

LA ESTRATEGIA PRESUPUESTARIA ESPAÑOLA: ENTRE EL DRAMA DEL DEFICIT Y EL DETERIORO DE LOS SERVICIOS PUBLICOS

Valorar la política presupuestaria española a través de sus efectos sobre la economía nacional constituye el propósito de este trabajo escrito por el profesor **Enrique Fuentes Quintana**. La política presupuestaria española ha recorrido tres etapas en los años que van desde el Plan de Estabilización de 1959 hasta nuestros días, respondiendo a estrategias diferentes: la que caracteriza a la hacienda del desarrollo (1959-1975), la hacienda pública de la crisis (1975-1985) y la de la estrategia presupuestaria de la recuperación económica (1985-1988).

Tras exponer los rasgos que definen esas estrategias presupuestarias y contrastar sus principales diferencias, el trabajo repasa detenidamente los elementos integrantes de la que el autor denomina *política presupuestaria de la recuperación económica* y su influencia en la configuración de los Presupuestos para 1989. Partiendo de la limitada información que el Presupuesto para 1989 ofrece, se pasa revista a los efectos previsibles de la estrategia a la que responde sobre el comportamiento de la economía española en 1989 (*).

«No es la economía nacional la que debe estar al servicio del Presupuesto, sino que es el Presupuesto el que debe estar al servicio de la economía nacional» (G. Colm: «Ensayos sobre Hacienda Pública y política fiscal»).

LA ESTRATEGIA PRESUPUESTARIA ESPAÑOLA: UNA VISION RETROSPECTIVA EN TRES ETAPAS

ATENDIENDO a los hechos en que se han manifestado los programas de ingresos y gastos de las adminis-

traciones públicas, así como a la mutua relación entre ellos, más que a las palabras de quienes los dirigieron, son tres las fases que pueden diferenciarse en el largo paréntesis temporal que abre, en 1959, el Plan de Estabilización Económica y cierra el año 1987, último liquidado hasta hoy. Esas tres etapas que diferencian la vida presupuestaria española son:

1.^a) La de la estrategia presupuestaria del desarrollo (1959-1975).

2.^a) La de la hacienda de la crisis económica vivida por el país de 1976 a 1985.

3.^a) La estrategia presupuestaria de la etapa de recuperación económica, que va diseñando sus medidas y actuaciones en los años 1986, 1987 y 1988, y cuyos rasgos manifiesta con claridad el Presupuesto programado para 1989.

Tratemos de describir los comportamientos fundamentales que han caracterizado a la actuación de las administraciones públicas en esas tres etapas que cubren los últimos tres decenios de la vida financiera española.

La estrategia presupuestaria del desarrollo económico español: 1959-1975

La primera de las fases vividas por la hacienda pública española es la que ocupa un plazo temporal más dilatado: los dieciséis años que van de 1959 a 1975. Años dominados por el intenso desarrollo de la economía que abre el Plan de Estabilización de 1959 y cierra la crisis energética registrada en el mundo en 1973, pero que no se manifiesta en España hasta 1975, llegando así en la compañía de la transición política de nuestro país a la democracia. Cinco son los hechos dominantes que definen el comportamiento de las administraciones públicas en esta larga etapa histórica:

1.^o Las limitaciones establecidas para el desarrollo del Estado fiscal. En la era del gran desarrollo de la economía española, las administraciones públicas apenas disfrutaron de él. Mientras la producción del país creció, entre 1960 y 1975, en un 164,3 por 100 (6,61 por 100 como tasa acumulativa anual), el sector público, apreciado a través de la presión

fiscal, creció a una tasa acumulativa anual de 0,32 por 100. Esa baja tasa de crecimiento anual de la presión tributaria de las administraciones públicas sólo logrará aumentar su participación en el PIB en 4,8 puntos porcentuales de 1960 a 1975. Ahora bien, si se diferencian impuestos y cotizaciones sociales, se comprueba que, mientras la presión fiscal derivada de los impuestos marchaba por debajo del crecimiento del PIB, las cotizaciones sociales lo hacían por encima (en una tasa del 11,9 por 100 de crecimiento anual acumulativo). Ese Estado fiscal, pobre en medios financieros, tenía sus motivaciones profundas en el aplazamiento sistemático de una reforma fiscal mil veces propuesta y mil veces rechazada, reforma que ordenara y modernizara nuestros impuestos con arreglo a los criterios que informaban el reparto de la carga tributaria en los países de la Europa occidental. Más aún: los impuestos vigentes se exigían con un margen de fraude fiscal extraordinario y se aplicaban con una desigualdad que generaba múltiples injusticias, que eran denunciadas tanto por las cifras de sus recaudaciones como por las encuestas de opinión entre los contribuyentes.

2.º La limitación de los ingresos públicos de un Estado fiscal débil, que operaba en una economía que se fortalecía por sus intensas tasas de desarrollo, imponía un crecimiento corto al gasto público, que aumentaba su participación en el PIB en 5,1 puntos de 1960 a 1975; es decir, un crecimiento anual acumulativo de 0,33 por 100.

3.º Ese aumento limitado de los gastos públicos afectaba especialmente a los servicios públicos fundamentales (consumo público), que sólo ampliaron su

campo de participación económica en 1,7 puntos del PIB, alcanzando un valor total, en 1975, de 9,2 puntos del PIB, la más baja de las cifras de los países europeos. Mientras tanto, los gastos de inversión pública permanecieron prácticamente anclados en su participación en el PIB, al pasar de los 2,6 puntos en que estaban situados en 1960 a los 2,7 puntos del PIB en que se colocaron en 1975.

Sólo los gastos corrientes por transferencias crecieron con más intensidad, aumentando 4,9 puntos su participación en el PIB a lo largo de esta etapa, crecimiento que, pese a su modestia, duplicaba con creces el aumento del consumo público y se hallaba muy lejos del práctico estancamiento de las inversiones. La causa de este hecho diferencial se hallaba en el comportamiento de los ingresos públicos a que antes se ha aludido. Las cotizaciones sociales, alimentadas por el aumento del empleo y el crecimiento de las rentas salariales, permitieron acotar una hacienda distinta: la de la seguridad social, más dinámica y expansiva que la hacienda del Estado.

4.º La estrategia presupuestaria del desarrollo, limitada en sus ingresos y gastos públicos, era una hacienda centralizada en mayor medida aún que las más centralizadas de las haciendas europeas. Tanto los gastos como los ingresos públicos tenían como intérprete a la hacienda del Estado, cuyas actividades ascendían a más del 90 por 100 del total del gasto de las administraciones públicas en el año final de 1975. El cuadro fiscal de las haciendas locales —falta de coherencia— no contó jamás con suficiencia financiera, estableciendo así unos límites insalvables para el desarrollo de los ser-

vicios públicos de ámbito local, límites que debieron saltarse en algunas ocasiones por expedientes financieros extraordinarios, sentando la corruptela de la asunción periódica de las deudas locales por el Estado, lo que premiaba a las entidades locales peor administradas.

5.º La conservación del equilibrio financiero. El criterio a que respondió la estrategia presupuestaria revelada por el comportamiento de los ingresos y gastos públicos de esta etapa fue el de mantener sistemáticamente una diferencia positiva entre la renta neta disponible (ingresos corrientes — gastos por transferencias) y el consumo público, permitiendo la realización de un ahorro neto positivo situado en torno a los 3/4 puntos del PIB. Ese ahorro público permitió atender a los gastos de inversión y a las transferencias de capital, liquidando los presupuestos de las administraciones públicas con ligeras superávits (con una capacidad de financiación del orden de 0,3 puntos del PIB). Esa conducta contó sólo con tres excepciones en dieciséis años: 1960, 1961 y 1971, aunque los déficits (necesidad de financiación) de esos ejercicios no sobrepasaron los 0,7 puntos del PIB. Consecuencia de este comportamiento fue el bajo nivel de endeudamiento del sector de administraciones públicas, que en 1975 situaba la deuda pública total en 799.000 millones de pesetas, lo que significaba el 13,27 por 100 del PIB, uno de los coeficientes más bajos de Europa.

La democracia española iba a heredar así una hacienda pública saneada, pero con unos desequilibrios escandalosos en dos frentes distintos: en su débil Estado fiscal, que arrastraba un sistema tributario arcaico, rígido en sus rendimientos e injusto en su re-

parto, el cual había dictado sus pautas imperativas a unos gastos públicos que empobrecían la prestación de los servicios públicos esenciales de consumo e inversión, tanto a nivel estatal como local. Sólo los gastos de transferencia disfrutaban de una mejor situación relativa, a consecuencia de la independencia, con respecto a la hacienda pública, de la seguridad social, garantizada por el dinamismo de las cotizaciones. El equilibrio financiero de esa estrategia presupuestaria se había logrado gracias a que las debilidades del Estado fiscal no fueron denunciadas al imponerse una contención forzosa de los gastos públicos. Era fácil predecir que esa contención de los gastos, impuesta por un Estado autoritario, se rompería explosivamente en cuanto la democracia permitiera la manifestación de los deseos de los ciudadanos.

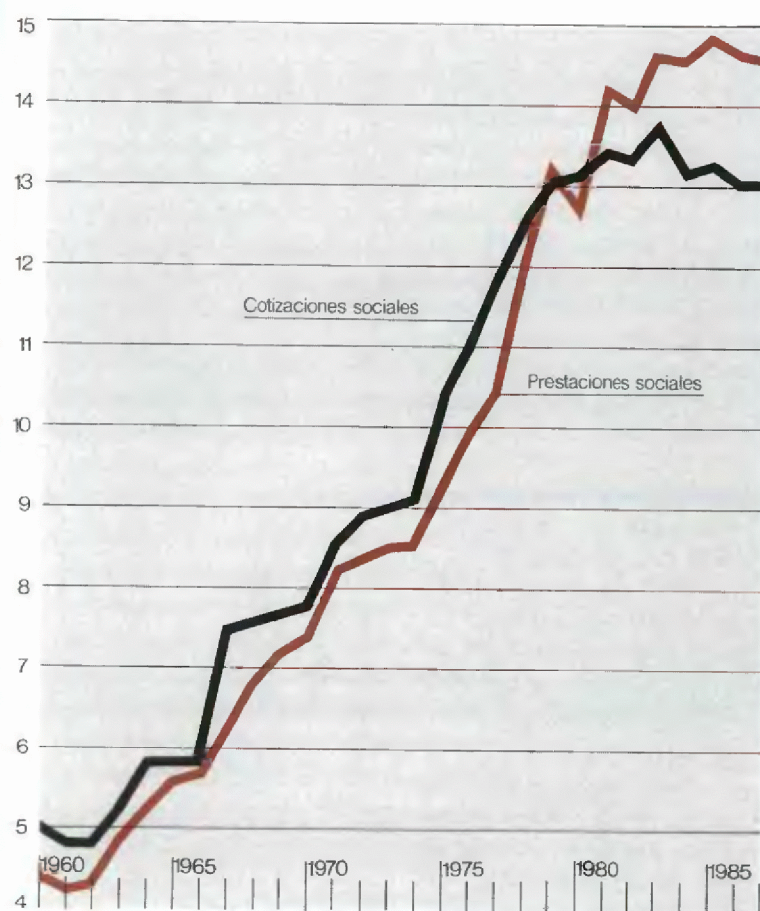
La hacienda pública de la crisis económica

La segunda etapa de la vida presupuestaria española se abre con la doble llegada de los dos acontecimientos que la condicionan: la apertura democrática y la crisis económica. Esas premisas definen las características a las que van a responder los ingresos y los gastos públicos, y la relación entre ellos a través de la liquidación de las cuentas de las administraciones públicas. Las características fundamentales que definen la política presupuestaria española en los años críticos que van de 1975 a 1985 son básicamente las cinco siguientes:

1.^ª La necesidad de definir un sistema fiscal de corte europeo, que permitiera atender al crecimiento previsible de los gastos públicos, constituye la pretensión

GRAFICO 1 EVOLUCION DE LAS COTIZACIONES Y PRESTACIONES SOCIALES

(En porcentaje del PIB)



y el objetivo inicial de la política presupuestaria de esta fase. La reforma tributaria pactada en los Acuerdos de la Moncloa diseña un cuadro fiscal moderno, basado en las figuras claves de los impuestos personales y la tributación del valor añadido. Ese cuadro tributario flexibilizaba los ingresos públicos, lo que explica que — pese al retraso y a las deficiencias con que la reforma se realizó— el crecimiento de los in-

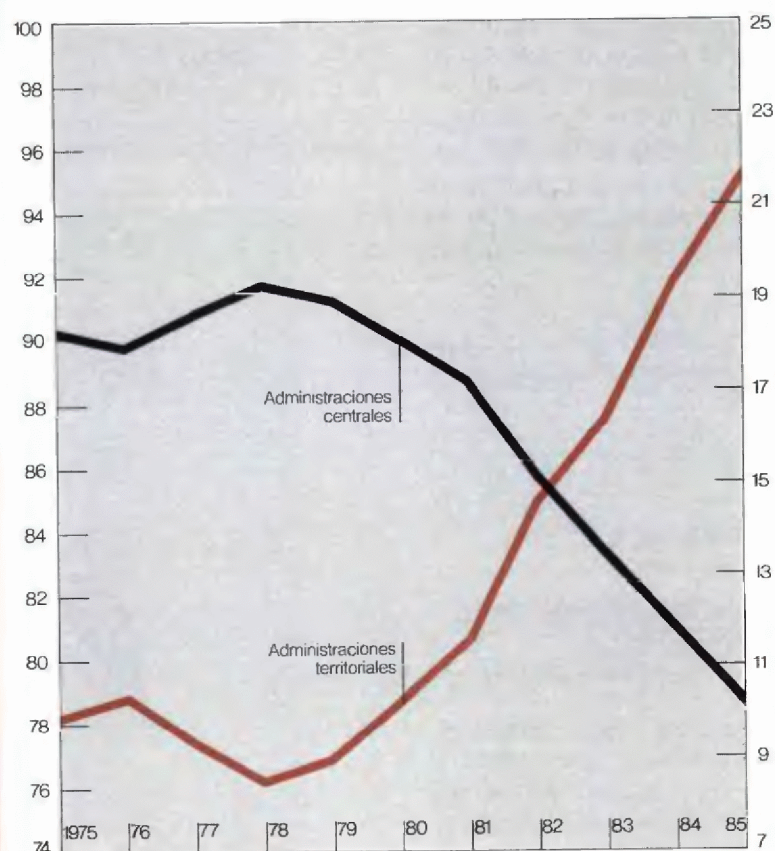
gresos corrientes se registrara con toda claridad. Ingresos que aumentan aceleradamente su participación en el PIB, pasando del 24,3 por 100 en 1975 a 34,5 por 100 en 1985: un aumento de 10,2 puntos en diez años, prácticamente el doble de la elevación registrada en los dieciséis años anteriores. El crecimiento de la presión fiscal constituye la primera y fundamental característica de la hacienda de la crisis

española que el país vive entre 1975 y 1985.

2.^a El gasto público, contenido durante la etapa 1960-1975, rompe espectacularmente sus límites, impuestos desde el poder del régimen político autoritario, presionado por una doble fuerza: sus bajos niveles de partida, que establecían diferencias acusadas de la cobertura de nuestros servicios públicos respecto de los vigentes en la CEE, y la crisis económica, cuyos costes se trasladan en gran parte desde la sociedad al presupuesto de las administraciones públicas por la dificultad de aplicar con el rigor necesario las políticas de ajuste a la crisis. La magnitud de esas fuerzas puede apreciarse a través del aumento de los gastos públicos totales, que pasan del 24,9 por 100 del PIB en 1975 al 42,5 por 100 del PIB en 1985, con una ganancia de 17,6 puntos, mientras que en los dieciséis años anteriores, en una economía en plena expansión, sólo se elevaron en 5,1 puntos del PIB.

3.^a El dinamismo de los gastos por transferencias les convierte en el gran intérprete del crecimiento del gasto público de esa etapa, al aumentar en 10,5 puntos su participación en el PIB, con una significación especial de las prestaciones sociales (de 5,6 puntos del PIB), que protagonizan más de la mitad de ese crecimiento. Es en ese campo donde se registra una novedad importante respecto al comportamiento presupuestario dominante en la etapa anterior: la crisis de los ingresos de la seguridad social, basados en las cotizaciones, que habían sostenido la suficiencia financiera del sistema y habían sido un punto de apoyo importante de la liquidación favorable de los Presupuestos. La crisis en el empleo, y la propia crisis de la

GRAFICO 2
DESCENTRALIZACION
DEL GASTO PUBLICO
1975 a 1985
(En porcentaje del gasto público total)



concepción de las cotizaciones sociales como fuente de financiación de las prestaciones, se acusa desde 1981 (*vid.* gráfico 1), año en el que las prestaciones sociales ya no pueden financiarse por las cotizaciones, lo que exigiría una alimentación del sistema de la seguridad social por los Presupuestos Generales del Estado; ello iba a hacer de la seguridad social un foco de déficit, frente al carácter equilibrador que

había tenido en toda la etapa anterior.

4.^a La descentralización de la hacienda pública constituye asimismo un rasgo muy peculiar e importante de esta etapa, con la multiplicación que registra tanto al nivel de los agentes de gasto público (con la aparición de las comunidades autónomas) como por el aumento del gasto de las corporaciones locales. El grá-

fico 2 muestra claramente ese proceso descentralizador de la hacienda pública visto desde el lado del gasto. Así, frente al 9,85 por 100 que significaban los gastos de las haciendas locales en el gasto total de las administraciones públicas en 1975, diez años después, en 1985, los gastos de las nuevas haciendas autonómicas y los de las corporaciones locales ascendían al 21,42 por 100 del gasto total de las administraciones públicas.

5.º La pérdida del equilibrio financiero quizá sea el rasgo más destacado de la política presupuestaria de esta etapa. El viejo criterio de que la renta neta disponible (ingresos corrientes — gastos de transferencia) superase a los gastos de consumo no se cumple a partir de 1980, en que ambos se igualan, desequilibrándose desde 1981 hasta 1985, y ello a pesar de la importante elevación de los ingresos corrientes. Consecuencia de ese desequilibrio ha sido el ahorro *negativo* de las administraciones públicas, que se sitúa en dos puntos del PIB en el año 1985. El déficit público (necesidad de financiación) gobierna esta era de la hacienda pública española. Un déficit creciente que pasa de los 0,3 puntos del PIB en 1975 a los 7 puntos del PIB en 1985. Déficit importante y continuado que ha aumentado vertiginosamente la deuda pública (pasando del 13,27 por 100 del PIB en 1975 al 46,9 por 100 del PIB en 1985). La carga del servicio de la deuda fue ocupando, en consecuencia, un espacio cada vez mayor en la atención de los Presupuestos, hasta alcanzar el 3,2 por 100 del PIB en 1985.

En esta etapa crítica, déficit público y crecimiento del gasto guardan una íntima interdependencia,

explicando aquél —por la ilusión financiera que genera— una parte destacada de los aumentos del gasto, como prueba el trabajo de los profesores Raymond y González Páramo publicado en este mismo número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA.

La estrategia presupuestaria de la recuperación económica

La llegada de la etapa de recuperación económica, que España vive con singular intensidad desde mediados/finales de 1985, abre la tercera etapa de la política presupuestaria. ¿Qué rasgos definen esa política presupuestaria de la recuperación económica? Cuatro creo que son los fundamentales:

1.º El intenso crecimiento de los ingresos corrientes, debido fundamentalmente al aumento de la presión fiscal. El sistema tributario recibe en esta fase la ayuda inestimable del crecimiento de la economía, que, por una parte, favorece el cumplimiento tributario y, por otra, posibilita que la mayor flexibilidad de los impuestos directos sobre la renta y el patrimonio (ganada merced al cierre de los circuitos de evasión por la aplicación del IVA y por la lucha contra el fraude) dé lugar a la recaudación de cifras extraordinarias. La hacienda pública resulta ser así la gran beneficiaria de la recuperación económica, premisa mayor de la recaudación fiscal. Sin un intenso desarrollo de la economía, como el que se ha conseguido en los últimos años, no es posible explicar el primer rasgo que caracteriza a la política presupuestaria de esta etapa.

2.º El gasto público parece al-

canzar una contención en términos del PIB. Sin embargo, esa contención de sus límites, deseada por la estrategia presupuestaria de la recuperación económica, dista de ser firme y extrapolable hacia el futuro. La contención del gasto público se basa en el comportamiento de los gastos de transferencia, que han disminuido, en el último ejercicio presupuestario liquidado (1987), en 0,6 puntos su participación en el PIB respecto de los resultados de 1985. La impopular e imprescindible reforma de las pensiones de 1985 ha doblegado su carácter alcista, dominante en toda la etapa anterior, aunque no haya conseguido reducir —de forma significativa— su participación en el PIB. Sin embargo, lo que más sorprende en el comportamiento de los gastos por transferencias es la leve caída de las subvenciones corrientes (argumento que es aplicable también al comportamiento de las transferencias de capital) en una etapa presidida por un intenso crecimiento de la producción como la de 1985-1988, que debería haber permitido un saneamiento mayor de las empresas públicas, destinatarias importantes de las mismas. Es cierto que estas dos partidas —subvenciones y transferencias de capital— han caído desde 1985 a 1987 en 0,9 puntos y 0,2 puntos, respectivamente, en su participación del PIB. Sin embargo, teniendo en cuenta la sustancial mejora operada en la cuenta de explotación de las empresas en los años de recuperación económica, esas aportaciones a la reducción del gasto son muy limitadas y revelan la existencia de una gran rigidez en la cuantía y componentes de las subvenciones.

La estrategia presupuestaria de la recuperación no ha atendido

con la energía necesaria a la poda de estos gastos públicos: el saneamiento de subvenciones tales como las realizadas al transporte público, a correos y telecomunicaciones, que originan cuantiosos gastos públicos, y las subvenciones dedicadas al mantenimiento de los precios altos en la agricultura, partidas todas ellas que deberían haber merecido, junto a las concedidas a otras empresas públicas, más atención y rigor de los que hasta hoy se les ha aplicado.

Dentro de la partida de transferencias figuran los intereses efectivos pagados por la deuda, de signo incierto en su crecimiento. Así, frente a un aumento de 0,9 puntos de participación en el PIB entre 1985 y 1986, el importe de los intereses cae en 0,4 puntos de participación en el PIB en 1987 respecto a 1986. En 1988 es probable que ese coste del servicio de la deuda se eleve de nuevo, a la vista de los tipos de interés vigentes en la última parte del año.

Es importante destacar un hecho obvio que las cifras del gasto denuncian con meridiana claridad: que la contención del gasto público de transferencias —ingrediente básico de cualquier intento de reducir el déficit— se apoya en un crecimiento real, intenso y sostenido en el tiempo, de la economía y en la caída de las tasas de inflación. Todas las partidas de gasto de transferencia están condicionadas por estos dos hechos: las pensiones de jubilación dependen a corto plazo de las tasas de crecimiento actuales y futuras de los precios (aunque, a largo plazo, sea la estructura demográfica el factor condicionante); la estabilidad de los precios condiciona de forma decisiva la evolución de los intereses nominales pagados por la deuda,

mientras que la caída de las subvenciones y transferencias de capital —o al menos su contención— será facilitada por el crecimiento real de la economía. Dicho en otros términos: un *crecimiento estable* de la economía constituye una condición básica de la política de contención de las partidas de los gastos de transferencia, contención *indispensable* para dominar el aumento del gasto público a la vista del comportamiento expansivo de los gastos de demanda final (consumo e inversión públicos).

3.º La estrategia presupuestaria de la recuperación tiene en este aumento de los gastos públicos *finales* una característica muy definitoria de su comportamiento. Es evidente que el crecimiento de la economía ha venido a mostrar prácticamente la penuria de nuestros bienes públicos fundamentales, los que han figurado desde siempre entre «los deberes fundamentales del soberano», en expresión de Adam Smith, y que han alimentado con continuidad las cifras de los presupuestos de todos los grupos políticos. Ese mismo intenso crecimiento de la economía ha empujado las infraestructuras disponibles, reclamando su urgente puesta al día para que estos bienes públicos respondan a las necesidades sociales, y para evitar su congestión, que sufren diariamente los usuarios.

Es ese argumento de la necesidad de una mayor producción de bienes públicos de consumo e inversión, como complementaria de la producción privada, el más intensamente utilizado por los defensores de la estrategia presupuestaria de la recuperación. Un argumento que hubiera hecho las delicias de Ugo Mazzola, el gran teórico de la concepción liberal de la «Scienze de-

lle Finanze» italiana, cuando afirmaba que «ninguna necesidad privada podría satisfacerse sin la suficiente provisión de producción de los bienes públicos correspondientes, porque ambos son complementarios. No hay satisfacción posible de necesidades privadas sin la provisión de los bienes públicos complementarios» (1). A esa convicción de la complementariedad, demandada por el desarrollo del consumo y la inversión privados, han respondido los aumentos del consumo y la inversión públicos en los últimos tres años, y los que se presupuestan para 1989.

Cuando se observa este crecimiento y el vigor de las fuerzas que impulsan a estos gastos, se adquiere pronto la convicción de que los gastos públicos finales (en consumo e inversión) pueden convertirse durante los años 90 en los nuevos intérpretes de la expansión del sector público, al igual que los gastos de transferencia lo fueron de 1975 a 1985.

4.º La cuarta idea directriz de la estrategia presupuestaria de la recuperación económica es la de conseguir un mejor equilibrio financiero del sector público. El drama del déficit público, sentido como propio por la gestión financiera, se ha tratado de resolver como condición inexcusable para alcanzar los equilibrios de la economía. Y al servicio de la reducción del déficit público se ha articulado una estrategia que combina cuatro elementos: a) reforzar los resultados recaudatorios que el sistema fiscal puede obtener, en una época de expansión económica, cerrando las vías al fraude, lo que puede garantizar el crecimiento recaudatorio en el futuro; b) renunciar a cualquier reducción de la presión fiscal, que crearía problemas a las mejoras logradas en la su-

ficiencia financiera, y que no tendría efecto estimulantes compensatorios sobre la actividad privada; c) aplicar parte de los mayores ingresos logrados por la imposición a la reducción del déficit público, y d) dedicar una parte de los mayores ingresos impositivos al aumento de los gastos de consumo e inversión públicos, única vía para remediar la carencia de servicios públicos que la recuperación de la economía ha hecho evidente, convirtiéndola en un factor limitativo del bienestar general. De esta manera, encontrarían solución los dos dramas entre los que se ha movido la hacienda pública española en los últimos tiempos: el déficit público de una parte y, de

otra, el deterioro de los servicios públicos fundamentales.

Esos cuatro elementos, que constituyen el contenido de la estrategia presupuestaria de la recuperación económica, se han manifestado en las cifras del Presupuesto para 1989.

EL PRESUPUESTO PARA 1989 COMO PARADIGMA DE LA POLITICA FISCAL DE LA RECUPERACION ECONOMICA

El Presupuesto para 1989 constituye, sin duda, una elección importante porque, por una parte,

parece ratificar la estrategia aplicada para la recuperación económica, en unas circunstancias coyunturales comprometidas y distintas a las que rigieron durante la ejecución de presupuestos anteriores, y, por otra, defiende que esa estrategia es coherente con el deseo de intensificar el crecimiento de la economía al mismo tiempo que se disminuye la gravedad —en opinión de los dirigentes de nuestra política fiscal— de los dos grandes problemas del Presupuesto español: el déficit y la provisión de los servicios públicos de consumo e inversión.

Comprobar la traducción presupuestaria de esta estrategia

LA INFORMACION CONTENIDA EN LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO

José Manuel GONZALEZ-PARAMO

El presupuesto público es la expresión —jurídica, contable y económica— del plan económico del grupo político en el poder para un periodo de tiempo. La importancia del documento presupuestario en una democracia es fundamental, hasta el punto de que los principios presupuestarios esenciales tienen rango constitucional. Esta circunstancia, unida al elevado volumen de recursos que absorben los distintos entes del sector público estatal y las múltiples finalidades que a través de su actuación se pretende conseguir, hace imprescindible que la valoración económica de sus decisiones esté basada en el conocimiento más amplio y fiel de la realidad presupuestaria.

La disponibilidad de una información coherente y completa es condición necesaria para la toma racional de decisiones sobre las grandes líneas de la política económica y presupuestaria, así como para facilitar al ciudadano el conocimiento de los datos de un proceso que le afecta y posibilitar el debate sobre objetivos, prioridades y circunstancias macroeconómicas. A este respecto, es preciso reconocer que la infor-

mación contenida en los Presupuestos Generales del Estado y documentación complementaria se ha visto notablemente mejorada a lo largo de la última década, a partir de las normas y compromisos contenidos en la Ley General Presupuestaria de 1977 y los Pactos de la Moncloa.

En la actualidad, los Presupuestos Generales del Estado deben contener (artículos 50 y siguientes del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, de 29 de septiembre de 1988):

- * Los estados de gastos (créditos necesarios para el cumplimiento de las obligaciones).
- * Los estados de ingresos (estimaciones de los derechos económicos a liquidar).
- * Los estados financieros de las sociedades estatales.

Se incluirá, además, el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado. Los estados de gastos aplican las clasificaciones orgánica (créditos agrupados según gastos por cada servicio), funcional (créditos agrupados por la naturaleza

de las actividades a realizar), por programas (créditos agrupados por objetivos de gestión presupuestaria) y económica (créditos agrupados por su naturaleza corriente —funcionamiento, gastos financieros y transferencias corrientes— y de capital —inversiones reales, transferencias de capital y variaciones de activos y pasivos financieros).

Se integran en los Presupuestos Generales del Estado los siguientes documentos:

- * Presupuesto del Estado.
- * Presupuestos de los organismos autónomos del Estado (administrativos y comerciales, industriales y financieros o análogos).
- * Presupuesto de la seguridad social.
- * Presupuestos de las sociedades estatales.
- * Presupuestos de los restantes entes del sector público estatal a que se refiere el artículo 6.º del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria.

exige disponer de una información suficiente. Es indudable que la administración de nuestra hacienda pública ha realizado un esfuerzo meritorio para mejorar la información disponible, pero ésta dista de ser satisfactoria, como reconocen todos los economistas que deben utilizarla. Es hora de hacer balance de esa situación informativa de los Presupuestos en orden a eliminar los visibles defectos que padece. A realizar ese balance tiende la nota del profesor González-Páramo que acompaña a este trabajo, en la que se ordenan las limitaciones del Presupuesto en tres grandes grupos: la diversidad de la información de base disponible, por la insuficiente coordinación de

los diversos organismos que participan en la elaboración del Presupuesto, lo que produce inconsistencias y previsiones erróneas o inservibles, y manifiesta la carencia de un marco de integración global de los Presupuestos con la Contabilidad Nacional que permita juzgar la coherencia de las decisiones presupuestarias con los fines pretendidos por la política económica. En segundo lugar, está la diversidad de las agrupaciones institucionales utilizadas: no existe documento alguno que se refiera a las actividades de las administraciones públicas en su conjunto, se utilizan distintas definiciones de las administraciones públicas centrales por los Presupuestos Generales del Estado y la Interven-

ción General de la Administración del Estado; estas definiciones diversas imposibilitan la comparación rigurosa entre presupuestos iniciales y ejecutados. En tercer lugar, se utilizan criterios contables distintos y proliferan las informaciones no aprovechables, mientras faltan otras informaciones básicas, lo que dificulta los análisis de las elecciones presupuestarias. Tales limitaciones informativas —no aludidas en absoluto en la discusión por las Cortes del Presupuesto— condicionan/limitan el juicio del Presupuesto, y deberían ser eliminadas cuanto antes para hacer de ese documento básico un centro de interés general que permitiera elevar y mejorar la discusión de una elección económica y po-

Como documentación anexa al anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, se incluye la siguiente información:

- * Cuenta consolidada de los Presupuestos.
- * Memoria explicativa de sus contenidos y modificaciones sobre los presupuestos vigentes, así como avances de cumplimiento de los objetivos de éstos.
- * Liquidación de los Presupuestos del año anterior y avance de la liquidación del Presupuesto corriente.
- * Presupuesto consolidado del sector público.
- * Informe económico-financiero.
- * Anexo sobre programas y proyectos de inversión pública, con su clasificación territorial.

Asimismo, el proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1989 recoge en su estructura las relaciones económico-financieras con reflejo presupuestario entre España y las Comunidades Europeas (como viene haciéndose desde 1986), y a éste se le adjunta, por vez primera, un importante documento sobre el *Escenario Macroeconómico y Presupuestario 1989-1992*. Con esta nueva incorporación se pretende expresamente proporcionar un marco para el análisis de la coherencia de las decisiones presupuestarias con los objetivos de política fiscal a medio y largo plazo.

La riqueza de información —cuadros, series estadísticas y datos— que proporcionan los Presupuestos Generales del Estado y documentación complementaria es ya lo suficientemente alta como para poder vaticinar que los progresos que en materia presupuestaria se producirán indudablemente en un futuro tendrán un contenido esencialmente cualitativo. En el presente se mantienen ciertas limitaciones que impiden explotar plenamente la abundante información disponible para discutir los objetivos y valorar los efectos de la política presupuestaria. Entre estas limitaciones cabe destacar las siguientes:

1) Insuficiente coordinación de los organismos que participan en la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y falta de un marco de integración global con la contabilidad nacional. En la actualidad, es posible detectar inconsistencias y errores en las estimaciones y previsiones que, junto al carácter parcial de éstas, hacen muy difícil integrar las rúbricas del Presupuesto con las grandes magnitudes de la contabilidad nacional y analizar su impacto sobre la actividad privada.

2) Carácter restringido y polivalente del concepto de sector público utilizado. Por una parte, la definición presupuestaria de administraciones públicas (Estado, organismos autónomos administrativos y seguridad social) es más restringida que la empleada por la Contabilidad Nacional. Por otra parte, las agrupaciones de administraciones públicas centrales que utilizan los Presupuestos Generales del Estado y la Inter-

vencción General de la Administración del Estado no son coincidentes. Ello imposibilita la realización de comparaciones rigurosas entre presupuestos iniciales y ejecutados, referencia fundamental para discutir con realismo las previsiones presupuestarias.

3) Utilización no integrada de criterios contables diversos. Ello dificulta en ocasiones el juicio acerca de la plausibilidad y la consistencia de las variables presupuestarias básicas. Así, por ejemplo, el *Escenario 1989-1992* se refiere al presupuesto de las administraciones públicas centrales en términos de obligaciones reconocidas, mientras que los Presupuestos Generales del Estado lo hacen al sector público estatal, que incluye los organismos autónomos comerciales, industriales y financieros, y otros entes públicos, en términos de presupuestos iniciales.

4) Insuficiente información sobre aspectos básicos. El grado de realización del presupuesto de gastos fiscales, la comparación detallada presupuesto-ejecución y los análisis de sensibilidad sobre hipótesis básicas de proyección son cuestiones que reclaman una mayor atención.

La eliminación paulatina de las limitaciones que pesan sobre el uso de la información contenida en los Presupuestos Generales del Estado sólo puede redundar en una elevación de los niveles de conocimiento y discusión de los efectos económicos de gastos e ingresos públicos, y su coherencia con los grandes objetivos de la política pública.

lítica tan decisiva como la que contienen los Presupuestos Generales del Estado.

A pesar de esas limitaciones informativas, y usando las cifras con prudente cuidado, puede afirmarse que la orientación de la política presupuestaria para 1989 sigue obedeciendo a la estrategia definida en los años anteriores y que ya se ha expuesto. Son así perceptibles:

1.º El intenso aumento de los ingresos fiscales, que continuará en 1989 si se realizan las previsiones presupuestarias. En términos de éstas, los ingresos no financieros aumentarán un 17,4 por 100. Los impuestos de sociedades encabezan las aceleraciones previstas en la imposición (con una tasa de aumento del 32,3 por 100), a los que sigue el impuesto sobre la renta (27 por 100 de aumento), todo lo cual coloca a la imposición directa a la cabeza del crecimiento de los ingresos tributarios. Los impuestos indirectos, con un aumento del 13,8 por 100, y las cotizaciones sociales, con una elevación del 12,9 por 100, presentan crecimientos inferiores a los de los ingresos no financieros en su conjunto. Toda vez que se prevé un crecimiento nominal del PIB a una tasa del 8,2 por 100, resulta evidente que la presión fiscal aumentará en 1989.

2.º El gasto público de transferencia y el gasto público de consumo e inversión públicos aumentan en el Presupuesto de 1989. Las transferencias corrientes, en un 15 por 100, lo que de nuevo testimonia que no se ha logrado reducir su gravitación sobre el Presupuesto, a pesar de las tasas vigorosas de crecimiento económico de los últimos años y la prevista para 1989. Los *costes financieros* presupuestados crecen

también de forma notable (12,6 por 100), pese a los supuestos realizados sobre los tipos de interés (a los que se ha situado en el 10 por 100 en la deuda negociable a más de tres años; el 9,5 por 100 es el tipo previsto para las letras y el 4,5 por 100 para los pagarés). El tono de crecimiento sostenido de los gastos de transferencia y de los costes financieros hace que —pese al aumento de los gastos de consumo público y, sobre todo, de los gastos de inversión real (40 por 100)— aquéllos continúen dominando el Presupuesto del 89 como los de ejercicios anteriores. Es el dominio estructural de esos gastos lo que produce la consecuencia de que, aunque se eleven los créditos presupuestarios para consumo e inversión, éstos signifiquen un porcentaje modesto en el aumento de la relación del gasto público respecto del PIB.

3.º El aumento de la imposición y de los gastos públicos permitirá reducir la magnitud del déficit de 1988. ¿En qué cuantía? Es éste un problema cuya solución dependerá del nivel al que se sitúe el déficit al final del año 1988. Bajo la hipótesis de que 1988 se cierre con un déficit del orden del 3,6 por 100 del PIB, en el año 1989, teniendo en cuenta el aumento de ingresos y gastos previstos no financieros, podría situarse en 3,4 puntos del PIB.

La valoración de la estrategia presupuestaria de 1989: las preguntas clave

¿Cómo puede valorarse esta estrategia presupuestaria de la recuperación económica a la que responde la política fiscal programada de cara a 1989?

Advirtamos de antemano que esa política presupuestaria ha levantado una preocupación general en la mayoría de los comentarios técnicos que se han publicado, y que esas preocupaciones apuntan primordialmente hacia los efectos de un Presupuesto que se considera expansivo —por la multiplicación del gasto público— sobre una coyuntura económica que acusa los desequilibrios producidos por una demanda interna excesiva. Esa preocupación dominante no es, sin embargo, la única suscitada por los Presupuestos del 89. A ella se añade el crecimiento de la presión tributaria y su desequilibrio con la utilidad y calidad de los servicios públicos, hechos que constituyen inquietudes compartidas con generalidad en los comentarios del Presupuesto. En torno a esos tres tópicos —gasto público excesivo, aumento de la presión fiscal, baja calidad de los servicios públicos— se ha articulado la crítica al Presupuesto, adornada con una carga retórica emocional por algunos de sus expositores (se ha hablado así de «gasto público desbocado», «presión fiscal asfixiante», «impuestos nórdicos contra servicios africanos»).

En un terreno tan batido por la pasión crítica, parece útil realizar un análisis del Presupuesto del 89 refiriéndolo a los hechos, esto es, a los comportamientos programados para ingresos y gastos de las administraciones públicas centrales, según la estrategia presupuestaria a la que responden. Es este ejercicio el que se intentará seguidamente.

Esos comportamientos programados del Presupuesto del 89 afectan:

1.º Al crecimiento *continuado* de la presión fiscal como punto

de apoyo para reducir el déficit (efecto anti-inflacionista del Presupuesto) y financiar *simultáneamente* la expansión del gasto público (las administraciones públicas, según ese comportamiento, elevan los niveles del gasto y la imposición pretendiendo que esa elevación del gasto y los impuestos no tenga efectos expansivos sobre el gasto nacional o demanda interna). Se considera, además, que ese crecimiento de la presión fiscal a ritmos semejantes a los del pasado no sólo es conveniente, sino que es posible, pues tiene, como avales que garantizan su expansión, el crecimiento de la economía y la reducción del fraude fiscal existente. ¿Cuentan estos supuestos con bases razonables?

2.º Al crecimiento del gasto público. Tres cuestiones son aquí las fundamentales: a) ¿Tiene este crecimiento el carácter *selectivo* que se pretende u obedece al mandato imperativo del incrementalismo y la proporcionalidad, los dos principios que tiranizan la elaboración de los Presupuestos?, todo lo cual equivale a preguntar: ¿a qué gastos públicos se renuncia para elevar los que se prefiere? b) ¿Qué instancias, instituciones o principios incorpora el Presupuesto para economizar el gasto público y mejorar/aumentar las prestaciones de servicios públicos?, lo que equivale a preguntarse, para el Presupuesto del 89: ¿la prestación de más/mejores servicios públicos = aumento del gasto público en esos servicios? c) Las previsiones del gasto público para 1989 ¿se cumplirán? o, como viene sucediendo en presupuestos anteriores, ¿se registrarán diferencias apreciables con las realizaciones del gasto?

3.º Al equilibrio del Presupuesto y a los equilibrios de la economía española. Las cuestio-

nes relevantes son aquí: a) La situación previsible de la economía española ¿admite un Presupuesto expansivo como el del 89 en cuanto a sus niveles de gasto e imposición? b) El aumento de la presión fiscal, como estrategia para corregir el desequilibrio del sector público, ¿no arriesga la inestabilidad de la economía nacional?, ¿no estaremos poniendo con ello a la economía nacional al servicio del Presupuesto, y no al Presupuesto al servicio de la economía nacional? c) ¿No reclamará un Presupuesto expansivo como el del 89 la definición de una política monetaria rigurosa que arriesgue la elevación de los tipos de interés (y con ellos del déficit público) y el freno a las inversiones, con la detención del proceso de recuperación de la economía y, con ella, el del propio equilibrio del Presupuesto?

Ofrecer respuestas fundadas a esa suma de preguntas inquietantes, que todo observador responsable debe hacerse ante el Presupuesto del 89, no es ciertamente una tarea sencilla, porque se trata de cuestiones complejas ante las cuales sólo es posible adelantar hipótesis verosímiles basadas en el comportamiento previsible de los agentes económicos, incluido el propio sector de las administraciones públicas, y en una valoración de la situación económica actual y futura en la que ese Presupuesto del 89 va a actuar. Partiendo de esa base, la argumentación siguiente tratará de juzgar los riesgos que asume la estrategia presupuestaria que hemos venido denominando de la recuperación económica, cuyos comportamientos principales se manifiestan en ese triple frente de la presión fiscal e ingresos del sector público, los gastos públicos y el equilibrio del Presu-

puesto y de la economía española.

El crecimiento de la presión fiscal en 1989: su viabilidad y sus efectos

En primer término, esa estrategia gravita excesivamente sobre el crecimiento *continuado* de los ingresos públicos y la presión fiscal, de los que se esperan demasiadas cosas: se espera, ante todo, que ese crecimiento impositivo sea posible, es decir, que se realice en el horizonte de los próximos años, y no sólo en el de 1989; se confía además en ese aumento de los ingresos y de la presión fiscal como único criterio para valorar el carácter expansivo/contractivo del Presupuesto; se cree, en fin, que su elevación disminuye el gasto nacional y no es compensada con los efectos contrarios derivados de la presión fiscal, que pueden elevar el gasto privado. Los aumentos de los ingresos y de la presión fiscal de las administraciones públicas se convierten así en una especie de *deus ex machina* de la actuación presupuestaria, capaz de conseguirlo todo.

Tratemos de analizar los riesgos que asume esa estrategia programada de los ingresos públicos y de la presión fiscal. Ante todo, ¿es posible obtener un aumento continuado de los ingresos públicos y de la presión fiscal? Esta pregunta no puede contestarse sin analizar las bases en que se ha apoyado el aumento de los ingresos públicos registrado en el pasado inmediato y, como el año liquidado más próximo con el que contamos es el de 1987, el análisis de las fuerzas que han sostenido los aumentos recaudatorios en ese ejercicio y las posibilidades de su extrapolación ve-

rosímil hacia el futuro constituyen la única vía para valorar esa confianza depositada en los aumentos de los ingresos y de la presión fiscal.

La nota elaborada por el profesor Raymond que se incluye en este trabajo —«El crecimiento de los ingresos del sector de las administraciones públicas»—

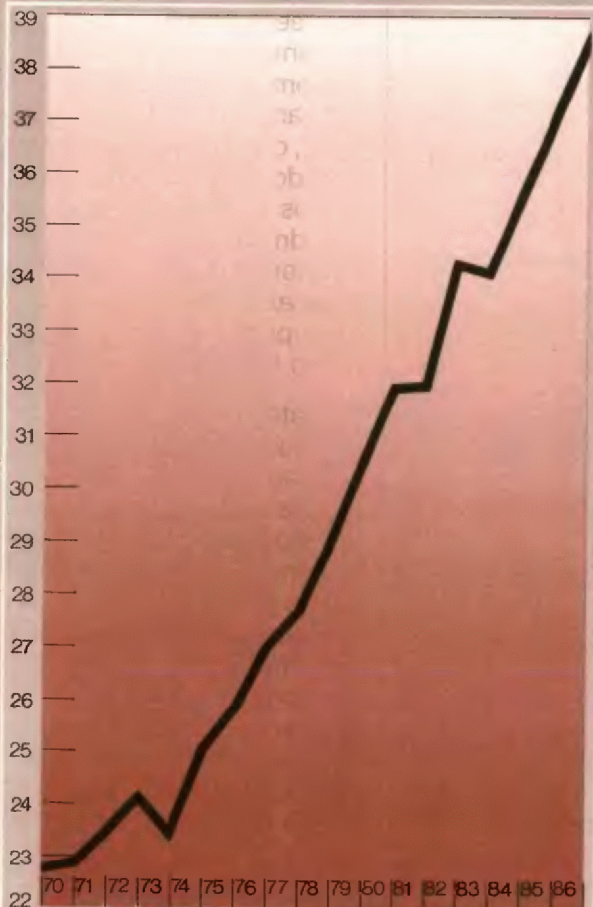
trata de apreciar las fuerzas que están detrás del aumento de los ingresos de las administraciones públicas en 1987 y su prolongación futura. Tres son los factores que explican ese aumento de los ingresos públicos en 1987: el intenso crecimiento del PIB, que está íntimamente relacionado con los ingresos públicos (la elasticidad de la rela-

ción ingresos públicos/PIB se sitúa, según las estimaciones realizadas por el profesor Raymond, en torno a 1,15); en segundo lugar, en 1987 se produjo un adelanto en el pago de las retenciones del impuesto sobre la renta de las personas físicas, adelanto que proporcionó unos ingresos situados en torno a los 250.000 millones de pesetas (como todo

EL CRECIMIENTO DE LOS INGRESOS DEL SECTOR DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS

José L. RAYMOND BARA

RELACION ENTRE INGRESOS NO FINANCIEROS DEL SECTOR DE AAPP Y PIB



El gráfico adjunto detalla la evolución, desde 1970 hasta 1987, de la relación entre los ingresos totales no financieros del sector público y el PIB a precios de mercado.

Al comparar 1986 y 1987 se observa la apreciable variación que esta magnitud experimenta, al pasar de representar un 36,90 por 100 del PIB en 1986 a un 38,51 por 100 en 1987. Cabe resaltar que desde 1984 la evolución de esta relación adopta una forma casi exponencial, de suerte que el aumento es de 1,43 puntos porcentuales en 1985, de 1,38 en 1986 y de 1,61 en 1987.

¿Cuáles son las causas del incremento experimentado por esta magnitud en 1987? Si se analiza históricamente la relación existente entre ingresos del sector público y PIB, la elasticidad aparente de los ingresos con respecto al PIB se sitúa por encima de la unidad de forma significativa. Así, reespecificando la ecuación de ingresos fiscales contenida en el trabajo de Raymond y Gonzalez-Páramo «Déficit, impuestos y crecimiento del gasto público en España», publicado en este mismo número de PÁPELES, los resultados obtenidos son:

$$\ln\left(\frac{T}{Y}\right) = 4,363 + 0,345 \ln\left(\frac{G}{T}\right)_{-1} + 0,150 \ln Y - 0,947 \Delta \ln y_{-1} - 0,649 \Delta \ln P_{-1}$$

(87,62) (3,07) (22,46) (5,91) (5,58)

$$R^2 = 0,990; \text{S.E.} = 0,0218; \text{D.W.} = 2,08;$$

Período de estimación: 1955-1986,

en donde « \bar{R}^2 » es el coeficiente de determinación corregido, «SE» el error *standard*, «D.W.» el estadístico de Durbin-Watson y los valores entre paréntesis debajo de los coeficientes expresan los estadísticos «t». El significado de las variables que en esta ecuación intervienen es el siguiente: «T», ingresos del sector público; «Y», PIB a precios de mercado expresado en pesetas corrientes; «G», gasto público total; «y», PIB en pesetas constantes, y «P», deflactor implícito del PIB. Por otro lado, la procedencia de esta ecuación se detalla en el trabajo ya citado.

Dado que el crecimiento del PIB monetario en 1987 fue de un 11,6 por 100, porcentaje explicado por un crecimiento de los precios del 6,1 por 100 y del PIB real del 5,5 por 100, la reactivación económica de este año puede considerarse que es responsable de una parte del aumento de presión fiscal. En efecto, una elasticidad de la relación «ingresos públicos-PIB» con respecto al PIB de 0,15 (equivalente a una elasticidad de 1,15 de los ingresos con respecto al PIB), comporta en 1987 que un 1 por 100 adicional de

cambio de periodificación, éste produjo un incremento recaudatorio que se agota en el ejercicio de 1987 y, por lo tanto, no puede extrapolarse hacia el futuro), y, finalmente, quedaría un factor *residual* valorado por el aumento obtenido de los ingresos públicos totales menos los debidos al crecimiento del PIB menos los debidos a los cambios en la perio-

dificación de los impuestos sobre la renta. Aplicadas esas relaciones al aumento de los ingresos públicos en 1987, se llega a la conclusión de que, eliminando el factor de periodificación del impuesto sobre la renta, la parte esencial de las elevaciones de los ingresos públicos descansa en el crecimiento del PIB (el gran motor de la hacienda pública de la

recuperación) y, en muy reducida medida, en el factor *residual*. ¿Qué es lo que está detrás de ese factor *residual*? La respuesta que ofrece el profesor Raymond a esta pregunta es una pluralidad de causas, entre las cuales pueden encontrarse las mejoras de la gestión de los impuestos, pero en manera alguna *sólo* esas mejoras, ya que otras causas pue-

crecimiento del PIB se traduzca, como promedio, en un aumento del peso de los impuestos con respecto al PIB de «0,058» puntos porcentuales, resultado de aplicar un 0,15 por 100 de aumento a una presión fiscal del 38,51 por 100. De aquí se sigue que el crecimiento del PIB monetario de 1987, del 11,6 por 100, puede explicar del orden de 0,67 puntos porcentuales de aumento de presión fiscal (*).

Otro fenómeno que se ha producido en 1987 ha sido el adelanto en el pago de las retenciones del impuesto sobre la renta de las personas físicas. En concreto, el cambio de normativa legal en cuanto a retenciones comporta que en este año éstas se adelantasen, lo que se tradujo en un aumento de los impuestos sobre la renta y patrimonio que se estima situado en el entorno de los 250 miles de millones de pesetas. Este incremento de recaudación obedece a simples cambios de periodificación que se agotan en 1987. La variación de presión fiscal atribuible a tal efecto se estima situada en 0,70 puntos porcentuales.

El «resto» de incremento de presión fiscal, no explicada ni por la expansión económica ni por los cambios de la periodificación de impuestos, asciende a 0,24 puntos porcentuales, tal como el cuadro adjunto detalla.

Atribuir este «efecto residual» a mejoras de gestión de los impuestos puede ser erróneo en la medida en que el criterio utilizado para descontar el efecto debido a la reactivación económica es muy simple, y no ahonda en la propia estructura del sistema fiscal y, en particular, en la progresividad de la tarifa de la imposición sobre la renta. En otros términos, la mejora de gestión definida de esta forma engloba el efecto de la perturbación aleatoria y puede recoger, entre otros, fenómenos tales como la redistribución de la renta entre colectivos sometidos a distintos tipos impositivos efectivos, cambios en el marco legal o mayor recaudación debida a factores externos (por ejemplo, aumento de la renta de petróleos).

CUADRO DE VARIACION EN LA PRESION FISCAL DE 1987
(Puntos porcentuales)

Incremento observado de presión fiscal	1,61
Incremento debido al crecimiento del PIB	0,67
Incremento debido al cambio en la periodificación de impuesto.	0,70
Resto	0,24

No obstante, cualesquiera que sean las causas, es indudable que en 1987 se ha producido una apreciable elevación de la presión fiscal. Dos cuestiones ofrecen dudas con respecto a la valoración que debe hacerse de este fenómeno. La primera de ellas es la derivada de los efectos adversos del crecimiento de la presión fiscal sobre el ahorro privado, aspecto discutido en el recuadro

«Fiscalidad y Ahorro» incluido en otra parte de este mismo artículo. La segunda es que confiar, en ejercicios futuros, en la posibilidad de introducir mejoras en la gestión como forma permanente de lograr incrementos de recaudación es una vía que se agota progresivamente, a medida que una mayor porción de rentas ocultas del sector privado aflora a la superficie. Ambos extremos deben ser tenidos en cuenta a efectos de enjuiciar los logros de 1987 en cuanto a la reducción del déficit público y la posibilidad de desarrollar una política futura de rápida expansión del gasto público, compatible con el mantenimiento de los equilibrios básicos de la economía.

NOTA

(*) Reestimando la ecuación de ingresos fiscales introduciendo una variable adicional que adopta el valor de la renta monetaria a partir de 1978 y cero en los años precedentes, denominada $\ln Y$, y que tiene por objeto captar posibles cambios de elasticidad «impuestos-PIB» a partir de la reforma fiscal del 77, el resultado obtenido es:

$$\ln \left(\frac{T}{Y} \right) = 4,333 + 0,241 \ln \left(\frac{G}{T} \right)_{-1} + 0,147 \ln Y - 0,888 \Delta \ln Y_{-1} - 0,667 \Delta \ln P_{-1} + 0,00288 \ln Y$$

(95,27) (1,84) (21,69) (5,50) (5,82) (1,45)

$$R^2 = 0,990; \text{S.E.} = 0,0214; \text{D.W.} = 2,20$$

Eliminando de esta ecuación la variable « $\ln \left(\frac{G}{T} \right)$ » para evitar que capte el efecto derivado del hipotético cambio de elasticidad, se deduce:

$$\ln \left(\frac{T}{Y} \right) = 4,333 + 0,153 \ln Y - 0,919 \Delta \ln Y_{-1} - 0,729 \Delta \ln P_{-1} + 0,00487 \ln Y$$

(96,28) (24,58) (5,41) (6,37) (2,79)

$$R^2 = 0,989; \text{S.E.} = 0,0223; \text{D.W.} = 2,27$$

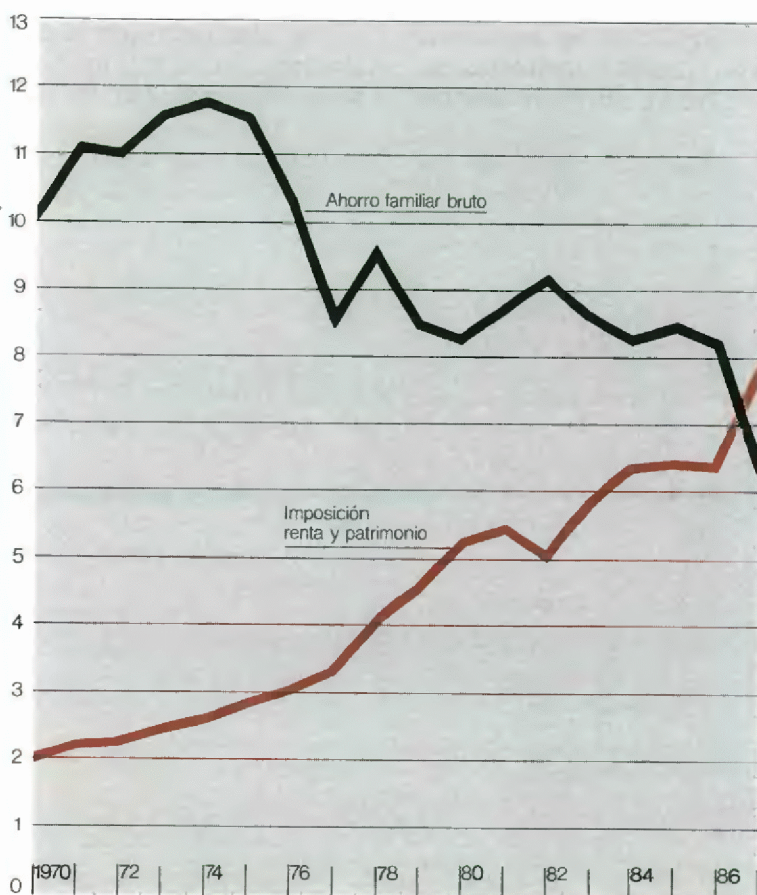
En conjunto, pues, estimaciones alternativas de la elasticidad de los impuestos con respecto a la renta (se han efectuado por variables instrumentales o por distintos periodos muestrales, que no se detallan en el texto, y que evidenciaban una apreciable constancia de la elasticidad estimada «impuestos-PIB») sitúan el coeficiente entre «1,15» y «1,16». Es preciso destacar, no obstante, que ninguna de las ecuaciones estimadas ahonda en la propia estructura del sistema fiscal, lo que puede comportar errores de aproximación. Una ligera variación de la elasticidad estimada «impuestos-PIB» podría dar lugar a cambios de cierta entidad en el «efecto residual» obtenido.

den haber influido en esa elevación de los ingresos públicos (tales como la redistribución de la renta en los colectivos sometidos a distintos tipos impositivos efectivos, cambios en el marco legal de los impuestos o mayor recaudación debida a factores exteriores; por ejemplo, el aumento de la renta del petróleo).

Todo ello quiere decir que la confianza en la obtención de mayores ingresos públicos futuros debe apoyarse razonablemente en el crecimiento *continuado* del PIB y, en muy modesta medida, en las mejoras de la gestión y cumplimiento tributario, que tendrán a agotarse en el caso deseable de que el meritorio esfuerzo de la Administración tributaria consiga reducir la ocultación fiscal. Por tanto, la pregunta de si es viable el crecimiento *continuado* de la presión fiscal equivale prácticamente a la pregunta de si resulta viable un crecimiento *continuado* en el PIB, pregunta que no tiene más que una respuesta: la de que sea posible un crecimiento económico *equilibrado* de la economía española, pues un crecimiento *desequilibrado* (con aumento de la inflación y el desequilibrio exterior) carece de futuro.

Esa conclusión lleva de la mano al segundo frente que siempre preocupa razonables al analizar el Presupuesto del 89, y que se refiere a los problemas que pueden plantear los aumentos de los ingresos públicos y de la presión fiscal al producir efectos expansivos sobre el gasto nacional, y arriesgar así los equilibrios básicos de la economía. Estos efectos expansivos del Presupuesto del 89 pueden arrancar de dos premisas: del nivel de gastos e ingresos públicos y de los efectos del aumento de los ingresos públicos y de la presión

GRAFICO 3
AHORRO FAMILIAR
E IMPOSICION PERSONAL
(En porcentaje del PIB)



fiscal sobre el gasto nacional. La primera de esas premisas se olvida con frecuencia, aunque constituye uno de los problemas fundamentales del análisis de renta nacional. Hace ya muchos años que Haavelmo demostró que un Presupuesto equilibrado *con mayor nivel de gastos e ingresos* tiene efectos expansivos sobre la renta nacional y, si bien la cuantía del correspondiente efecto multiplicador, cifrado por Haavelmo en la unidad, es, a la luz de los

análisis posteriores, discutible, existe cierto consenso en que su signo es, a corto plazo, positivo. Pues bien, los gastos presupuestados para 1989 aumentan claramente, con elevación de la presión fiscal (aunque sin equilibrio presupuestario). Estos niveles superiores de gasto e ingreso público presupuestados para 1989 producirán un aumento del gasto nacional, y por esa vía pueden arriesgarse los equilibrios de la economía, lo que, en definitiva,

dependerá de la situación de la demanda interna en el próximo ejercicio. La actual coyuntura económica ofrece unas características en las que los excesos de la demanda interna son perceptibles, y constituyen el rasgo más destacado y preocupante en cuya denuncia coinciden los análisis de la situación económica española. Sobre ese rasgo esencial de la presente coyuntura se volverá después, porque esa característica de la situación eco-

nómica es la que convierte los mayores niveles de gasto e ingresos públicos en un riesgo para los equilibrios económicos que condicionan la *continuidad* de un desarrollo económico equilibrado.

Por otra parte, los aumentos de ingresos y la presión fiscal amenazan por otra vía al crecimiento económico prolongado y equilibrado de la economía española. Esa vía hace referencia a

los efectos sobre el ahorro privado de los aumentos de la presión fiscal. Esa perspectiva es la que contempla la nota «Fiscalidad y ahorro», realizada por el profesor Raymond, que acompaña a este trabajo. Uno de los hechos más notables registrados en la economía española en los últimos años es la caída del ahorro familiar y los aumentos del consumo privado. La marcha de este comportamiento del ahorro familiar es la que se recoge en el

FISCALIDAD Y AHORRO

José L. RAYMOND BARA

I. INTRODUCCION

Refiriéndose al ahorro, J. M. Keynes señaló que en una situación de subempleo las virtudes individuales podían convertirse en vicios colectivos. No obstante, la valoración actual que de los hechos hacen los economistas, más ligada a una interpretación microeconómica de los fenómenos, suele estar alejada de esta posición. Parece existir cierto consenso acerca de que, efectivamente, las virtudes individuales —en nuestro caso, la frugalidad— son también virtudes colectivas, siempre que la economía sea lo suficientemente flexible para que la canalización de ahorro deseado en inversión *ex post* efectivamente opere. Si esta circunstancia no se da, el

papel de la política económica es precisamente propiciar el proceso, favoreciendo el funcionamiento de los mecanismos de mercado y el papel equilibrador de los tipos de interés.

Acceptando este planteamiento, un dato preocupante de la evolución reciente de la economía española es la caída que se ha producido en la tasa de ahorro de las familias. Dado que esta caída en la tasa de ahorro ha coincidido con una rápida escalada de la fiscalidad, una cuestión que inmediatamente se plantea es la posible conexión existente entre ambos fenómenos.

En la exposición que sigue, en primer lugar, se efectúa una breve presentación de los datos del problema, relativos a la evolu-

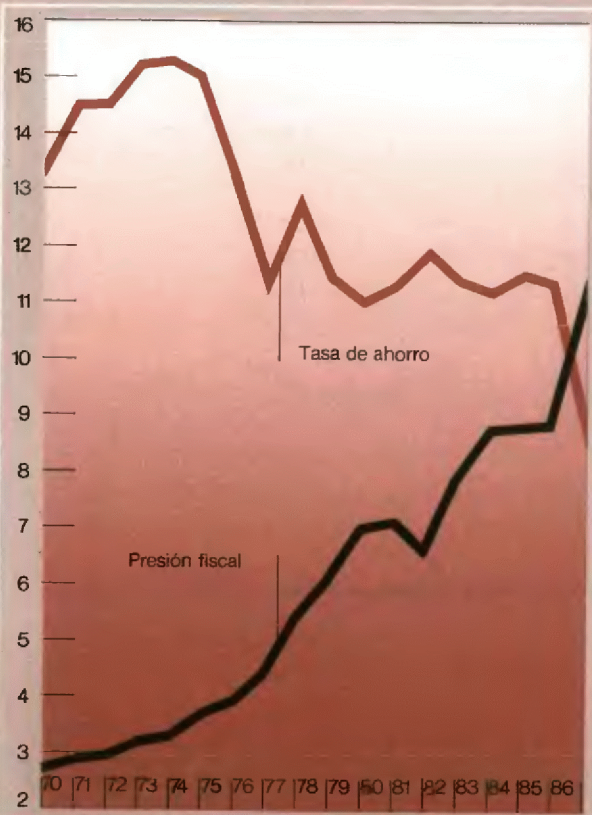
CUADRO A

	Ahorro familiar bruto (*) (ptas. 1970)	Renta familiar disponible (*) (ptas. 1970)	Impuestos directos s/familias (*) (ptas. 1970)	Tasa de ahorro	Presión fiscal directa sobre las familias
1970	2.641,6	19.691,6	540,9	13,42	2,75
1971	3.030,2	20.873,4	614,3	14,52	2,94
1972	3.258,4	22.459,0	667,3	14,51	2,97
1973	3.714,8	24.398,4	784,3	15,23	3,21
1974	3.970,7	25.970,8	857,0	15,29	3,30
1975	3.927,1	26.154,2	968,7	15,02	3,70
1976	3.566,5	26.802,5	1.054,3	13,31	3,93
1977	3.000,8	26.444,9	1.169,5	11,35	4,42
1978	3.493,5	27.012,0	1.471,3	12,93	5,45
1979	3.115,9	27.105,8	1.649,0	11,50	6,08
1980	3.025,9	27.351,2	1.929,6	11,06	7,05
1981	3.098,4	27.225,3	1.949,6	11,38	7,16
1982	3.291,0	27.482,5	1.806,6	11,97	6,57
1983	3.132,1	27.447,4	2.157,5	11,41	7,86
1984	3.047,2	27.198,9	2.366,5	11,20	8,70
1985	3.195,9	27.793,1	2.443,3	11,50	8,79
1986	3.243,8	28.715,6	2.542,3	11,30	8,85
1987	2.600,6	29.487,5	3.280,4	8,32	11,12

(*) Miles de millones de pesetas.

Fuente: Contabilidad Nacional y elaboración propia

GRAFICO A
TASA DE AHORRO Y PRESION FISCAL



ción en los últimos años del ahorro familiar y de la fiscalidad directa que recae sobre las familias. Seguidamente se ofrecen posibles explicaciones de los hechos. Finalmente, se destacan algunas implicaciones que pueden derivarse de la caída de la tasa de ahorro de las familias.

II. PRINCIPALES HECHOS

El cuadro A detalla la evolución, desde 1970 hasta 1987, del ahorro familiar bruto, de la renta familiar disponible y de los impuestos directos sobre las familias, excluidas las cotizaciones a la seguridad social. Todas estas magnitudes están expresadas a precios de 1970, utilizando como deflactor el índice de precios al consumo. Por cociente se obtiene la tasa de ahorro y el porcentaje de presión fiscal directa. El gráfico A permite visualizar las dos últimas columnas del citado cuadro.

Con respecto al ahorro, puede observarse que su tasa pasa de representar del orden de un 15 por 100 en el periodo 1970-1975 a un 13,3 por 100 en 1976 y a un 11,4 por 100 en 1977. Es decir, la pérdida es de 3,6 puntos porcentuales en un periodo de dos años. Después de una subida esporádica en 1978, esta tasa tiende a estabilizarse en el entorno del 11,5 por 100 hasta 1986 y, a partir de esta fecha, vuelve a descender hasta el 8,8 por 100, alcanzando el punto más bajo de este periodo de dieciocho años.

Con respecto a la evolución de la fiscalidad, ésta inicia una fase de rápido crecimiento a partir de 1977, año que en que se produce

la reforma fiscal. En 1982 desciende ligeramente, y a partir de esta fecha vuelve a crecer, acentuándose de forma espectacular su expansión en 1987. En concreto, el crecimiento medio de esta variable para el periodo 1977-1986 fue de 0,49 puntos porcentuales por año, frente a 2,3 puntos porcentuales al comparar los años 1986 y 1987.

¿Cuál es la asociación existente entre fiscalidad y tasa de ahorro? Si bien la brusca caída del ahorro en los años 1976 y 1977, y su estabilización a un nivel más reducido, no muestra una clara correspondencia con la evolución firme y sostenida de la fiscalidad durante este periodo, el desplome del ahorro en 1987 sí se corresponde con un salto en la fiscalidad de este año.

La complejidad de los fenómenos sociales descarta siempre cualquier explicación simple de los hechos. Multitud de variables pueden condicionar la evolución del ahorro. No obstante, parece oportuno destacar dos mecanismos que durante el periodo analizado pueden contribuir a su comprensión.

El primero de ellos consiste en subrayar el papel «residual» del ahorro, que se obtiene a partir de la diferencia entre la renta disponible y el consumo. En la medida en que se acepte la hipótesis de que el consumo depende no de la renta observada, sino de la «renta permanente», definida como el valor actualizado del flujo esperado futuro de la renta, toda caída transitoria del ritmo de expansión de la renta, o que las familias interpreten como tal, será básicamente financiada con ahorro.

El segundo está ligado a la progresividad fiscal, a los posibles efectos redistributivos de la imposición y a la acción «desincentivo» sobre el ahorro.

Posiblemente, ambos mecanismos se interaccionen durante el periodo analizado sin que agoten la explicación del fenómeno. Destacar el papel que pueden haber desempeñado constituye precisamente el objeto del siguiente apartado.

III. INTERPRETACIONES POSIBLES

Como ya se ha indicado, la hipótesis de la renta permanente señala que el consumo presente depende del valor actualizado del flujo futuro esperado de renta a lo largo del ciclo vital del individuo. En la medida en que la primera crisis del petróleo fuese interpretada como transitoria, o que se infravalorase su importancia, el modelo predice una caída en la tasa de ahorro de las familias. Aparte del crecimiento de la fiscalidad, un razonamiento de este tipo puede, en parte, explicar la brusca caída del ahorro en los años 1976 y 1977. Forzando el modelo, podría también contribuir a explicar la caída de la tasa de ahorro en 1987. Este es un año de rápida expansión económica. La idea de que la economía española ha salido de un túnel y se dispone a crecer de forma sostenida a tasas elevadas es compatible con una caída de la tasa de ahorro de este año. No obstante, recurrir a variables no observables, como son las expectativas, para explicar fenómenos económicos reales puede equivaler a «cocinar» la explicación. De hecho, la interpretación «natural» de una rápida aceleración del ritmo de expansión económica es considerar el fenómeno, en parte, como transitorio, lo que debe traducirse en una elevación de la tasa de ahorro.

En resumen, pues, si bien la hipótesis de la renta permanente puede ofrecer una explicación relativamente satisfactoria del comportamiento del ahorro con posterioridad a la primera crisis del petróleo, el valor de 1987 constituye una observación atípica cuya correcta predicción exige forzar el modelo con razonamientos que podrían calificarse *ad hoc*.

Otro hecho que se ha producido en 1987 ha sido la rápida elevación de la fiscalidad directa sobre las familias, tal como el gráfico ya comentado pone de manifiesto. La fiscalidad de las familias puede influir sobre el ahorro por distintas vías. Un argu-

mento inmediato es destacar el hecho de que la mayor fiscalidad se logra en el contexto de una imposición progresiva que recae fuertemente sobre estratos de renta con capacidad para ahorrar. Una tarifa progresiva no indiciada, con elevados tipos marginales, en periodos de rápida expansión de la renta monetaria, constituye un acicate a la evasión fiscal por parte de aquellos contribuyentes con capacidad para evadir, o bien puede originar que los elevados tipos se satisfagan con deducciones del ahorro. A este respecto, cabe subrayar, más que el nivel en sí de la imposición, su rápido ritmo de crecimiento, con especial incidencia sobre grupos de contribuyentes cuyas rentas están controladas fiscalmente y cuya cuantía es lo suficientemente elevada para nutrir el ahorro. Junto a este hecho, también se ha producido en la normativa legal vigente la supresión de ciertos incentivos al ahorro, lo que actúa en el sentido de reforzar el efecto previamente descrito.

Ofrecer una explicación adecuada del comportamiento del ahorro exigiría ampliar la lista de factores considerados, dando cabida a variables tales como expectativas de inflación, reposición de *stocks* de bienes de consumo duradero o tipos reales de interés. La precariedad de datos, no obstante, dificulta desarrollar un análisis riguroso del problema.

Como primera aproximación para evaluar ambos efectos comentados, se ha partido en este trabajo de una formulación frecuente que hace depender el consumo de la renta y del consumo desfasado, siendo la finalidad de esta última variable aproximar posibles procesos de ajuste parcial o de «renta permanente». Adicionalmente, la variable explicativa «renta» se considera «antes de impuestos directos», y se estima por separado, o de forma libre, el coeficiente que afecta a los impuestos. Es decir, siendo «C» el consumo de las familias, «Y» la renta disponible antes de impuestos y «T» los impuestos directos sobre las familias, se tiene:

$$C_t = \alpha + \beta Y_t - \gamma T_t + \delta C_{t-1} + U_t$$

en donde todas las variables están expresadas en pesetas de 1970. Deduciendo la renta y los impuestos directos es inmediato obtener:

$$S_t = -\alpha + (1 - \beta) Y_t - (1 - \gamma) T_t - \delta C_{t-1} + U_t$$

en donde «S» es el ahorro de las familias.

Los resultados de la estimación por MCO, utilizando los datos precedentes, son los siguientes:

$$S_t = -7,028 + 0,315 Y_t - 0,807 T_t - 0,185 C_{t-1}$$

(0,07) (3,59) (5,24) (2,27)

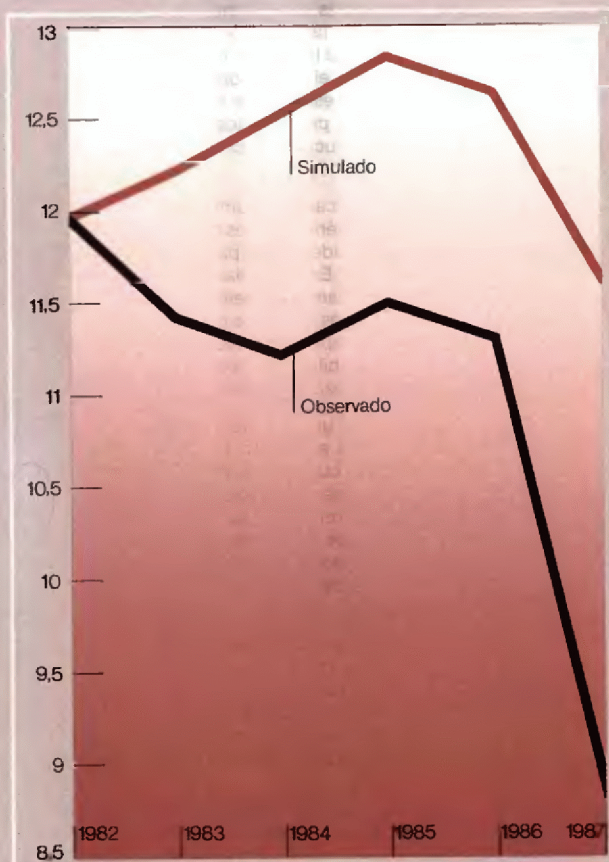
$$\bar{R}^2 = 0,666; S.E. = 20,54; h. = 0,81$$

en donde « \bar{R}^2 » es el coeficiente de determinación corregido, «SE» el error *standard* y «h» el estadístico de Durbin. En cuanto a los valores entre paréntesis debajo de los coeficientes, reflejan los estadísticos «t».

Esta sencilla formulación permite el contraste de dos hipótesis extremas. La hipótesis keynesiana es una de ellas, e implica suponer que el coeficiente de la renta es el mismo que el de los impuestos, pero con signo cambiado. De darse esta circunstancia, la tasa de ahorro sería independiente de la presión fiscal. El estadístico «t» de igualdad de coeficientes rechaza tal restricción, lo que es indicativo de que, a nivel poblacional, y suponiendo la adecuación del modelo, ambos coeficientes difieren. Otra proposición extrema es que la totalidad de impuestos directos se financia con ahorro. Aceptar esta proposición implica suponer que el coeficiente de los impuestos directos es unitario y de signo negativo. Los datos también rechazan esta hipótesis en la ecuación obtenida después de eliminar el término constante.

En efecto, reespecificando la ecuación después de eliminar este

GRAFICO B
VALORES OBSERVADOS
Y SIMULADOS
DE LA TASA DE AHORRO



término constante, por no resultar estadísticamente significativo, se obtiene:

$$S_t = 0,311 Y_t - 0,798 T_t - 0,184 C_{t-1}$$

(5,11) (10,09) (2,43)

$$\bar{R}^2 = 0,690; S.E. = 19,80; h. = 0,80$$

cuya solución de equilibrio a largo plazo viene dada por:

$$\bar{C} = 0,844 \bar{Y} - 0,248 \bar{T}$$

$$\bar{S} = 0,156 \bar{Y} - 0,752 \bar{T}$$

Es decir, aceptado este ejercicio como una ilustración numérica, se estima que una peseta adicional de impuestos reduce el consumo en 0,25 pesetas y el ahorro en 0,75 pesetas. Por otro lado, siendo «RD» la renta familiar disponible, la relación que se deduce entre tasa de ahorro y presión fiscal queda reflejada por la ecuación siguiente:

$$\frac{\bar{S}}{\bar{RD}} = 0,156 - 0,596 \frac{\bar{T}}{\bar{RD}}$$

indicativa de que un punto adicional de presión fiscal reduce la tasa de ahorro en 0,6 puntos porcentuales.

Por último, cabe plantearse hasta qué punto el aumento de presión fiscal que en los últimos años se ha producido es responsable de la caída observada en la tasa de ahorro. Tomando 1982 como punto de referencia, en este año la presión fiscal era de un 6,57 por 100 y la tasa de ahorro de un 11,97 por 100. En 1987 la presión fiscal pasa a valer 11,12 por 100 y la tasa de ahorro desciende a 8,82 por 100. A través de la simulación dinámica del modelo, se trata de determinar la evolución hipotética de la tasa de ahorro en el supuesto de que la presión fiscal se hubiese mantenido en el 6,57 por 100, que es el valor adoptado por esta variable en 1982. El gráfico B detalla el resultado de esta simulación, obteniéndose que el incremento de presión fiscal en el período 1982-1987 es responsable de una reducción de casi tres puntos porcentuales en la tasa de ahorro de 1987.

A todos estos resultados no cabe atribuirles mayor significado que el de meros ejercicios numéricos, útiles para evaluar posibles órdenes de magnitud, pero inadecuados para establecer valoraciones cuantitativas concretas. En particular, los coeficientes del modelo estimado no son propiamente coeficientes estructurales, sino más bien pseudo-coeficientes reducidos que afectan a variables que actúan como *proxy* de complejos procesos de causación. No hay garantía acerca de la estabilidad de los coeficientes bajo la hipótesis alternativa que se utiliza para desarrollar la simulación.

Cabe también destacar que un reciente trabajo de Herce (*), relativo al comportamiento del ahorro en el período 1964-1984, llega a similares conclusiones cualitativas, con respecto al papel de la fiscalidad, que las previamente obtenidas. En concreto, este trabajo señala que «el descenso en la tasa de ahorro de las familias a partir de 1974 podría explicarse por la presión fiscal creciente en este último período y los elevados (en valor absoluto) tipos de interés negativos en un período de reducido crecimiento económico» (*op. cit.*, pag. 40).

En resumen, la evidencia empírica presentada indica que, efectivamente, la rápida expansión de la fiscalidad directa sobre las familias puede haber constituido uno de los factores condicionantes de la caída de la tasa de ahorro en España. Si bien no se dispone de un modelo estructural propiamente dicho que permita evaluar los distintos procesos causales apuntados (incremento de la presión

fiscal, logrado sobre la base de elevados tipos marginales que inciden sobre estratos de la población con capacidad para ahorrar, y eliminación de incentivos al ahorro), el análisis efectuado permite suponer que la correlación negativa hallada entre fiscalidad y ahorro evidencia algo más que un mero azar estadístico.

IV. CONCLUSIONES Y PRINCIPALES IMPLICACIONES

Una reducida tasa de ahorro, en el caso de la economía española, tiene en la actualidad dos implicaciones importantes: por un lado, contribuye al mantenimiento de unos tipos de interés elevados, con efectos adversos sobre la acumulación de capital. Por otro, en un contexto expansivo, resulta insuficiente para financiar la inversión privada, lo que se traduce en un déficit exterior. Cabe recordar que históricamente ha sido precisamente el déficit exterior la variable que ha atenazado las posibilidades de crecimiento de la economía española, por lo que la tasa de ahorro se convierte en una magnitud clave a efectos de garantizar la continuidad de un proceso sostenido de expansión económica.

Si, como los datos parecen indicar, el rápido crecimiento de la fiscalidad directa sobre las familias es en parte responsable de la caída en la tasa de ahorro, es conveniente atenuar su crecimiento, a la vez que controlar la expansión del gasto público para evitar que ello se traduzca en una ampliación del déficit del Presupuesto. En otro caso, el déficit exterior resultante amenaza con poner fin a la nueva fase de desarrollo económico que se dibuja a partir de 1986, después de una larga crisis de más de una década de duración.

NOTA

(*) José A. Herce, «El ahorro en España: 1964-84», Documento de Trabajo 8.610, Fundación Empresa Pública.

gráfico 3, que presenta el panorama de lo sucedido. Los efectos negativos de esa caída de la tasa de ahorro familiar en una fase de expansión de las inversiones privadas y de la propia economía se han denunciado por todos los observadores de nuestro proceso económico: presión al alza en los tipos de interés, con potenciales consecuencias adversas sobre la acumulación de capital; por otra parte, ese menor ahorro familiar, en un contexto de fuerte expansión del gasto nacional, resultará incapaz de financiar el vigoroso crecimiento de la inversión privada, lo que obligará a contar con la capacidad de financiación exterior al producirse esa nece-

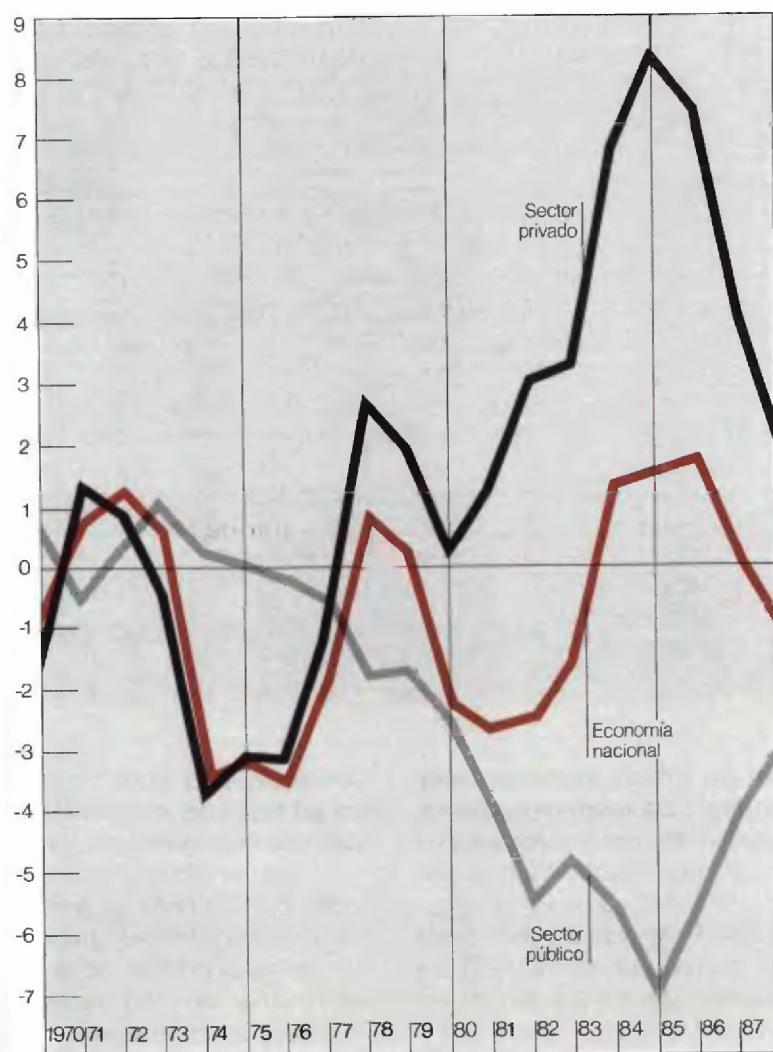
sidad de financiación interna. Esa cadena de efectos constituye la crónica fiel de lo sucedido en la economía española, en la que se registra una caída de la capacidad de financiación del sector privado como consecuencia del menor ahorro de las familias y del mayor gasto en consumo e inversión privados, que plantean una necesidad de financiación procedente del exterior. Se llega así a una situación en la que el déficit exterior, generado por los aumentos del gasto y por la deficiencia del ahorro interno, puede poner en peligro el crecimiento equilibrado y continuo de la economía. Tal es el hecho sobre el que ha alertado el Servicio

de Estudios del Banco de España en un reciente análisis de la coyuntura española (*vid.* gráfico 4 y su comentario). Fomentar en estas condiciones el ahorro interno se convierte en una exigencia de las premisas de la estabilidad, que resultan vitales para asegurar el crecimiento económico futuro.

La tesis que el trabajo del profesor Raymond sostiene —en la que coincide con otros estudios realizados sobre la economía española— es que esa caída del ahorro familiar está asociada con el aumento de la presión fiscal directa sobre la renta, de modo que la contemplación de los com-

GRAFICO 4 LA CAIDA DE LA CAPACIDAD DE FINANCIACION DEL SECTOR PRIVADO Y LA POLITICA PRESUPUESTARIA ESPAÑOLA

**CAPACIDAD (+) O NECESIDAD (-)
DE FINANCIACION DE LA NACION
(Porcentaje del PIB)**



Este gráfico muestra el comportamiento de tres variables claves en la economía española en el largo período que va de 1970 a 1988, tal y como las ofrece el Servicio de Estudios del Banco de España. El rasgo más llamativo de los últimos años (1985-1988), dominados por la recuperación de la economía, ha sido el desplome de la capacidad de financiación del sector privado, que se corresponde con la recuperación de la situación deficitaria del sector público; pues, aunque su déficit total permanece, ha reducido significativamente sus cifras. ¿Cuáles son las causas de estos hechos? La caída de la capacidad de financiación del sector privado manifiesta el vigor del aumento del gasto en consumo e inversión y de la espectacular caída del ahorro de las familias. La fuerza de esas conductas ha empujado a que la economía nacional tenga ya en 1988 una necesidad de financiación que deberá satisfacerse en el extranjero (endeudando a nuestra economía). Situación que, de persistir, planteará problemas al equilibrio exterior y a la continuidad de su desarrollo.

La caída de la capacidad de financiación del sector privado coincide —como muestra el gráfico— con la reducción del déficit público producida por un aumento de la presión fiscal y, especialmente, de la presión fiscal directa de los impuestos sobre la renta y los beneficios.

Esos dos hechos, que este gráfico muestra con claridad (caída de la capacidad de financiación del sector privado y reducción del déficit público), están íntimamente asociados entre sí, porque es la reducción del déficit público la que, al reclamar la elevación de la presión fiscal, ha alentado una sustancial caída del ahorro familiar. De esta suerte, la forma en la cual el déficit público se reduce resulta vital para valorar sus efectos sobre cada economía nacional. Una reducción del déficit público lograda por el camino de aumentar la presión fiscal arriesga la caída del ahorro privado y, con ella, el desequilibrio en las corrientes de ahorro españolas, y reclama la colaboración del endeudamiento exterior.

Fuente: 1970-1986, INE; 1987-1988, Banco de España.

portamientos que traduce el gráfico 3, referidos al ahorro familiar y a la imposición sobre la renta, expresan una relación con una interdependencia económica, y no la constatación casual de dos comportamientos independien-

tes. Esa interdependencia entre la fiscalidad y el ahorro familiar, ateniéndose al modelo formulado por el profesor Raymond, se expresa en su conclusión de que una peseta adicional de los impuestos sobre la renta tiende a

reducir el consumo en 25 céntimos y el ahorro en 75 céntimos, interdependencia que fundamentaría la conclusión de que los aumentos previstos en la imposición personal para 1989 no constituyen una alternativa efi-

ciente para compensar los efectos del crecimiento del gasto público, toda vez que esos mayores impuestos personales (cuya elevación, como se ha indicado anteriormente, constituye un componente fundamental de la estrategia presupuestaria para 1989) incidirán sobre el ahorro familiar en mayor medida que sobre el consumo privado. Despreciar estos efectos del aumento de la imposición personal sobre el ahorro familiar equivale, pues, a arriesgar la estabilidad económica en una fase caracterizada por el intenso crecimiento de la demanda interna.

Es evidente que los aumentos de la presión fiscal directa pueden elevar la renta disponible por el sector de administraciones públicas y el ahorro público, y contribuir a la reducción del déficit (necesidad de financiación pública), pero seguir por esta vía producirá efectos sobre el déficit del sector privado (sobre su capacidad de financiación), lo que equivaldría a poner la economía nacional al servicio del Presupuesto y no el Presupuesto al servicio de la economía nacional. La cuantía del déficit público no mide *por sí misma* el carácter restrictivo o expansivo del Presupuesto. Hay que atender a la *forma* en que ese déficit se produce, y lograr su reducción por el aumento de la presión fiscal directa puede ocasionar efectos negativos que fuerzan a contemplar el otro lado de la hacienda pública: la moderación en el crecimiento del gasto público que debería acompañar a la moderación de la presión fiscal. Como ha afirmado el Servicio de Estudios del Banco de España: «Si la mejora del ahorro público (y la disminución del déficit público) se consigue mediante una elevación de los impuestos, se afectará

probablemente al ahorro privado y a la balanza de pagos. En cambio, si se hace bajando el ritmo de crecimiento del gasto público mejorarán la capacidad de financiación del sector privado y el equilibrio exterior» (2).

El crecimiento del gasto presupuestario para 1989: los problemas del incrementalismo y la proporcionalidad, y la credibilidad del presupuesto de gastos

Es en ese escenario del gasto público en el que la estrategia presupuestaria de la recuperación económica presenta un conjunto de hechos preocupantes, a los que se refieren las preguntas formuladas anteriormente. En primer lugar, figura la cuestión esencial de en qué medida el crecimiento del gasto es dominado por la hacienda pública o bien es el crecimiento del gasto público el que domina a nuestra hacienda. Entre las características del gasto público más destacadas por los hacendistas figuran la de su crecimiento, gobernado por el principio del incrementalismo, y la de su tendencia al aumento proporcional. Ningún Presupuesto se escribe en blanco; arrastra siempre la pesada cadena de los eslabones de pasados ejercicios. Los gastos comprometidos al iniciarse la elaboración del Presupuesto constituyen el grueso, la *base* del Presupuesto. Una *base* que no se intenta variar en cada ejercicio. Se recibe. Y no se discute. *Sólo es posible incrementarla* aquí o allá con determinadas partidas presupuestarias, lo que se concreta en esa negociación en que las peticiones del gasto se enfrentan con lo que Aaron Wildavsky (3) llama «la regla de-

cisoria de la autoridad presupuestaria» (que discute el margen incremental solicitado, pero sin negarlo). De esta manera, cada Presupuesto viene dado en sus cifras en función del Presupuesto del ejercicio anterior más un incremento. La *base* de los gastos comprometidos (el gasto *incontrolable*) mantiene la inercia presupuestaria: el pasado del gasto domina así al Ministerio de Hacienda y no el Ministerio de Hacienda al gasto público. Queda, claro está, decidir el incremento, y éste parece, en principio, controlable y libre. Sin embargo, sobre él actúa lo que G. Stigler (4) ha llamado «la tiranía de la *proporcionalidad*». Todo Presupuesto se inicia por quien lo elabora —afirma Stigler— con la decisión de *cambiar* las inercias que lo dominan: «Este año el Presupuesto será selectivo», comienza afirmando la autoridad financiera. Y, a partir de aquí, aparecen las negociaciones, las presiones presupuestarias. Todos los gestores del gasto aspiran a llegar al incremento *medio* establecido. Esas presiones —concluye Stigler— terminan por conseguir que la elección presupuestaria final diverja muy poco en todas sus partidas del incremento proporcional del gasto público.

¿Qué es lo que sucede a este respecto con el Presupuesto español para 1989? El trabajo del profesor González-Páramo sobre el Presupuesto de 1989 (5) destaca su característica más acusada: la gran inflexibilidad de sus grandes partidas. El cuadro n.º 1 presenta el gasto desagregado por políticas de gasto (obligaciones reconocidas) en los cuatro últimos presupuestos. Los resultados son aleccionadores. En su conjunto, los servicios públicos prioritarios, a los que se deseaba ampliar su campo y prestaciones

CUADRO N.º 1
**GASTO DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS CENTRALES
 POR POLITICA DE GASTO**
 (Porcentaje del PIB)

	1986	1987	1988	1989
Justicia	0,3	0,3	0,3	0,3
Defensa	1,9	2,1	1,9	1,8
Seguridad ciudadana	0,9	0,9	0,9	0,9
Pensiones	8,6	8,4	8,3	8,7
Desempleo y prestac. sociales ...	4,2	3,9	3,9	3,9
Promoción de empleo	0,4	0,5	0,5	0,7
Sanidad	3,9	4,0	3,9	4,0
Educación	1,7	1,7	1,7	1,9
Vivienda	0,2	0,2	0,2	0,2
Investigación	0,3	0,2	0,3	0,4
Subvenciones al transporte	0,7	0,9	0,7	0,6
Infraestructura	0,8	0,9	1,1	1,4
Agricultura	0,5	0,5	0,5	0,4
Industria y energía	0,8	0,5	0,9	0,5
Administración tributaria	0,2	0,2	0,2	0,3
Administraciones territoriales	3,3	4,0	4,0	4,2
CEE	0,3	0,5	0,6	0,8
Deuda pública	3,3	2,9	2,8	2,6
Resto	2,4	2,3	2,4	2,6
TOTAL	34,6	34,8	35,3	36,1

Fuente: «Escenario macroeconómico y presupuestario 1989-1992»; Ministerio de Economía y Hacienda; página 115.

—justicia, sanidad y educación—, aumentarán en 1989 en 0,3 puntos del PIB respecto del gasto de tres años antes. De 1,5 puntos de crecimiento del gasto entre 1986 y 1989, sólo tres décimas irán dirigidas a esos servicios públicos esenciales. El espectacular aumento programado para los gastos de infraestructura (40 por 100) sólo se traducirá en tres décimas más de participación en el PIB, porque ese incremento espectacular programado se amplía sobre una *base* estrecha, condicionada por la evolución histórica del gasto total en infraestructura del pasado. Mientras esto sucede con los gastos prioritarios, los que no lo son—las transferencias corrientes y los gastos financieros— se llevarán el 65,1 por 100 del gasto no financiero total. El mismo porcentaje que en 1988.

Es esa realidad la que proclama la enorme inercia de la *base* del Presupuesto español, y la que impone la ley del incrementalismo y la proporcionalidad de las elecciones de gasto realizadas.

Luchar contra esa dura ley reclama un esfuerzo de economización perseverante para ganar mejores servicios públicos en el marco de unas cifras presupuestarias *dadas*, porque es difícil ganar cifras mayores para los servicios públicos esenciales, y esas cifras mayores de gasto, en cualquier caso, no garantizan más y mejores servicios públicos. ¿Qué instancias, instituciones o principios incorpora el Presupuesto español de 1989 para mejorar las prestaciones de los servicios públicos esenciales de consumo e inversión? La respuesta es: nin-

guna. El Presupuesto para 1989 parece compartir la idea de que es aumentando el gasto como se eleva la calidad de un servicio público. Una convicción peligrosa y perezosa al mismo tiempo. Son muchos los servicios públicos en que se gasta más, sin que proporcionalmente hayan mejorado su calidad. Es evidente que resulta más fácil aumentar los créditos presupuestarios para atender a un gasto que reformar su estructura y los métodos de su gestión, pero mientras esto se haga el ciudadano difícilmente encontrará mejoras en los servicios públicos que recibe respecto de los mayores impuestos que paga.

Otro aspecto distinto de la política de gasto público es el problema de su credibilidad. Entre previsiones y realizaciones presupuestarias se han producido considerables diferencias en el pasado. ¿Ocurrirá lo mismo en 1989? Si esto sucediera, es evidente que la expansión del gasto sería mayor de la presupuestada, y sus efectos sobre el gasto nacional y los desequilibrios de la economía, más importantes. Parece que algunas partidas (gastos de transferencia) han afinado sus previsiones, lo que haría que las discrepancias con sus realizaciones fueran menores en el año 89 que en los pasados ejercicios. Pero en otras partidas —intereses— los aumentos serán inevitables, porque éstos ya se han elevado y no resultan coherentes con las previsiones presupuestarias. Por otra parte, el Presupuesto del 89 deberá resistir heroicamente el asedio que a determinadas partidas (retribuciones de funcionarios, pensiones) va a plantear la conflictividad social. Desear que las previsiones presupuestarias de gasto del 89 se cumplan es un buen deseo,

pero hay que admitir que constituye un deseo difícil de alcanzar.

El equilibrio del Presupuesto de 1989 y los equilibrios de la economía nacional

El tercer campo problemático de la elección presupuestaria del 89 es el que se percibe cuando se la sitúa en la coyuntura económica que hoy vive el país y en los previsibles efectos que puede provocar sobre ella. ¿Cuáles son los rasgos básicos que configuran esta coyuntura? El primero es, sin duda, la intensa expansión de la economía, arrastrada por la fuerza incontenible de la demanda interna. La segunda parte de 1988 ofrece, en los indicadores disponibles, testimonios claros de que la contención de la demanda interna no se ha producido. Esa demanda interna ha desbordado la capacidad de la producción, y está afectando a los equilibrios de la economía tal y como éstos lo denuncian en los siguientes indicadores:

1.º El rebrote inflacionista en los precios señalado por el IPC. El rebrote inflacionista que se observa en nuestra economía ha podido causar cierta sorpresa por el hecho de que el comportamiento favorable de los precios de los productos alimenticios sin elaborar, durante la primera parte de 1988, había ocultado —para quien no quisiera verla— la marcha de la inflación subyacente (lo que el Servicio de Estudios del Banco de España denomina IPSEBENE: Índice de Precios de Servicios y Bienes Elaborados No Energéticos), que apuntaba en clara dirección alcista durante el año y que, al fin, se ha manifestado a partir del otoño de 1988. Los componentes de la inflación

subyacente marcan expresivamente el futuro de los precios españoles. Esos componentes son: los servicios, cuyas expectativas se han mantenido en torno al 7 por 100 de aumento anual; los bienes industriales no energéticos que, a corto plazo, no han registrado rebrote inflacionista, pero que sí han empeorado sus expectativas a medio plazo, y los alimentos elaborados, que acusan un rebrote inflacionista a corto y medio plazo. Estas alzas de precios —que registran los indicadores de la inflación subyacente— no pueden ser compensadas más que *temporalmente* por el índice de precios de los alimentos sin elaborar, porque, como prueba la experiencia, éste es un componente cuyas tasas de variación fluctúan a medio plazo en torno a la inflación subyacente. No cabe sorprenderse, pues, de que esto haya vuelto a ocurrir a partir de agosto de 1988.

Las fuerzas que impulsan la inflación subyacente levantan fundados motivos de preocupación, por cuanto provienen de aumentos de costes y márgenes de beneficios que resultan de difícil control. Ante todo, manifiestan la presión de la demanda interna sobre los precios, la falta de competencia (interna y exterior) en determinados bienes y servicios, y la política de salarios y su crecimiento. La presión de la demanda interna permite aplicar márgenes mayores de beneficio, y éstos consienten concesiones de rentas salariales mayores, que pueden poner en marcha una espiral precios-salarios que ahoga cualquier posibilidad de un crecimiento estable. Las cifras *actuales* de crecimiento de los salarios tienden a enmascarar su comportamiento a largo plazo, en cuanto que no contabilizan el he-

cho de que esos salarios actuales se pactaron en los convenios bi-
nuales de 1987, y su vencimiento en 1989 llevará a manifestar las mayores tasas a que se están pactando en la actualidad los *salarios futuros*.

En suma, el rebrote inflacionista de cara a 1989 es manifiesto, y responde a la presencia de la causa que lo anima: el crecimiento de la demanda interna, que se perfila como rasgo dominante de la situación de la coyuntura española.

2.º El fuerte crecimiento de la demanda interna se ha acusado asimismo en el desequilibrio exterior de la economía. Es ese aumento de la demanda interna el que ha movilizado las importaciones de mercancías, cuyo crecimiento se sitúa en valores que triplican el crecimiento de las exportaciones, y que este año situará al déficit de la balanza comercial en el 6,5 por 100 del PIB. Las partidas compensatorias de la balanza de servicios muestran, desde 1985, superávit cada vez menos crecientes, a lo que contribuyen el fortísimo incremento de los pagos por rentas de inversión, a consecuencia del intenso crecimiento de la inversión extranjera en los últimos años, y la tendencia deficitaria en la adquisición neta de servicios en el extranjero (fletes, seguros, gastos financieros).

El buen comportamiento de la balanza de transferencias privadas y la aportación positiva de los ingresos por turismo tienden a ser insuficientes, así, para compensar el crecimiento de los pagos por rentas de inversión y por servicios adquiridos del exterior.

Todo ello lleva a un déficit de la balanza por cuenta corriente, para 1988, situado en torno a los 3.150 millones de dólares (un 1 por 100 del PIB). Y, lo que es

más preocupante, a déficit crecientes en años futuros, de prolongarse las actuales tendencias. En 1989, con una tasa prevista de desarrollo del PIB del 4 por 100, ese desequilibrio exterior se manifestará en un saldo adverso de la balanza de pagos por cuenta corriente del orden de los 6.000 millones de dólares. Esos déficit de la balanza de pagos por cuenta corriente podrán compensarse con las entradas de capitales del exterior, pues las oportunidades actuales de inversión en España han reforzado esa partida en forma sustancial. Sin embargo, no puede olvidarse que esa incorporación de capitales exteriores —vitales para el equilibrio futuro de los déficit de nuestra balanza corriente— descansa en la estabilidad ganada por nuestra economía en el pasado, y que cualquier intento de contar con esa incorporación de capitales en el futuro reclamará que la política económica interna despliegue un conjunto de medidas que conserven los equilibrios de la economía, equilibrios necesarios para fortalecer la confianza de los inversores extranjeros. Dicho en otros términos: sin una política antiinflacionista eficiente, que garantice un crecimiento económico estable, no resulta posible disipar los peligros del déficit exterior.

3.º La consolidación de expectativas alcistas de precios en los agentes económicos constituye un hecho que, aunque sea difícil de concretar, quizá constituya el principal pasivo que manifiestan los desequilibrios actuales de la economía española. Los agentes económicos traducen esas expectativas alcistas en sus comportamientos, y éstos se están ajustando hoy a una mayor inflación esperada en el futuro. Esas expectativas alcistas se han

hecho evidentes en el crecimiento mayor reclamado para las rentas salariales, en los márgenes de beneficio aplicados por las empresas y en las expectativas de los mercados financieros. La credibilidad en unas tasas menores de inflación futura se ha perdido, porque las circunstancias esperadas en 1989 apuntan todas en esa dirección alcista. Entre esas circunstancias figuran en cabeza los aumentos del gasto público, la cuantía del déficit y su financiación. Si no se consigue doblegar esas expectativas alcistas en poco tiempo, la inestabilidad de la economía será un hecho, porque lo que se espera informa lo que hoy se exige (por los distintos grupos sociales), y esas mayores exigencias de hoy son la inflación de mañana.

4.º El deterioro de la capacidad de financiación de la economía nacional causado por el crecimiento de la demanda interna y la caída del ahorro familiar. Este indicador del desequilibrio de la economía manifiesta, como antes se ha señalado, síntomas claros de deterioro, con una caída pronunciada desde 1985, destacable por su intensidad y más preocupante por ella que por su dirección. Esa caída de la capacidad de financiación de la economía nacional está impulsada por dos fuerzas —el crecimiento del gasto interno y la disminución del ahorro familiar— que han reducido drásticamente la capacidad de financiación del sector privado. De nuevo es la demanda interna excesiva la intérprete de ese desequilibrio, tras del cual está el comportamiento del sector público, pues la mejora en su capacidad de financiación (menor déficit público) se ha conseguido, en gran parte, a costa del empeoramiento de la capacidad del sector privado de la economía.

En conclusión, resulta evidente que el objetivo básico de la política económica española reside en la continuidad de un desarrollo económico que consolide duraderamente el proceso de recuperación vivido por el país desde 1985. Esa finalidad tiene tras de sí dos motivaciones de importancia indiscutible: reducir las bolsas de paro acumulado en el pasado y reforzar la competitividad de nuestra economía de cara a su competencia con los países de la CEE. Este objetivo primordial de un crecimiento económico duradero debe cumplir con una exigencia básica: la que imponen las condiciones de estabilidad interna y exterior. No hay crecimiento económico duradero si éste no es estable, y es contemplado desde esta perspectiva como el proceso de recuperación de la economía española manifiesta la existencia de riesgos importantes que habría que tratar de disipar cuanto antes. Esos riesgos —denunciados con reiteración por los centros de estudio nacionales e internacionales— apuntan en una sola dirección: *el crecimiento excesivo de la demanda interna*, que está generando alzas preocupantes de los precios, desequilibrando la balanza comercial y por cuenta corriente, extendiendo expectativas inflacionistas entre los agentes económicos, y disminuyendo el ahorro familiar y la capacidad de financiación del sector privado de la economía.

Pues bien, a ese crecimiento excesivo de la demanda interna, que estimula tantos comportamientos desequilibradores, contribuye la que hemos denominado política presupuestaria de la recuperación económica, a la que responde el Presupuesto para 1989. La política presupuestaria expansiva que contiene ese

Presupuesto deberá ir inevitablemente acompañada de una política monetaria restrictiva si se desea llegar a la tasa de precios fijada como objetivo para 1989 (3 por 100). No existe otra alternativa, pues el Presupuesto de 1989 ha hecho la elección, y el Presupuesto expansivo reclamará —para reducir la inflación— una política monetaria restrictiva y un refuerzo de la competencia en los distintos mercados que lime los precios. Esas políticas se han convertido en la única alternativa para conseguir el ambicioso y necesario objetivo de los precios fijado para 1989. Como el Gobernador del Banco de España ha afirmado recientemente, «una vez decidido el Presupuesto para 1989, la política económica tiene dos caminos para conseguirlo: en primer lugar, procurando en todo lo posible aumentar la competencia y, sobre todo, siguiendo una *política monetaria rigurosa*» (6). Son los costes de esta política monetaria, conocidos por todos los economistas y contrastados por la experiencia de las distintas sociedades, los que traducirán en términos reales los efectos de la política presupuestaria programada, porque la política monetaria no podrá orientar sus medidas sobre los componentes de la demanda interna excesiva. Una política monetaria rigurosa no dispone de medios para mantener el gasto en inversión y disminuir el gasto en consumo. El aumento de los tipos de interés, efecto último del rigor de esa política monetaria, afectará a los procesos de inversión y atraerá a los capitales exteriores, lo que elevará el tipo de cambio de la peseta, con perjuicio para la capacidad competitiva de las exportaciones. Crear un espacio en la demanda interna para el mayor gasto público de 1989 se conseguirá así, fundamental-

mente, por la restricción de las inversiones y la exportación, lo que eleva sus costes-oportunidad muy considerablemente. Puede defenderse que, en los momentos actuales, una elevación del gasto público (como, por ejemplo, un aumento de los gastos en la red de carreteras) debe tener prioridad sobre el gasto de consumo (como, por ejemplo, sobre la compra de automóviles). Sin embargo, esa elección de menor consumo privado y mayor gasto público —dado el comportamiento previsto en la política fiscal para 1989— no es posible. La única posibilidad de reducir la demanda interna —una vez aprobado el Presupuesto— es la de aplicar una política monetaria rigurosa que sacrificará inversiones privadas y exportación. ¿Es ésta la mejor elección económica posible? Obviamente no, pero es esa elección la realizada por el Presupuesto para 1989.

LAS IGUALDADES DE LA POLITICA PRESUPUESTARIA DE LA RECUPERACION ECONOMICA

La política presupuestaria de la recuperación económica española está basada en una cadena de igualdades que permiten concretar los riesgos que aquella comporta para la economía española. Estas igualdades son:

- *Aumento de la presión fiscal = Aumento del gasto público (I).*

La vía para lograr unos gastos públicos mayores la abren los aumentos de la presión fiscal, premisa mayor de la política presupuestaria de la recuperación económica.

Las consecuencias del aumento del gasto público sobre la estabilidad de la economía se pretenden evitar mediante la segunda igualdad:

- *Reducción del déficit público = Aumento de la presión fiscal (II).*

Igualdad que destaca el segundo objetivo pretendido por la elevación de la presión fiscal que, además de permitir el aumento del gasto público que afirma la primera igualdad, pretende reducir el déficit público y lograr así la tercera igualdad:

- *Reducción del déficit público = Acción estabilizadora del Presupuesto (III).*

Igualdad que pretende garantizar que el Presupuesto no perturbe la estabilidad de la economía. Como esa reducción del déficit público se alcanza exclusivamente —en virtud de la segunda igualdad— con el aumento de la presión fiscal, ello equivale a que no se consideran los efectos que sobre la estabilidad económica tiene el *mayor nivel* de gastos e ingresos públicos, ni tampoco las consecuencias que sobre el ahorro familiar y el gasto privado ocasiona el aumento de la presión fiscal. De esta manera, la estrategia presupuestaria elegida producirá —se quiera o no— efectos expansivos sobre la economía por el mayor nivel de los gastos e ingresos públicos y la forma en la que el déficit público se reduce: a costa del ahorro familiar.

- *Prestación de más y mejores servicios públicos = Aumentos de los créditos presupuestarios para el gasto público (IV).*

Esta igualdad, que sanciona el Presupuesto de 1989, ignora u

olvida, de una parte, que no siempre más gasto público equivale a mejor gasto público; desigualdad que prueba la experiencia. Y, de otra parte, que la mejor administración del gasto —su economización— no constituye una alternativa utilizada por el Presupuesto de 1989 para conseguir prestar más y mejores bienes y servicios públicos.

- *Provisión pública de bienes y servicios públicos = Producción pública de bienes y servicios públicos (V).*

La estrategia del gasto público seguida por la política fiscal de la recuperación económica española no ha ensayado la extensión de la producción privada, como medio para conseguir economías del gasto público, bajo el principio de su provisión por el Presupuesto. La experiencia demuestra que la producción privada de bienes y servicios, con provisión presupuestaria, ha conseguido en muchos países economías del gasto público importantes, evitando el crecimiento de éste y consiguiendo así el mejor aprovechamiento de cada peseta consignada en el Presupuesto.

No puede extrañar que esa cadena de igualdades haya elevado la cuantía del gasto público y de la presión fiscal previstos para 1989, que tendrán sus efectos consiguientes sobre la demanda interna, de cuyo elevado nivel parten hoy los mayores riesgos de la necesaria política de crecimiento continuado y estable, lo que obligará a plantear una temida igualdad final no prevista por la política fiscal de la recuperación económica que informa los Presupuestos de 1989:

- *Política presupuestaria expansiva = Política monetaria restrictiva (VI).*

Una igualdad inevitable y a la que no cabe renunciar si queremos asegurar la estabilidad de la economía en el próximo ejercicio, pero cuyos costes se reflejarán en el proceso de crecimiento económico en las dos variables de las que depende el progreso de una economía nacional: la inversión y la exportación. Igualdad esta última que evidencia que la estrategia presupuestaria de 1989 no está al servicio del crecimiento estable de la economía, sino que afecta a ese objetivo y arriesga las posibilidades de su consecución.

NOTAS

(*) El autor agradece a Victorio Valle, José Luis Raymond y José Manuel González-Páramo sus valiosos comentarios a este artículo. No obstante, la responsabilidad del resultado final es exclusivamente del autor.

(1) Vid. Mazzola, Ugo: *I dati Scientifica della finanza pubblica*. Roma, 1890, págs. 171-172. Sobre el pensamiento de Mazzola dentro de la ciencia financiera italiana, vid. Enrique Fuentes Quintana: *Hacienda Pública* (1965-1966), páginas 495 y siguientes.

(2) Vid. «Situación y perspectivas de la economía española», artículo publicado en el *Boletín Económico del Banco de España*, septiembre 1988, pág. 21.

(3) Vid. Wildavsky, A.: *Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Practice*, Boston, 1975.

(4) Vid. Stigler, G.: «El papel del Estado en la vida económica», artículo publicado en *Información Comercial Española*, abril 1965, páginas 45 y siguientes.

(5) Vid. González-Páramo, J. M.: «Los Presupuestos Generales del Estado para 1989», artículo publicado en *Cuadernos de Información Económica*, n.º 20, noviembre 1988.

(6) Discurso del Gobernador del Banco de España en el acto de la presentación del «Avance de Cifras de la Central de Balances para 1987», Banco de España, Madrid, 1988, pág. 9 (el subrayado es mío).