition of public revenue», *Journal of Public Economics*, 9, 1978.

— «Tax limitations and the logic of constitutional restrictions», en H. F. Ladd y T. N. Tideman: *Tax expenditure limitations*, Urban Institute Press, Washington, 1981.

— y J. BUCHANAN: *The power to tax*, Ed. Cambridge University Press, 1980.

BROWN, E. C.: «Fiscal policies in the thirties: a reappraisal», *American Economic Review*, vol. 46, n.º 5, diciembre 1957.

BRUNNER, K., y A. H. MELTZER: «Money, debt and economic activity», *Journal of Political Economy*, vol. 80, septiembre-octubre 1972.

— «Friedman's monetary theory», *Journal of Political Economy*, 1972.

BUCHANAN, J. M.: *Public principles of public debt*, Irwin, Homewood, Illinois, 1958.

— *Fiscal theory & political economy*, Chapel Hill, 1960.

— *Public Finance in democratic process*, University of North Carolina, 1967 (versión castellana de J. R. A. Rendueles, Aguilar, Madrid, 1967).

— y R. WAGNER: *Democracy in deficit. The political legacy of Lord Keynes*, Academic Press, New York, 1977 (versión castellana, Ed. Rialp, Madrid, 1983).

— «Dialogues concerning fiscal religion», *Journal of Monetary Economics*, vol. 4, 1978.

BUITER, W. H.: «Measurements of the Public Sector deficit and its implications for policy evaluation and desing», *IMF Staff Papers*, vol. 30, n.º 2, junio 1983.

BUSH, W., y A. DENZAU: «The voting behavior of bureaucrats and Public Sector growth», en T. Borchering (ed.): *Budgets and bureaucrats: the sources of Public Sector growth*, Duke University Press, Durham, 1977.

CHRIST, C. F.: «A simple macroeconomic model with a Government budget constraint», *Journal of Political Economy*, 86, 1978.

CHOURAQUI, J. C., y R. W. R. PRICE: «Les déficits du Secteur Public: problèmes et implications en matière de politique économique», *Etudes Speciales de l'OCDE*, junio 1983.

CRAIN, W. M., y R. B. EKELUND (Jr.): «Deficit & democracy», *Southern Economic Journal*, 44, 1978.

CUADERNOS ECONÓMICOS DE ICE: Número monográfico n.º 28, dedicado a «Deficit público y política monetaria», 1984/3.

DE CLERO: Discurso de clausura del 41.º Congreso Internacional de Finanzas Públicas, Madrid, 1985.

DE LEEUW, F., y Th. M. HOLLOWAY: «The

- high-employment budget: revised estimates and automatic effects», *Survey of Current Business*, vol. 62, n.º 4, abril 1982.
- DOWNES, A., *An economic theory of democracy*, Harper & Row, New York, 1957 (versión castellana de L. A. Martín Merino, Aguilar, Madrid, 1973).
- «Why the Government budget is too small in a democracy», *World Politics*, 13, 1960.
- EISNER, R., y P. J. PIEPER: «A new view of the federal debt and budget deficits», *American Economic Review*, marzo 1984.
- EMERSON, M. (ed.): *Europe's stagflation*, Clarendon Press, Oxford, 1984.
- FELDSTEIN, M. S.: «Government deficits and aggregate demand», *Journal of Monetary Economics*, 9, enero 1982 (versión castellana publicada en Cuadernos Económicos de ICE, n.º 28, 1984/3).
- «Social Security, induced retirement and aggregate capital accumulation», *Journal of Political Economy*, 82, n.º 5, septiembre-octubre 1984.
- FIORINA, M. P.: «Universalism, reciprocity and distributive policymaking in majority rule institutions», en J. P. Crecine (ed.): *Research in public analysis and management*, JAI Press, Greenwich, 1981.
- FISCHER, S.: «Contracts, credibility and disinflation», National Bureau of Economic Research, *Working Paper*, 1.339, abril 1984.
- FLEMING, J. M.: «Domestic financial policies under fixed and flexible exchange rates», IMF Staff Papers, noviembre 1962.
- FREY, B.: *Modern political economy*, ed. M. Robertson, Oxford, 1978.
- «Político-economic models and cycles», *Journal of Public Economics*, vol. 9, n.º 2, abril 1978.
- *Economic policy by constitutional constraint*, *Kyklos*, 32, 1979.
- FRIEDMAN, B.: *Crowding out or crowding in? Economic consequences of financing Government deficits*, Brookings Papers on Economic Activity, 3, 1978 (publicado en castellano en «La Deuda Pública», Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1982).
- «Managing in the U.S. Government deficits in the 80's», National Bureau of Economic Research, *Working Paper*, 1.209, 1983.
- «Evidence in debt equity substitutability», National Bureau of Economic Research, *Working Paper*, 1985.
- FRIEDMAN, M.: *Tiranny of Status quo*, Secker & Warburg, Londres, 1984 (versión castellana, Ed. Ariel, Barcelona, 1984).
- y R. FRIEDMAN: *Free to choose. A personal statement*, Secker & Warburg, Londres, 1980 (versión castellana, Orbis, 1983).
- FUENTES QUINTANA, E.: *Lecciones de Hacienda Pública*, Facultad de Ciencias Económicas, curso 84/85, Ed. Barcia Blanco, Madrid, 1984.
- «La política presupuestaria del Sector Público y la estabilidad económica a corto plazo: situación actual», en J. M. Buchanan, E. Fuentes Quintana, H. Giersch y otros: *El Sector Público en las economías de mercado*, Espasa-Calpe, Madrid, 1979.
- «La política presupuestaria del Sector Público y la estabilidad económica a corto plazo: situación actual», *Hacienda Pública Española*, n.º 57, 1979.
- «Los problemas económicos españoles vistos desde el Sector Exterior», intervención en el VII Congreso Mundial de Economistas, septiembre 1983, publicado en *Información Comercial Española*, n.º 604, diciembre 1983.
- GALBRAITH, J. K.: *The affluent society*, Houghton y Mifflin, Boston, Mass., 1956 (versión castellana Ed. Ariel, Barcelona, 1969, 2.ª ed. revisada).
- GOLDSCHIED, R.: «Staats öffenlichen Haushalt und Gessellschaft», *Handbuch der Finanzwissenschaft*, Gerloff y Neumark, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), vol. 1, Tübingen, 1926 (publicado en castellano en *Hacienda Pública Española*: «Estado, Presupuesto público y sociedad», n.º 66, 1980).
- GORDON, D. F.: «Debt, Keynes and our present discontents», *Journal of Monetary Economics*, vol. 4, 1978.
- HACIENDA PÚBLICA ESPAÑOLA: n.º 98, dedicado al Déficit Público. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1984.
- HELLER, P. S., HAAS, MANSUR: «A review of the fiscal impulse measure with estimates of the structural budget balance», FMI, DM/85/18, Washington, 1985.
- HERBER, B. P.: «The Stabilization branch revisited», en International Institute of Public Finance, 41th. Congress, Madrid, 26/30-8-85.
- HOFFMAN, R.: «Macroeconomic analysis and stabilization policy: searching for consensus», International Institute of Public Finance, 41th Congress, Madrid, 26/30-8-85.
- y M. D. LEVY: «Economic and budget issues for deficit policy», *Contemporary Policy Issues*, vol. III, n.º 1, otoño 1984/5.
- HUBBARD, R. G.: «Structural Government budget deficits: reappraisal and implications», documento presentado al 40.º Congreso del Instituto Internacional de Finanzas Públicas, Innsbruck, Austria, 28 agosto-1 septiembre 1984.
- INFANTE, E. F., y J. L. STEIN: «Does fiscal policy matter?», *Journal of Monetary Economics*, vol. 2, 1976.
- «Money-financed fiscal policy in a growing economy», *Journal of Political Economy*, vol. 88, 1980.
- INMAN, R. P.: «The economic case for limits to Government», *American Economic Review*, Papers & Proceedings, volumen 72, n.º 2, mayo 1982.
- INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES: *La Deuda Pública*, Ministerio de Hacienda, 1982.
- JOURNAL OF MONETARY ECONOMICS: «Keynesian policies, the drift into permanent deficits and the growth of Government», A Symposium, vol. 4, n.º 3, 1978.

- KEECH, W. R.: «Elections and macroeconomic policy», en J. Pfiffner (ed.): *The President and the macroeconomic policy*, Institut for the Studies of Human Issues, Filadelfia, 1985.
- «A theoretical analysis of the case for a balanced budget amendment», *Policy Science*, 18, septiembre 1985.
- KLAMER, A.: *The new Classics in macroeconomics*, Harvester Press, Sussex, 1984.
- KORMENDI, R. C.: «Government debt, Government spending and private sector behavior», *American Economic Review*, 73, 1983.
- KOTLIKOFF, L. J.: «Economic impact of deficit financing», *Staff Papers*, n.º 3, septiembre 1984.
- KUZNETS, S.: *Economic growth and structure*, W. W. Norton & Co., New York, (versión castellana de G. Barbat, Ed. Gustavo Gili, Barcelona, 1970).
- LINDBECK, A.: «Stabilization policy in open economics with endogenous politicians», *American Economic Review*, mayo 1976.
- LUSHER, D.: «The stabilizing effectiveness of budget flexibility», en *Policies to combat depression*, National Bureau of Economic Research, Nueva York, 1956.
- MAC KENZIE, R. D.: «Incentives for a Balanced Budget». The Heritage Foundation, Mimeo, 1982.
- MC CRAKEN, P. W.: «Has macro-theory failed economic policy?», *Southern Economic Journal*, vol. 51, octubre 1984.
- MACKAY, R., y C. WEAVER: «Monopoly bureaus and fiscal outcomes: deductive models and implications for reform», en G. Tullock y R. Wagner (eds.): *Policy analysis and deductive reasoning*, D. C. Heath, Lexington, Mass., 1978.
- MANKIW, N. G., y L. H. SUMMERS: «Are tax cuts really expansionary?», National Bureau of Economic Research, *Working Paper*, 1.443, septiembre 1984.
- MARGOLIS, J.: «Comment» a Musgrave: «Leviathan Comet or does not?», en H. F. Ladd y T. N. Tideman: *Tax expenditure limitations*, Urban Institute Press, Washington, 1981.
- MARRIS, S.: «Why the dollar won't come down?», *Challenge*, noviembre-diciembre 1984.
- MAYER, Th.: «The Government budget constraint and standard macrotheory», *Journal of Monetary Economics*, vol. 13, 1984 (publicado en castellano en *Cuadernos Económicos de ICE*, n.º 28, 1984/3).
- MELTZER, A., y S. F. RICHARD: «A rational theory of the size of Government», *Journal of Political Economy*, 89, n.º 5, octubre 1981.
- MEYER, L. H.: «The economic consequences of Government deficits», Economic Policy Conference series, Kluwer-Nijhoff Publishing, Boston, 1983.
- «Financing constraint and the short-run response to fiscal policy», Federal Reserve Bank of St. Louis, junio-julio 1980 (versión castellana publicada en *Cuadernos Económicos de ICE*, n.º 28, 1984/3).
- MILLER, P. J.: «Higher deficit policies lead to higher inflation», *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review*, invierno 1983.
- MISSES, L. von: *Bureaucracy*, Yale University Press, New Haven, Conn., 1944.
- MULLER, P., y R. W. R. PRICE: «Structural budget deficits and fiscal stance in OCDE economies», OCDE, *Working Paper*, n.º 15, julio 1984.
- MUNDELL, R.: «Capital mobility and stabilization policy under fixed and flexible exchange rates», *Canadian Journal of Economics*, noviembre 1963.
- MUSGRAVE, R. A.: *The theory of Public Finance. A study of public economy*, Mc. Graw Hill, New York, 1959 (versión castellana por J. M. Lozano, Aguilar, Madrid, 1967).
- «Theories of fiscal crisis», en H. Aaron y M. Boskin (eds.): *Essays on tax theory and policy*, The Brookings Institution, Washington, 1980.
- «Leviathan Comet or does not?», en H. F. Ladd y T. N. Tideman, *Tax expenditure limitations*, Urban Institute Press, Washington, 1981.
- «When is Public Sector too large?», en Ch. L. Taylor (ed.): *Why Governments grow?*, Sage Publications, Beverly Hill, 1983.
- y B. P. MUSGRAVE: *Public Finance in theory and practice*, 4.ª ed., McGraw Hill, Nueva York, 1983 (versión castellana de J. M. Lozano, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1981).
- NISKANEN, W. A.: *Bureaucracy and representative Government*, Aldine, Chicago, 1971.
- «Deficits, Government spending and inflation. What is the evidence?», *Journal of Monetary Economics*, vol. 4, 1978.
- «Short Amendment (Niskanen Alternative)», en A. Wildavsky: *How to limit Government spending*, University of California Press, Berkeley, Los Angeles, 1980.
- NORDHAUS, W. D.: «The political business cycle», *Review of Economic Studies*, abril 1975.
- O'CONNOR, J.: *The fiscal crisis of the State*, St. Martin Press, New York, 1973 (versión castellana Ed. Península, Barcelona, 1981).
- OLSON, M.: *The logic of collective action*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1965.
- *The rise and decline of nations*, Ed. Yale University Press, New Haven, London, 1982.
- PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA: n.º 10, dedicado a Déficit Público, 1982.
- n.º 23, sobre «Déficit público: la experiencia española», 1985.
- PEACOCK, A. T.: «Is there a public debt "problem" in developed countries?», documento presentado al 40.º Congreso del Instituto Internacional de Finanzas Públicas, Innsbruck, agosto 1984.
- PEACOCK, A. T., y G. K. SHAW: «Is fiscal policy dead?», Banca Nazionale del Lavoro, *Quarterly Review*, junio 1978.
- PERRY, G. L.: «Reflections on Macroeconomics», *American Economic Review*, mayo 1984.

- PERSPECTIVES ECONOMIQUES DE L'OCDE: número 37, 1985.
- PHELPS, E. S.: «Cracks on the demand side: a year of crisis in theoretical macroeconomics», *American Economic Review*, mayo 1982.
- PREST, A. R.: *Public finance in theory and practice*, 6.ª ed. Weidenfeld & Nicolson, London, 1981 (versión castellana de la 1.ª ed. por E. Fuentes Quintana, Gredos, Madrid, 1967).
- «The structure and reform of direct taxation», *Economic Journal*, junio 1979 (publicada en castellano en *Hacienda Pública Española*, n.º 84, 1983).
- PUVIANI, A.: *Teoría della illusione finanziaria*, Biblioteca de Science Sociali e Politiche, Ed. Remo Sandron, Palermo, 1903 (versión castellana por A. R. Bereijo, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1972).
- RABUSHKA, A.: «A constitutional cure for deficits», en L. H. Meyer (ed.): *The Economic consequences of Government deficits*, Kluwer-Nijhoff Publishing, Boston, 1983.
- ROBERTS, P. C.: «Idealism in public choice theory», *Journal of Monetary Economics*, vol. 4, 1978.
- ROJO, L. A.: «El déficit público», publicado en PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, número 21, 1984.
- «La economía ante dos crisis», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 21, 1984.
 - «Interdependencia y desarrollo», Ponencia presentada en la sesión plenaria del VII Congreso Mundial de Economía, Madrid, agosto 1983, publicado en *Información Comercial Española*, n.º 605, enero 1984.
- ROSEN, H. S.: *Public Finance*, R. D. Irwin, Homewood, Ill., 1985.
- SARGENT, Th. J., y N. WALLACE: «Rational Expectations and the Theory of economic policy», *Journal of Monetary Economics*, vol. 2, 1976.
- «Rational Expectations, the optimal monetary instrument and the optimal money supply rule», *Journal of Political Economy*, abril 1975.
- SCHICK, A.: «Incremental budgeting in a decelerated age», *Policy Sciences*, 16, 1983, 1.
- SCHUMPETER, J. A.: *Die Krise des Steuertats*, Zeitfragen a.d. gebiete..., Leipzig, 1918, publicado en *Hacienda Pública Española*, n.º 2, 1970.
- SHAPIRO, P., y J. SONSTELLE: «Representative voter or bureaucratic manipulation: An examination of public finances in California before and after proposition 13», *Public Choice*, 1983.
- SHEPSLE, K. A.: *Constitutional regulation of the U.S. Budget*, Washington University Center for the Study of American Business, St. Louis, 1982.
- «Discussion» a «A constitutional cure for deficits» de A. Rabushka, en L. H. Meyer: *The Economic consequences of Government deficits*, Kluwer-Nijhoff Publishing, Boston, 1983.
- SIEGEL, J. J.: «Inflation, induced distortions in Government and private savings statistics», *Review of Economics & Statistics*, vol. LXI, febrero 1979.
- SIMONS, H.: «A positive program for laissez faire: some proposals for a liberal economic policy», en *Economic Policy for a free society*, University of Chicago Press, 1967.
- STEIN, H.: *The fiscal revolution in America*, University of Chicago Press, 1969.
- «The making of economic policy from Roosevelt to Reagan and beyond», Simon & Schuster, New York, 1984.
- TANZI, V.: *The deficit experience in industrial countries*. Documento del IMF, Fiscal Affairs Department, 1985.
- TANZI, V., y M. BLEJER: «Fiscal deficits and balance of payments disequilibrium in IMF adjustment programs», en J. Muns: *Adjustment, conditionality and International Financing*, IMF, 1984, editado en castellano con el título *Ajuste, condicionalidad y financiamiento internacional*, Washington, FMI, 1983.
- TARSCHYS, D.: «The scissors crisis in Public Finance», *Policy Sciences*, 15/3, 1983. Se publica en castellano en este mismo número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA.
- Intervención en 41.º Congreso Internacional de Finanzas Públicas, Madrid, 1985.
- TAYLOR, C. T.: «Crowding out: its meaning and significance», en S. T. Cook and P. Jackson: *Current Issues in Fiscal Policy*, 1979.
- TOBIN, J.: «Comment from an Academic Scribbler», *Journal of Monetary Economics*, vol. 4, 1978.
- y W. H. BUTER: «Fiscal and monetary policies, capital formation and economic activity», en G. M. von Purstenberg (ed.): *The Government and capital formation*, Balingen, Cambridge, Mass., 1980.
 - «Long-run effects of fiscal and monetary policy on aggregate demand», en J. L. Stein, *Monetarism*, North Holland, Amsterdam, New York, 1976.
- TUFTE, E. R.: *Political control of the economy*, Princeton University Press, 1978.
- TULLOCK, G.: *Dynamic hypothesis on bureaucracy*, *Public Choice*, 19, 1974.
- *Los motivos del voto*, versión castellana de M. J. Blanco, Espasa-Calpe, Madrid, 1979.
- VINALS INIGUEZ, J.: «El déficit público y sus efectos macroeconómicos: algunas reconsideraciones», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 23, 1985.
- WAGNER, R. E., R. D. TOLLESON y otros: *Balanced budget, fiscal responsibility and the Constitution*, Ed. The Cato Institute, Washington, 1982.
- WEBER, M.: *Ensayos sobre sociología contemporánea*, Ed. Martínez Roca, Barcelona, 1972.
- WICKSELL, K.: «A new principle of just taxation», en R. A. Musgrave y A. Peacock (eds.): *Classics in the theory of public finance*, MacMillan, Londres, 1958.
- WILDAVSKY, A.: *The politics of the budgetary process*, Little Brown & Co., Boston, 1964, 2.ª ed. 1974.
- *How to limit Government spending*, Ed. University of California Press, Los Angeles, 1980.