## EL SECTOR PUBLICO ANTE LOS RETOS DE 1993

El proceso de convergencia económica de los países comunitarios exige reformas en todos los sectores de la economía española. En este artículo, **José Manuel González-Páramo** estudia los retos a que deberá hacer frente el sector público español en el horizonte de 1993.

#### 1. EL SECTOR PUBLICO TRAS EL INGRESO EN LA CEE

lo largo del período 1973-1985, el crecimiento del peso del sector público en la economía puede describirse con dos calificativos sintéticos: extraordinario y desequilibrado.

Su inusitado dinamismo se explica por la confluencia en el tiempo del inicio de la crisis económica, a la que las autoridades tratan de hacer frente por medio del Presupuesto, y de la llegada de la democracia, que abre un proceso de cobertura acelerada de carencias sociales. Pese a las medidas de reforma fiscal de 1977-1978, y a los esfuerzos de contención del gasto y los incrementos de la presión fiscal desarrollados entre 1982 y 1985, el déficit público asciende en este último año al 7 por 100 del PIB, cifra de la que dos terceras partes son de carácter estructural. A este comportamiento diferenciado de ingresos y gastos públicos se une un crecimiento desequilibrado de éstos últimos. Del aumento del gasto total en el PIB, casi un 70 por 100 se dirige a transferencias a familias y subvenciones a empresas, un 17 por 100 a servicios sociales, casi un 9 por 100 a administración general y defensa, y algo menos del 5 por 100 a inversiones públicas.

¿Cuál era la situación de par-

tida del sector público en vísperas de la incorporación española al proyecto europeo? Los cuadros números 1 a 5 permiten obtener conclusiones a este respecto.

- a) Aunque el déficit alcanza su nivel máximo desde el inicio de la crisis, debido a la presión de los intereses de la deuda, las políticas de ajuste aplicadas desde 1982 comienzan ya a mostrar efectos positivos sobre el crecimiento y el empleo, la inflación y el sector exterior.
- b) Una comparación de los ratios de gasto público con los de los principales países comunitarios indica que España gasta relativamente menos que el conjunto CEE-4, y que la estructura del gasto está muy volcada hacia intervenciones en sectores económicos, caso similar al de Italia.
- c) Tomando como referencia la «norma comunitaria» de gasto público (gasto teórico de un país comunitario con las características socioeconómicas y demográficas de España), las funciones con menor nivel de cobertura afectan especialmente a los gastos sociales: educación, vivienda, sanidad y seguridad social.
- d) El dinamismo del gasto en servicios económicos no ha revertido en una mejora sustancial de nuestra dotación de infraestructuras. El esfuerzo inversor de 1981-1985 se dirige, en su mayor parte, hacia otros sectores, y los

subsidios y transferencias de capital dominan cuantitativamente las intervenciones de tipo económico. En 1985, los indicadores de infraestructura revelan grandes distancias entre España y los países CEE-4.

La integración de España en la CEE, en 1986, y el extraordinario deterioro de las finanzas públicas registrado en 1985 exigían de las autoridades un cambio en la orientación del Presupuesto. Los imperativos del saneamiento financiero del sector público y la necesidad de competir en un área económica de baja inflación hacían inevitable imponer un giro restrictivo a la política fiscal. Los indicadores resumidos en el cuadro n.º 1 establecen con claridad el éxito de la política presupuestaria restrictiva desarrollada en 1986 y 1987. Los ingresos públicos crecieron más rápidamente que en años anteriores: en 1986. gracias a la introducción del IVA (1 por 100 del PIB), y en 1987, merced al aumento extraordinario de la presión fiscal de los impuestos sobre la renta y el patrimonio (2 por 100 del PIB), derivado éste del crecimiento de las bases imponibles que acompañó a la pujanza de la actividad económica y a las mejoras en la administración tributaria. Los gastos públicos, por su parte, iniciaron una senda descendente, como consecuencia tanto de una apreciable moderación de las transferencias corrientes vinculadas al pulso coyuntural (subsidios de desempleo y subvenciones de explotación) como del efecto de la reforma del sistema de pensiones de 1985.

Estas tendencias de gastos e ingresos permitieron mejorar la renta disponible del sector público (3,8 por 100 del PIB) e incrementar fuertemente el ahorro público, que abandonaría su

CUADRO N.º 1

#### INDICADORES SELECCIONADOS DE POLÍTICA FISCAL: ADMINISTRACIONES PUBLICAS (En porcentaje del PIB)

	1985	1986	1987	1988	1989 (1)
1. Ingresos totales	35,5	36,1	37,8	37,5	38,0
2. Gastos totales	42,5	42,2	41,4	40,5	40,7
3. Necesidad de financiación (—)	-7.0	-6.1	-3.6	-3.0	-2.7
4. Deuda pública bruta	46,6	47,6	48,1	48,2	48,0
5. Intereses de la deuda	3,2	3,9	3,6	3,3	3,2
6. Déficit primario (—)	-3.8	-2,2	0,0	+0,3	+0,5
7. Cambio en la necesidad de financiación (2)	-2.2	+0,9	+2,5	+0.4	+0,3
8. Cambio en el déficit primario (2)	-0,3	+1,6	+2,2	+0,3	+0,2
9. Cambio en el déficit estructural (2) (3)	-0.9	+1,1	+1.4	-0,3	-0,5
<ol> <li>Cambio en el déficit estructural ajustado por la infla- ción (2) (3)</li> </ol>	-0,9	+1,5	+0,8	-0,4	-0,2
Pro memoria:					
Crecimiento real de PIB (4)	2,3	3.3	5,5	5.3	4.8
nflación (deflactor del consumo privado) (4)	8,2	8,7	5,4	5,1	6.5
Crecimiento del empleo (4)	0,9	2,2	3,1	2,9	3.1
Tasa de paro (IV trimestre)	21,5	20,7	20,1	18,5	17,0
Saldo de la balanza corriente	1,7	1,8	0,0	-1,1	-3.0
Coste laboral unitario (base 1984: 100):					
España	105,3	115,4	120,7	125,9	132,8
CEE	104,7	111,9	116,5	119,8	124,3

Un signo negativo indica expansión (aumento del déficit) y viceversa. En porcentaje del PIB tendencial.

Incremento porcentual con respecto al año anterior.

Fuente: OCDE; OECD Economic Outlook, 45, junio, 1989; Ministerio de Economia y Hacienda: Escenario Macroeconómico y Presupuestario 1989-1992, Madrid, 1989; OCDE: OECD Economic Surveys: Spain, Paris, mayo, 1989; Banco de España: Informe Anual 1988, Madrid, 1989.

signo negativo en 1987, tras crecer 4 puntos sobre el PIB en dos años. Como resultado del freno impuesto a los gastos de consumo e inversión, el aumento de renta disponible se tradujo en una reducción del déficit público de 3,4 puntos del PIB. Pero más importante que la cuantía de la reducción es su naturaleza. El déficit estructural se contrajo en 1.1 puntos del PIB tendencial en 1986 y en 1,4 puntos en 1987. En total, tres cuartas partes de la disminución de la necesidad de financiación de las administraciones públicas, aunque si se tiene en cuenta la desvalorización de la deuda pública, el efecto contractivo de la política fiscal resulta algo inferior, debido al fuerte descenso de la inflación en 1987. Otro indicador del giro contractivo del Presupuesto lo ofrece la desaparición del déficit primario en 1987.

Los acontecimientos presupuestarios de 1988 vinieron a suponer, en los hechos, el abandono de la serie de esfuerzos de ajuste presupuestario desarrollados entre 1983 y 1987, con el paréntesis de 1985. Pese a la provectada rebaja en la imposición sobre la renta (reducción de tipos nominales y aumento en el nivel de exención), ésta apenas tuvo traducción recaudatoria a causa del crecimiento de las rentas reales -mayor del esperado- y de la «progresividad en frío». Los ingresos adicionales no fueron aplicados a la reducción del déficit estructural, que pasa a ampliarse en 0,3 puntos porcentuales del

PIB potencial (0,4 puntos al corregirse por inflación). La relajación de la orientación restrictiva del Presupuesto se refleja en otros indicadores. Así, pese a que inversión y consumo públicos estabilizaron su peso en la renta nacional a los niveles de 1985, los subsidios a empresas aumentaron su participación en el PIB y las transferencias de capital sobrepasaron ampliamente el objetivo presupuestario, comportamientos en todo opuestos a los que cabría esperar después de tres años de fuerte expansión de la producción y la demanda.

El saneamiento de las finanzas públicas registrado globalmente en los años 1986-1988 se plasmó, casi integramente, en un aumento del ahorro público. Como consecuencia, la producción de bienes y servicios públicos se mantuvo a una distancia, con respecto a la CEE, similar a la existente antes de la integración, con leves mejoras en vivienda y servicios colectivos (0,2 puntos de ganancia sobre el PIB en 1985-1988), inversión bruta (0,1 puntos) y educación (0,1 puntos), estancamiento en defensa nacional y ligeras reducciones en servicios públicos generales y sanidad.

En 1989, pese al clima de inestabilidad laboral de los primeros meses y a cierto aumento de la incertidumbre, la economía ha continuado creciendo por encima de su tasa de expansión potencial. La inversión ha mantenido su papel estelar —gracias al crecimiento de los beneficios y a las entradas de capital extranjero- y el paro ha consolidado su tendencia al descenso. A pesar del endurecimiento del control monetario, que ha llevado a los tipos de interés a niveles tres puntos superiores a los vigentes en 1988, la inflación subyacente ha proseguido su inflexión al alza (del 5,2 por 100 en 1987 al 7 por 100 estimado para 1989), y el ritmo de crecimiento del déficit exterior corriente (—0,9 por 100 del PIB en 1988 frente al —3,0 por 100 estimado para 1989) ha comenzado a suscitar dudas acerca de la sostenibilidad a medio plazo del actual flujo de ahorro exterior canalizado hacia inversiones nacionales.

En este contexto de recalentamiento económico, la política presupuestaria ha mantenido la orientación procíclica observada en 1988, v consolidada por las decisiones presupuestarias para 1989 (aumento del gasto no financiero del 14,7 por 100, 6,6 puntos por encima del crecimiento previsto del PIB nominal). Aunque no es fácil estimar el efecto neto de los acontecimientos extraordinarios del ejercicio (esencialmente, los ligados al «giro social»), la inconstitucionalidad del IRPF y la persecución del fraude canalizado a través de primas únicas), las proyecciones más recientes admiten que el déficit público se situará por debajo del 3

por 100, merced a factores puramente coyunturales. La orientación expansiva discrecional seguida por la política fiscal en el cuarto año de la recuperación se plasmaría en la proyectada ampliación del déficit estructural en 0,5 puntos del PIB potencial.

#### 2. LOS RETOS DEL MERCADO UNICO EUROPEO

Si es cierto que los extraordinarios resultados macroeconómicos registrados hasta la última parte de 1988 no pueden explicarse sino en el contexto de las medidas a medio plazo adoptadas desde 1982, también lo es que la experiencia del último año y medio pone una vez más de relieve que no es posible crecer de modo estable y equilibrado con inflación. Otras dos enseñanzas de este período son especialmente relevantes de cara al futuro. Primera: la laxitud en la aplicación de una estrategia a medio plazo de las políticas macro-

CUADRO N.º 2

## ESTRUCTURA FUNCIONAL DEL GASTO PUBLICO EN 1985: CEE-4 Y ESPAÑA (En porcentaje del PIB)

	_	R.F.A.	Francia	Italia	Reino Unido	CEE-4	España
1.	Servicios públicos generales	4,4	4,3	4,4	4,1	4,3	4,1
2.	Defensa	2,9	4,0	2,0	5,0	3,5	2,0
3.	Educación	4.7	6,4	5,5	5,6	5,5	3,6
4.	Sanidad	6,0	6,9	5,5	4,9	5,9	4,5
5.	Seguridad social	19,7	22,1	15,9	13,8	18,2	14,9
6.	Vivienda	1.0	3.2	1.5	3,2	2,2	1,8
7.	Otros servicios sociales	0,7	1,1	0,3		0,6	0,9
8.	Servicios económicos (1)	3.9	3.9	7.4	4,4	4,8	6,6
9.	Otros (2)	3,0	2,2	6,8	4,8	4,0	4,0
(	GASTO TOTAL	46,5	54,1	49,5	45,9	48,9	42,5

<sup>(1)</sup> Incluye: Energia, gas, agricultura, mineria, industria, transporte, comunicaciones y otros servicios.

Fuente: M. Lagares, R. Alvarez, I. Encabo, J. M. González-Páramo y J. L. Raymond: Niveles de cobertura del gasto público en España, Fundación FIES-CECA, mimeo, julio, 1988.

Intereses de la deuda pública y otros gastos no clasificables.

económicas —caso de las políticas presupuestarias y de rentas desde 1988— conduce a incompatibilidades difícilmente sostenibles, como evidencia el comportamiento de la política monetaria. Segunda: los éxitos macroeconómicos no pueden ocultar la permanencia de problemas microeconómicos en distintos mercados y sectores —entre ellos, el sector público—, cuya no eliminación condiciona a medio plazo las posibilidades de competir y crecer de modo equilibrado.

A medida que 1992 se aproxima, la eliminación de las barreras físicas, técnicas y fiscales entre países comunitarios condicionará cada vez más el éxito de las distintas economías. La mayor competencia, que dominará en todos los mercados, producirá beneficios y costes cuya distribución entre países dependerá de dos factores: las ventajas comparativas ya existentes y las políticas de ajuste adoptadas en cada caso para maximizar los beneficios obtenidos manteniendo los costes de la mayor competencia a niveles social y económicamente tolerables. La magnitud de este reto y la experiencia del período de integración de España en la CEE subrayan la importancia de diseñar un conjunto de políticas a medio plazo que puedan hacer frente con éxito a los imperativos del mercado único, compatibilizando los objetivos económicos nacionales con las restricciones de ámbito comunitario.

Dos metas domésticas sobresalen entre todas: a) preservar el crecimiento del empleo, lo que requiere políticas que permitan explotar la ventaja comparativa española en costes laborales en un contexto de crecimiento sostenido de la demanda y ajustes sectoriales de empleo, y b) sostener y financiar tasas adecuadas de inversión, tarea que exige una demanda vigorosa, rentabilidad, estímulos al ahorro y eficiencia en el funcionamiento de los mercados financieros. Estas serían metas defendibles aun cuando la economía española no hubiese iniciado, en 1986, el proceso de integración en la CEE. La opción comunitaria, cuaiada como está de nuevas oportunidades para la economía española, impone severas restricciones sobre las políticas internas practicables. Estas restricciones son, esencialmente, las que derivan de la eliminación de barreras a los movimientos de bienes, la libertad de movimientos de personas y capitales, y, por último, la incorporación de España al Sistema Monetario Europeo en junio de 1989.

Este escenario de prioridades v restricciones fuerza a todos los agentes económicos a redefinir su estrategia a medio plazo, influyendo especialmente en aquellos aspectos más conflictivos con los objetivos últimos de la economía española en los próximos años. Esta exigencia afecta de modo particular al sector público, en la medida en que no sólo es el agente de mayor peso en la economía, sino que además debe ofrecer un marco de referencia para las decisiones privadas, así como ejercer un papel de liderazgo en el proceso. Los objetivos del mercado único, la evolución de la actividad del sector público en los últimos años y las tendencias observadas en el marco europeo permiten agrupar los retos a los que se enfrenta el sector público en tres grandes áreas: política macroeconómica, fiscalidad y gasto público.

# 3. ESTABILIDAD MACROECONOMICA: EL REAJUSTE DE LA POLITICA PRESUPUESTARIA

La meta de obtener, a medio y largo plazo, las máximas ganancias netas de la integración impone tareas muy específicas a las políticas monetaria, de rentas y fiscal. Con respecto a la política monetaria, su papel en el futuro debe apartarse del activismo discontinuo y, hasta cierto punto,

#### CUADRO N.º 3

# GRADO DE COBERTURA DE LAS FUNCIONES DE GASTO EN ESPAÑA (En porcentaje de la «norma comunitaria»)

		1976	1981	1985
1.	Servicios públicos generales	130,7	109,2	111,9
2.	Defensa	50,4	56,1	58,3
3.	Educación	34,8	46,1	59,5
4.	Sanidad	77,6	82,1	78,3
5.	Seguridad social	62,6	87,3	85,7
6.	Vivienda	33,2	42,4	71,4
7.	Otros servicios sociales	88,9	151.0	174,8
8.	Servicios económicos	78.6	74,7	102,5
9.	Otros	101,4	48,2	111,8
(	GASTO TOTAL	63,0	74,0	86,0

Fuente: M. Lagares, R. Alvarez, I. Encabo, J. M. González-Páramo y J. L. Raymond: Niveles de cobertura

CUADRO N.º 4

GASTO PUBLICO DE INVERSION Y EN SERVICIOS ECONOMICOS, 1985: CEE-4 Y ESPAÑA

(En porcentaje del PIB)

		The second secon							100
				CEE-4				ESPAÑA	
		R.F.A.	Francia	Italia	R Unido	CEE-4	1976	1981	1985
Inv	rersión bruta fija	2,3	3,2	3,8	2,0	2,7	2,3	2,1	3,6
1.	Servicios públicos generales	-	_	_		_	0,1	0,2	0,4
2.	Educación	_	_	_	-	_	0,3	0,3	0,4
3.	Sanidad		_	_	_	_	0,3	0,2	0,2
4.	Vivienda	_		_	_	_	0,5	0,4	0,9
5.	Agricultura	_	_		77.00	_	0,3	0,3	0,4
6.	Transportes y comunicaciones	_	-	_	_		0,4	0,4	8,0
7.	Otros	_	_	_	-	_	0,4	0,3	0,5
Se	rvicios económicos	3,9	3,9	7.4	4,4	4,8	3,2	4,6	6,6
Α.	Sector económico								
	1. Energía y gas	0,3	0,4	0,4	0,4	0,3	0,2	0,2	0,4
	2. Agricultura	0,2	0,3	0,8	0,5	0,4	0,9	1,2	1,2
	3. Mineria e industria	0,1	0,1	1,1	0,1	0,3	0,3	0,7	1,2
	<ol><li>Transportes y comunicaciones</li></ol>	2,1	1,5	3,8	2,0	2,3	1,4	2,0	2,8
	5. Otros	1,2	1,6	1,3	1,4	1,4	0,4	0,5	1,0
B.	Tipo de operación								
٠.	1. Subsidios	_	_	_	_	_	1,1	1,3	2,0
	2. Transferencias de capital	_		_	_	_	0,5	1,2	1,7
	3. Inversión fija	_	_	_	_	_	0,8	0,7	1,3
	4. Salarios	_	_	_	-	_	0,4	0,6	0,6
	5. Otras	_		_		_	0,4	0,8	1,0

Fuente: M. Lagares, R. Alvarez, I. Encabo, J. M. González-Páramo, J. L. Raymond: Niveles de cobertura del gasto público en España, Fundación FIES-CECA, mimeo, julio, 1988; elaboración propia.

heterodoxo, mostrado en los últimos años. Si hasta recientemente este comportamiento ha venido impuesto por la falta de colaboración de otras políticas en la lucha antiinflacionista, el ingreso en el SME y la futura eliminación de los controles de capital hacen de la política monetaria un instrumento poco eficaz para manejar la demanda, tanto a corto como a largo plazo. Mantener el activismo monetario no puede sino causar efectos perversos, especialmente en lo que se refiere a la estabilidad de las expectativas del sector privado. En el contexto de cambios de carácter real como los que se avecinan, la política monetaria podría ayudar a reducir los costes de ajuste ofreciendo un marco estable a las variables nominales, contribuyendo a moderar la inflación y a mantenerla a niveles reducidos a través de la estabilización del tipo de cambio nominal de la peseta con respecto a las restantes monedas comunitarias.

La recomposición de la mezcla de políticas macroeconómicas reclama el apoyo de las políticas de rentas y presupuestaria. Así como la competencia y la libertad de establecimiento se reflejarán en más reducidos costes del crédito, y la liberalización de los intercambios de bienes conducirá a una moderación de los márgenes empresariales excesivos, no cabe esperar de la movilidad de la mano de obra una moderación

sustancial de los costes unitarios del factor trabajo, a causa de las barreras culturales y lingüísticas. Por este motivo, la explotación de la ventaja comparativa de nuestro país en costes laborales depende crucialmente de todas cuantas medidas puedan favorecer acuerdos que incorporen la moderación salarial. Aunque otras políticas dirigidas a lograr un funcionamiento más flexible y eficiente de los mercados de trabajo contribuirán también a este objetivo, la política de rentas tiene una tarea propia: llevar a los agentes sociales al convencimiento de que la suerte de los distintos sectores en el mercado único depende del mantenimiento de la competitividad en costes por unidad de producto, lo que hace insostenibles a medio plazo acuerdos salariales desvinculados de la productividad de cada sector. Elevaciones salariales superiores a las mejoras en la productividad se traducirán, cada vez con más fuerza, en reducciones de beneficios y aumentos en el desempleo, ya que los instrumentos compensatorios más utilizados en el pasado (devaluación, protección arancelaria y controles de cambios) dejarán de estar a disposición de las autoridades.

El reajuste de la política presupuestaria es una pieza fundamental dentro de una estrategia a medio plazo que tenga por objeto facilitar el crecimiento estable y no inflacionista. La mezcla de política presupuestaria expansiva y política monetaria restrictiva ha demostrado sus perniciosos efectos en 1988 y 1989.

Bajo las reglas de funcionamiento del SME, el mantenimiento de la orientación expansiva del Presupuesto será costoso. En la medida en que la anticipación del ingreso de la peseta en el SME a junio de 1989 haya respondido, en gran parte, al deseo de utilizar la reputación de las divisas de los países menos inflacionistas (en particular, el marco alemán) en beneficio de la política monetaria, asignada desde entonces a mantener la paridad de la peseta con el fin de luchar contra la inflación, una política fiscal expansiva y procíclica constituye un serio obstáculo para la estabilidad de la lucha antiinflacionista y arruina la credibilidad global de la política económica.

En el nuevo marco económico, el mantenimiento de la orientación presupuestaria reciente tiene efectos muy negativos sobre la estabilidad de la política económica. Así, si la presión alcista sobre el tipo de cambio nominal llegase a generar y consolidar expectativas de reajuste a la baja de la peseta, el componente disciplinario del ingreso en el SME perdería gran parte de su fuerza. Por otra parte, en la medida en que el expansionismo presupuestario tienda a traducirse en

elevaciones de precios de los exportables nacionales, la ausencia de un reajuste presupuestario daña la competitividad de la economía. Puede producirse, asimismo, expulsión de inversión privada, asociada tanto al endurecimiento de las restricciones cuantitativas del crédito como a las elevaciones en los tipos reales de interés, si bien la fuerza de este efecto tenderá a reducirse con la eliminación de las restricciones a la movilidad de capitales y a la actuación de las instituciones financieras. Por último, la expectativa de futuros aumentos impositivos, necesarios para eliminar los déficit actuales, podría en algún momento inducir una «emigración» de bases impositivas hacia el exterior. En semejante contexto, la restricción del sector exterior podría limitar severamente las posibilidades de un crecimiento sostenido.

La contención del déficit estructural vuelve a ser una tarea prioritaria, en la medida en que de ella depende tanto la credibi-

CUADRO N.º 5

# INDICADORES SELECCIONADOS DE INFRAESTRUCTURA: CEE-4 Y ESPAÑA (Circa 1985)

		R.F.A.	Francia	Italia	R. Unido	España -
(1)	Red de carreteras (miles de kilómetros)	492,8	801,4	297,0	370,9	167,2
(2)	Kilómetros de carretera por mil vehículos	18,4	33,8	13,1	19,3	16.3
(3)	Red de autopistas (miles de kilómetros)	7.8	5,7	5.7	2.9	2,0
(4)	Densidad de autopistas (kilómetros por km² de territorio)	30.0	9,7	19.7	10.8	3.8
(5)	Vehículos privados por mil habitantes	412.0	340.0	366.0	304.0	229.0
(6)	Pasajeros-kilómetro por tren (miles de millones)	38.4	60.3	37.1	30.1	15.6
(7)	Pasajeros-kilómetro por avión (miles de millones)	24.4	32.8	13.6	43.6	16,5
(8)	Aparatos de teléfono por 100 habitantes	60.0	60.0	43.0	52.0	36.0
	Cambio de productividad total de los factores en los servicios				0=10	00,0
	postales (en porcentaje) Gasto público en transportes y comunicaciones por km² de territorio	2,6	-0,2	-1,0	5,1	-6,0
(,,,,	(Ecus de paridad de poder de compra 1985)	6.956	1.820	7.103	4.875	1.189

Fuentes: Eurostat: Estadísticas básicas de la Comunidad, Luxemburgo, 1987; United Nations Organization: Statistical Yearbook 1984, Nueva York, 1986; S. Perelman y P. Pestieau: «Technical performance in public enterprises: A comparative study of railways and postal services», European Economic Review, 32, 1988, páginas 432-441; M. Lagares, R. Alvarez, I. Encabo, J. M. González-Paramo y J. L. Raymond; Niveles de cobertura del gasto público en España, Fundación FIES-CECA, mimeo, julio, 1988; elaboración propia.

lidad de la estrategia de la lucha antiinflacionista, encaminada a mantener la competitividad exterior, como la ganancia de márgenes de flexibilidad frente a futuras contingencias que requieran de intervenciones presupuestarias. El éxito de la adaptación al 92 reclamará esfuerzos sostenidos, ya que con la rebaja de la inflación se reducirán los ingresos obtenidos del impuesto inflacionario, y con la armonización de la legislación sobre el sistema financiero descenderá el componente de impuesto implícito de los coeficientes bancarios. El reforzamiento de los ingresos públicos y, sobre todo, la contención de los gastos, son necesarios para la estabilidad macroeconómica a medio plazo. La forma particular de reestructurar el gasto y la fiscalidad del modo más coherente con los objetivos nacionales en el mercado único es tratada en las dos próximas secciones.

#### 4. AHORRO, INVERSION Y EMPLEO: CONVERGENCIA DE LA FISCALIDAD

El sistema impositivo actual es fruto de una serie de transformaciones de la estructura fiscal española iniciadas en 1978. Los graves defectos técnicos del sistema tributario anterior, y el nuevo contexto sociopolítico, recomendaban la adopción de un sistema fiscal moderno de corte europeo, caracterizado por la progresividad y la personalización en la imposición directa, así como por la existencia de impuestos indirectos técnicamente sofisticados y neutrales.

En una década de vida, la fiscalidad española ha acumulado activos y pasivos. Entre los primeros destaca, sin duda, el acierto

#### CUADRO N.º 6

#### ESTRUCTURA DE LA RECAUDACION IMPOSITIVA (En porcentaies de la recaudación total)

	1975	1980	1987	CEE 1987 (2)
Impuestos sobre la renta	22,0	26,0	29,6	32,9
- IRPF	14,5	20,4	21,3	26.3
<ul> <li>Impuestos sobre sociedades.</li> </ul>	6,9	5,1	6,7	7,4
— Otros (1)	0,6	0,5	1,6	3,3
Cotización seguridad social	47,5	48,6	36,2	29,2
- Empresarios	38,4	37,8	27,4	16,8
<ul> <li>Trabajadores</li> </ul>	9,1	10,8	6,1	10,1
— Otros (3)		_	2,6	2,2
Impuesto sobre propiedades	6,3	4.6	3.7	4,5
Impuesto sobre consumo	24,0	20,7	29,3	31,1
- General	15,3	10,2	16.9	18.0
<ul><li>Especificos</li></ul>	8,7	10,5	12,4	13,1
Otros impuestos (4)	0,2	0,1	1,2	1,9

- (1) En el caso de España, «otros impuestos sobre la renta» se refiere a impuestos de carácter local.
  (2) El promedio total de impuestos sobre renta CEE-1987 se ha calculado utilizando los datos de los 12 países miembros. Los promedios parciales de IRPF e impuesto sobre sociedades no han considerado a Portugal, y el promedio de «otros» no ha considerado a Alemania, Irlanda, Luxemburgo, Países Bajos ni Reino Unido; esto explica que la suma de los promedios parciales no coincida con el promedio total.
- (3) La partida «otros» se refiere a «cotizaciones de los autónomos y de los no empleados», y, para el caso de Grecia y Portugal, «otros no clasificables».
- (4) Incluye impuestos sobre salarios, mano de obra y otros.

Fuente: OCDE (1989): Statistiques des recettes des pays membres de l'OCDE, 1965-1988, OCDE Paris.

en el diseño global de la estructura tributaria, que, tanto en su naturaleza formal como en su aportación recaudatoria por figuras de ingresos, va acercándose progresivamente a la vigente en los países de la CEE. La flexibilidad recaudatoria del sistema ha aumentado apreciablemente y, aunque la presión fiscal española es todavía comparativamente reducida, su ritmo medio de crecimiento (1,1 puntos anuales sobre el PIB) ha doblado al comunitario en los diez últimos años.

Estos logros fundamentales no han estado exentos de costes, inevitables en unos casos, innecesarios en otros. Entre estos últimos, cabe destacar los problemas técnicos y administrativos que han ido generándose con la aplicación práctica de la legisla-

ción tributaria y con el acarreo de modificaciones, realizadas con más preocupación recaudatoria que teniendo en cuenta otros principios impositivos esenciales. como son los de racionalidad económica, simplicidad y administración poco costosa. Ejemplos de estos problemas son la falta de una política de personal coherente con las necesidades de gestión e inspección, o las dificultades de interpretación y aplicación de las modificaciones en la tributación de las ganancias y pérdidas de capital introducidas en 1985. Fruto de las deficiencias mencionadas y del aumento de la presión tributaria es el fraude fiscal, muy elevado dentro del contexto comunitario, pese a los indudables logros registrados en la represión del fraude en los últimos años.

Si, desde un punto de vista general, puede afirmarse que el sistema tributario español ha superado con éxito tanto el doble impacto derivado de la crisis y el cambio de régimen político como las necesidades de adaptación a las exigencias de la CEE, parece evidente que el actual sistema fiscal no está adaptado a los imperativos del mercado único. Ello es debido a que las distorsiones actualmente generadas por el sistema impositivo sobre las decisiones de inversión, ahorro v empleo se verán potenciadas progresivamente -de no reformarse ciertos aspectos del sistemapor el aumento en la movilidad de capitales y la liberalización de los mercados de bienes de productos financieros

En un contexto de estabilidad cambiaria, como el que cabe esperar de la incorporación de España al Sistema Monetario Europeo, los factores fiscales pueden convertirse en determinantes decisivos de la competitividad española, tanto en la exportación de bienes como en la retención de ahorro doméstico y la captación de ahorro exterior. La preocupante evolución reciente del ahorro familiar y el estancamiento de la cuota exportadora española desde 1986 vienen a añadir cierta urgencia a la necesidad de revisar el sistema fiscal. con el fin de hacerlo compatible con los obietivos nacionales en el mercado único. En el momento presente, el sistema español presenta los siguientes aspectos destacados por sus potenciales consecuencias negativas a medio plazo:

#### a) Impuesto sobre la renta

• Los tipos marginales del IRPF crecen con la renta a un ritmo excesivo en los tramos bajos, y el tipo marginal máximo

—del 56 por 100— se alcanza para rentas relativamente bajas (puede llegar al 70 por 100 para rentas elevadas al aplicarse el límite conjunto con el impuesto sobre el patrimonio), especialmente dentro del régimen obligatorio de acumulación de rentas en la unidad familiar, vigente hasta 1988 y aún no definitivamente reformado.

- La estructura del impuesto no está indiciada, y las correcciones discrecionales por inflación arbitradas hasta el presente no han impedido que, en contra del principio de tributación de la capacidad económica real, la inflación sea el principal motor de la recaudación, situación anómala en la que sólo somos superados por Italia.
- El gravamen de las plusvalías, integradas con los rendimientos ordinarios de otras inversiones, cualquiera que sea su plazo (sin más ajuste que una promediación temporal), es el más severo de la CEE.
- No existen incentivos fiscales al ahorro aplicables a ningún colectivo, a diferencia de lo que sucede en una parte de los países europeos por lo que respecta a los pequeños ahorradores. La normativa sobre fondos de pensiones no ofrece atractivos sustanciales.
- El tratamiento fiscal de los rendimientos de los activos financieros ha evolucionado hacia una mayor dureza en los últimos años, especialmente desde 1985, con la eliminación de las compensaciones de pérdidas patrimoniales, el sometimiento a tributación como renta ordinaria de operaciones anteriormente consideradas variaciones patrimoniales (por ejemplo, los derechos de suscripción enajenados o los activos con rendimiento implícito),

la elevación de los tipos de retención a cuenta o la reducción en la deducción compensatoria de la doble tributación sobre dividendos. Tanto en esta cuestión —en la que España se encuentra a la cola de Europa— como en las restantes, nuestro país ha evolucionado a contracorriente.

#### b) Impuesto sobre sociedades

- La estructura del impuesto es muy sensible a la ausencia de ajustes por inflación (amortización de activos fijos, valoración de existencias, y ganancias y pérdidas de capital, entre otros aspectos).
- Las posibilidades de compensación de pérdidas son limitadas (cinco años hacia el futuro e inexistentes hacia el pasado).
- Los problemas mencionados —junto al mantenimiento inexplicable de incentivos fiscales a la inversión tras cuatro años en los que esta variable ha crecido a tasas medias del 15 por 100—son responsables de que la variabilidad de los tipos impositivos marginales sobre los rendimientos de la inversión sea una de las más acusadas de Europa, y fuente de distorsiones en la composición de las inversiones.

#### c) Cotizaciones sociales

- Uno de los determinantes más negativos de la competitividad exterior de nuestros exportables y de la demanda de trabajo es el elevado nivel de las cotizaciones sociales y su composición, que hace de las cotizaciones patronales las más altas de Europa.
- La desigual presión contributiva por regímenes de cotización y la existencia de topes de cotización son origen de discriminación y distorsiones.

#### d) Otros impuestos

- Aunque la imposición patrimonial no es excesivamente elevada en nuestro país, en algunos casos puede ser causa de problemas no despreciables: criterios de valoración alejados de la realidad económica, gravamen múltiple del mismo hecho imponible en las esferas estatal y local, discriminación en contra del patrimonio empresarial individual en los impuestos sobre el patrimonio y las herencias, etcétera.
- La fluidez de la inversión empresarial se ve obstaculizada por la imposición de las operaciones societarias en el impuesto sobre transmisiones patrimoniales, forma de tributación contra la que se ha pronunciado oficialmente la normativa comunitaria.

Aunque la lista precedente no agota la relación de obstáculos tributarios a la inversión, el ahorro y el empleo en el proceso de integración comunitaria, sí ofrece una agenda de reformas que, en su mayor parte, habrá de ser unilateral. El lento ritmo de avance del proceso de armonización de la fiscalidad europea -especialmente con respecto a la tributación de las rentas del capitalha llevado ya a buena parte de los países europeos a la adopción de medidas fiscales unilaterales. orientadas a la eliminación de desventajas competitivas de cara a 1992. España, sin embargo, ha orientado su política tributaria en la dirección de reforzar la tributación de las rentas del capital, deteniendo en 1985 el proceso de reducción de cotizaciones sociales iniciado en 1980 y manteniendo estabilizados los tipos impositivos de la imposición general sobre el consumo desde 1986.

El escenario económico de 1993 exige una reestructuración profunda de la fiscalidad que re-

duzca las cotizaciones sociales v reforme la imposición directa. de modo que el ahorro deje de tener una retribución real negativa. Con relación a la fiscalidad del ahorro, la liberalización de los movimientos de capitales y de la normativa sobre control de cambios y de servicios bancarios puede agudizar los problemas para la captación de recursos para la inversión, va que los esquemas de evasión fiscal, elusión o diferimiento del pago de los impuestos españoles actualmente existentes pueden alcanzar un desarrollo inusitado. Es indudable que el reforzamiento de los mecanismos de información y control a nivel comunitario podría frenar esta tendencia, pero en ningún caso cabe esperar logros espectaculares por esta vía, a la vista tanto de la negativa de algunos países a colaborar como del limitado éxito en la lucha contra el fraude dentro de nuestras fronteras hasta muy recientemente.

Una estrategia más razonable y coherente para la adaptación de la fiscalidad sería la basada en tres líneas de acción. Primera. articulación de una política racional contra el fraude, basada en un reforzamiento de los medios materiales y humanos de la Administración, pero sin descuidar aspectos tan importantes como la simplificación y claridad de las normas, la eliminación de arbitrariedades sancionadoras y de zonas de tolerancia, la racionalidad en el gasto y los incentivos al fraude derivados de los altos tipos marginales. Segunda, recomposición del peso de la fiscalidad, reduciendo la presión fiscal directa y las cotizaciones sociales y aumentando el volumen relativo de los impuestos indirectos (IVA e impuestos especiales), para lo cual la situación compa-

rativa de España ofrece todavía márgenes importantes. Tercero. reforma de la imposición directa que elimine las deficiencias apuntadas, tomando como referencia la realidad fiscal europea y la necesidad de suprimir obstáculos a la competitividad, la acumulación de capital y el desarrollo. No se trata, como es evidente, de un programa de aplicabilidad simple v de efectos inmediatos. No obstante, el horizonte de un trienio tampoco ofrece muchos grados de libertad para la indecisión y las dilaciones.

# 5. COMPETITIVIDAD Y DINAMISMO ECONOMICO: REORIENTACION DEL GASTO PUBLICO

En la medida en que la expansión del gasto público registrada desde el cambio de régimen político ha servido para proporcionar a la economía capital social, distribución más equitativa de los recursos y estabilidad política, debe partirse del reconocimiento de que el crecimiento del gasto público ha beneficiado al colectivo. De hecho, como la evidencia empírica revela, el gasto público es mucho más eficaz para alcanzar estas metas que otros instrumentos, como la fiscalidad.

No obstante estos beneficiosos efectos, el gasto público no es un bien libre para la sociedad. El alivio de la pobreza o la provisión pública de vivienda, por ejemplo, tienen para la colectividad dos elementos de coste. En primer lugar, el que se asocia a la desviación de recursos de empleos privados directamente productivos. Además, la intervención del gobierno tiende a trastocar las reglas básicas del juego económico, las señales de precios,

la rentabilidad de las inversiones. la innovación y, por tanto, el dinamismo económico. La evaluación cuantitativa de estos costes es difícil, aunque existen distintas piezas de evidencia (así, crecimiento de la productividad en el sector de servicios colectivos inferior a la media nacional v aumento del coste, en términos de PIB, del desvío de capital v trabajo hacia actividades de redistribución y producción pública) que establecen una relación negativa entre el tamaño del sector público y el potencial de crecimiento.

Como es obvio, esta relación se explica por el escaso peso relativo que, dentro del gasto público total, tienen los gastos orientados a la formación de capital colectivo: infraestructuras, educación y sanidad. Desafortunadamente, es precisamente en estas áreas donde las carencias de España con respecto a la media de países de la CEE son más agudas, lo que condiciona muy negativamente la competitividad de nuestra economía ante la eliminación de barreras a los movimientos de factores y a los intercambios comerciales.

Dadas las limitaciones existentes para resolver las perentorias necesidades de formación de capital colectivo mediante puros incrementos de gasto público, parece lógico pensar en estrategias a medio plazo que liberen recursos para su aplicación a este objetivo. Las medidas necesarias podrían discurrir simultáneamente en varias direcciones.

Primera, reducción del gasto público en subvenciones y beneficios fiscales. Estas ayudas, de larga tradición en España, carecen de sentido, en términos generales, cuando una economía se encuentra atravesando una fase expansiva del ciclo y se dirige a

un marco económico caracterizado por un aumento generalizado de la competitividad. Quizá sólo mantengan justificación en este contexto las ayudas dirigidas a la reestructuración de empresas y sectores directamente afectados por el proceso de liberalización económica.

Segunda, orientación de los gastos de mantenimiento y sustitución de rentas en una dirección socialmente más productiva. Así, por ejemplo, parece poco racional mantener un elevado nivel de cotizaciones sociales v. simultáneamente, subsidiar con más o menos amplitud la creación de empleo. Por el contrario, la existencia de notables desajustes sectoriales y regionales de empleo, así como de problemas de formación y reciclaje, recomiendan un uso más eficiente de estos recursos en tareas de formación profesional. Otro tanto cabría apuntar con respecto a los subsidios de desempleo, que podrían mantenerse y ampliarse a colectivos desprotegidos, pero siempre condicionados a actividades de formación y capacitación para actividades con mercado. Cabría también en este bloque la flexibilización de la edad de retiro v el establecimiento de fórmulas de trabajo parcial para trabajadores mayores de 65 años, lo que reduciría la presión sobre el gasto en pensiones.

Tercera, utilización eficaz de los recursos asignados a la inversión pública y formación de capital humano. La introducción rigurosa y profesional de criterios de costebeneficio y coste-eficacia en la selección y ejecución de proyectos es esencial en este sentido, como también lo es la realización de controles de auditoría y la revalorización del presupuesto público como elemento de disciplina del gasto. Esto exige evitar,

en lo posible, tanto los compromisos previos de gasto como la laxitud en la ejecución presupuestaria (facilidades para obtener recursos del banco emisor, para aprobar créditos suplementarios, para incorporar remanentes de crédito, etcétera).

Por último, debe mencionarse la posibilidad de que las presiones de gasto se reduzcan como consecuencia de la retirada parcial del sector público de áreas de intervención en las que las metas sociales correspondientes pueden garantizarse mediante provisión pública sin producción pública directa. Intervenciones públicas que combinen regulaciones con acuerdos financieros con el sector privado (servicios concertados) pueden sustituir con ventaja la producción pública directa en áreas como la sanidad o la educación. En la misma dirección, cabe incluir la profundización de la política de privatizaciones de empresas públicas iniciada en 1985.

Es indudable que los procesos de descentralización del gasto en las comunidades autónomas y de integración en la CEE añaden una nueva dimensión al desarrollo de una política adecuada de gasto en el futuro. En la actualidad, los gobiernos territoriales gestionan cerca de una cuarta parte del gasto total de las administraciones públicas, proporción que supera el 50 por 100 en las funciones de vivienda, educación, inversión y otros servicios sociales, y que es rápidamente creciente en sanidad. Esta situación reclama un reparto eficaz y responsable de tareas entre las haciendas central y autonómicas. La falta de acuerdos en algunas áreas lleva a duplicaciones del gasto, y la escasez de recursos propios de estas haciendas no facilita la responsabilidad en el

#### CUADRO N.º 7

## PRESUPUESTO COMUNITARIO: FLUJOS FINANCIEROS BILATERALES ESPAÑA-CEE

(En porcentaje del PIB)

		1986	1987	1988 (2)	1989 (3)
1.	Recursos aportados (1)				
	1. Recursos propios tradicio-				
	nales	0,12	0,21	0,27	0,23
	<ol><li>Contribuciones IVA</li></ol>	0,20	0,15	0,30	0,40
	Contribuciones PNB			0,08	0,11
	TOTAL	0,32	0,36	0,65	0,74
11.	Recursos recibidos				
	1. FEOGA-Garantía	0,15	0,30	0,65	0,53
	2. FEOGA-Orientación		0,01	0,04	0,05
	3. FEDER	0,13	0,13	0,18	0,20
	4. FSE	0,07	0,10	0,13	0,15
	5. Otros	0,00	0,00	0,01	0,02
	TOTAL	0,35	0,54	1,01	0,95
11.	Saldo	0,04	0.18	0.36	0.20

(1) Contribuciones netas

(2) Estimación.

(3) Previsión presupuestaria

Fuente: A. Gallego y M. Sebastiá: Historia presupuestaria de la adhesión de España a las Comunidades Europeas, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1989.

gasto y estimula la adopción de costosas políticas de endeudamiento.

La incorporación de España a la CEE ha traído consigo dos interesantes novedades en el ámbito de la política presupuestaria. En primer término, en 1986 el Presupuesto español pasó a ser contribuyente/beneficiario del Presupuesto comunitario. A lo largo del período 1986-1989, el balance de recursos aportados y recibidos ha sido ligeramente favorable a España (cuadro n.º 7). En su mayor parte, los gastos comunitarios en España han sido transferencias corrientes (subsidios del FEOGA y del FSE). Entre los restantes capítulos, las transferencias de capital con cargo al FEDER son el apartado más relevante. Dado que el FEDER y el FSE intervienen en proyectos no agrícolas cofinanciando una fracción dada del coste total, puede afirmarse que el Presupuesto comunitario ha favorecido las inversiones en infraestructura básica.

Esta influencia positiva se verá reforzada probablemente entre 1990 y 1993, a medida que los fondos estructurales se expandan tras el acuerdo del Consejo sobre disciplina presupuestaria (febrero de 1988). Por el momento, la Comunidad ha asignado a España -con cargo al Marco de Apoyo Comunitario para las regiones del objetivo 1- 1,3 billones de pesetas hasta 1993 (0.8 por 100 del PIB por año), cantidad de la que una tercera parte se materializará en infraestructuras de comunicaciones. Sin restar importancia al papel del Presupuesto comunitario, no cabe, sin embargo, esperar de las políticas comunitarias la solución de nuestras carencias en infraestructuras, dados el limitado peso de los recursos asignados (3 por 100 del gasto total de las administraciones públicas) y la falta de criterios suficientemente redistributivos en la financiación de proyectos.

Una segunda novedad reciente ha sido la elaboración de escenarios macroeconómicos y presupuestarios cuatrianuales a partir de los Presupuestos para 1989. En estos escenarios se contienen las orientaciones de política presupuestaria a medio plazo. De cara a 1992, pensiones (0,6 por 100 del PIB de aumento), infraestructuras (0,5 por 100), educación (0,4 por 100), transferencias a los gobiernos territoriales (0,3 por 100) y sanidad (0,2 por 100) son las áreas más beneficiadas presupuestariamente, con cargo a un fuerte aumento de la presión fiscal (3,0 por 100 del PIB) y reducciones en el peso de subsidios y transferencias de capital (1,1 por 100) y de los intereses de la deuda (0,3 por 100). Los aumentos impositivos previstos se reparten entre impuestos directos (1,7 por 100), impuestos indirectos (1,1 por 100) y cotizaciones sociales (0,2 por 100).

Aceptando las dificultades que las rigideces presupuestarias plantean para toda reestructuración profunda de gastos e ingresos, cabe preguntarse si la ocasión excepcional que supone la creación del mercado único no justificaría cambios más radicales y decididos que liberen a nuestro país de los «cuellos de botella» que hoy limitan la potencialidad de crecimiento de la economía española. La respuesta, sin duda positiva, deberá plasmarse en los Presupuestos Generales del Estado para 1990, quizá los más singulares de la década que comienza.

### EL FRAUDE FISCAL EN EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA PERSONAL EN ESPAÑA

Valentín EDO HERNANDEZ

La falta de presentación de las declaraciones y/o el incumplimiento del pago de las obligaciones tributarias constituyen dos de las infracciones más importantes relacionadas con el fraude fiscal. En general, se ha afirmado que la economía sumergida y el fraude son inmensurables por definición; sin embargo, con algunas limitaciones, es posible aproximar la cuantía de la cantidad defraudada.

La forma más común de medir el fraude consiste en comparar las cantidades declaradas efectivamente con las que deberían haberse declarado. Las primeras se pueden obtener a partir de las declaraciones presentadas por los contribuyentes, pero las segundas sólo pueden ser estimadas a partir de los datos agregados de la Contabilidad Nacional y de algunas encuestas (Encuesta de Presupuestos Familiares, Encuesta de Póblación Activa)

Entre los escasos estudios sobre el fraude, se puede destacar el desarrollado por un equipo dirigido por Manuel Lagares (1988) para el Instituto de Estudios Fiscales. En él se presenta la evolución del grado de fraude en el impuesto sobre la renta de las personas físicas en el período 1979-1986. De este estudio se extraen algunas conclusiones significativas relacionadas con el número de declarantes, con los ingresos declarados y con la composición de éstos egún las distintas fuentes de renta; sin embargo, sólo se ha podido llegar a este resultado superando diversas dificultades me-

todológicas y estadísticas, entre las que destaca la necesidad de armonización de las definiciones y cuantificaciones de los conceptos estadísticos «hogar» y «familia», base de las estadísticas demográficas, con el concepto de «unidad fiscal», base de las estadísticas tributarias.

El índice de cumplimiento en la presentación de declaraciones, es decir, la relación entre el número de declaraciones presentadas y el número de declaraciones que deberian presentarse, oscila en el período indicado, según se puede apreciar en el cuadro n.º 1, entre el 52,20 por 100 en 1979 y el 64,09 por 100 en 1986. El grado de cumplimiento es relativamente alto comparado con otras épocas, pero todavía muy alejado de los niveles deseables.

En cuanto a su evolución, se puede apreciar un crecimiento de casi 12 puntos porcentuales, lo que supone una clara mejoría en el conjunto del periodo, a pesar del estancamiento y ligero descenso producido en los años 1981, 1982 y 1984, descenso que se atribuye, por una parte, a las rigideces existentes en los regimenes de estimación de bases imponibles - especialmente en el régimen de estimación objetiva singular-, que habría impedido el cómputo de algunas unidades que hubieran superado el límite, y, por otra, a las primeras noticias sobre una interpretación judicial, posteriormente confirmada, relativa a la no tributación de las prestaciones por desemEn cuanto a la mejora del índice de cumplimiento, destaca el fuerte crecimiento en 1983, lo que puede explicarse por la elevación de la cantidad exenta de declaración hasta 500.000 ptas., con lo que dejaron de estar obligadas muchas unidades que no cumplian. Destacan, asimismo, los constantes crecimientos a partir de 1985, atribuibles al nuevo régimen de activos financieros, al anuncio e implantación posterior del IVA y a la mejora en la gestión tributaria.

El indice de cumplimiento en los niveles de renta total declarada oscila en el período indicado, según se puede apreciar en el cuadro n.º 1, entre el 42,9 por 100 (1979) y el 55,08 por 100 (1986). El grado de cumplimiento se encuentra bastante alejado de los valores máximos, pero su evolución es ascendente, destacando como más favorables los años 1980 y 1986, en los que, respectivamente, se aprecia una intensificación de los efectos de la reforma de la Ley 48/1978 y las consecuencias de la implantación del IVA y de la mejora en la gestión tributaria.

Los indices de cumplimiento en los distintos componentes de la renta total —en concreto, los indices de cumplimiento en el capitulo de rendimientos del trabajo personal y en el de «otros rendimientos» (excluidos los rendimientos de las rentas sujetas al régimen de transparencia fiscal y las variaciones patrimoniales)— son desiguales (cuadro n.º 1).

#### CUADRO N.º 1

#### NIVELES DE CUMPLIMIENTO EN EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FISICAS

(En porcentajes de magnitudes declaradas respecto a magnitudes económicas estimadas)

1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
52,20	56,90	56,17	56,10	59,37	58.71	60.95	64.09
42,90	47.84	48.92	49,57	50,83	50.52	51.95	55.08
54.00	62.07	63.42	64,76	66.63	66.66	68.88	71.28
22,34	24,34	24,56	25,20	23,41	24,60	26,15	30,36
	52,20 42,90 54,00	52,20 56,90 42,90 47,84 54,00 62,07	52,20 56,90 56.17 42,90 47,84 48,92 54,00 62,07 63,42	52,20 56,90 56,17 56,10 42,90 47,84 48,92 49,57 54,00 62,07 63,42 64,76	52,20 56,90 56,17 56,10 59,37 42,90 47,84 48,92 49,57 50,83 54,00 62,07 63,42 64,76 66,63	52,20         56,90         56,17         56,10         59,37         58,71           42,90         47,84         48,92         49,57         50,83         50,52           54,00         62,07         63,42         64,76         66,63         66,66	52,20         56,90         56,17         56,10         59,37         58,71         60,95           42,90         47,84         48,92         49,57         50,83         50,52         51,95           54,00         62,07         63,42         64,76         66,63         66,66         68,88

Fuerite: M. Legares y otros. Evaluación del fraude en el Impuesto sobre la Renta de las Persones Fraicas 1979-1986. Instituto de Estudios Fiscales, 1988, Madrid

#### CUADRO N.º 2

### VALORES MEDIOS DECLARADOS RESPECTO A MAGNITUDES ECONOMICAS MEDIAS ESTIMADAS (En porcentaies e indices base 100)

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Renta media total  Rendimientos medios de trabajo	82,2 103,4	84,1 109,1	87,1	88,4	85,6	86,1	85,2	85,9
Restantes rendimientos medios	42,8	42,8	112,9 43,7	115.4 44,9	112,2 39,4	113,5 41,9	113.0 42,9	111,2 47,4

Fuente: M. Lagares y otros: Evaluación del fraude en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas 1979-1986. Instituto de Estudios Fiscales, 1988, Madrid

Los índices de cumplimiento en rendimientos del trabajo oscilan, en el periodo indicado, entre el 54 por 100 (1979) y el 71,28 por 100 (1986), lo que supone que sean los mas elevados de todos los recogidos en el cuadro n.º 1. El crecimiento es continuo a lo largo de todo el período, en el que se produce un incremento de, al menos, un punto porcentual en cada año. siendo el más espectacular el del año 1980, seguido de los registrados en los años 1985 y 1986. En el año 1982 ha podido influir la resolución judicial de no sujetar a retención las pensiones inferiores a 350.000 ptas., y en 1983 la elevación del mínimo legal en la obligación de declarar hasta 500.000 ptas., la cual podría haber eliminado un cierto número de unidades que en años anteriores estaban obligadas a declarar y no lo habían hecho. En 1983, se produjo también la supresión de la obligación de declarar las prestaciones de desempleo. En conjunto, el fuerte crecimiento y los niveles de cumplimiento suponen la consolidación y enraizamiento del IRPF en las pautas de comportamiento social

Los indices de cumplimiento en los «otros rendimientos» oscilan entre el 22,34 por 100 (1979) y el 30,36 por 100 (1986), lo que representa el nivel de cumplimiento más bajo de los apreciados en el cuadro n.º 1. El comportamiento a lo largo de todo el periodo es errático, lo que dificulta predecir su posible evolución futura. La gran diferencia con el nivel de cumplimiento registrado en los rendimientos del trabajo en todos los años pone de manifiesto una fuerte discriminación tributaria.

Ahora bien, cabe afirmar que no todos los componentes de esta agrupación de rendimientos han evolucionado de la misma manera. En el informe se añaden algunas conclusiones a partir de una sencilla comparación entre los rendimientos de actividades profesionales, empresariales y agricolas. Conclusiones que se pueden resumir asi: el menor porcentaje de la población activa que se define dentro de la categoría socioeconómica de profesionales (en 1986, el 0,9 por 100 de la población activa) proporcionó unos ingresos relativos del 3,4 por 100; mucho mayores, por tanto, que los de la población definida dentro de las categorías socioeconómicas de agricultores y empresarios (el 9 y el 12,9 por 100 de la población activa), que proporcionó, respectivamente, en 1986, el 1,8 y el 8,8 por 100 de los ingresos totales declarados.

Finalmente, cabe destacar algunas conclusiones obtenidas a partir de las rentas medias declaradas -es decir, al dividir las rentas totales y los componentes principales de estas rentas por el número de declaraciones-, que se recogen en el cuadro n.º 2: a) la renta media declarada respecto a la total estimada ha crecido poco en el periodo indicado, pasando del 82,2 por 100 en 1979 al 85,9 por 100 en 1986; b) la renta media declarada respecto a la renta media total, o estimada, ha crecido entre los años 1979 y 1982 y en 1986, ha sufrido una fuerte caída en 1983 y un notable deterioro en 1985, lo que hace suponer que, o bien las nuevas declaraciones que aparecieron hasta 1985 eran debidas a contribuyentes con niveles económicos muy bajos, o bien se debían a la degradación de las declaraciones de antiguos contribuyentes; c) la media de los rendimientos de trabajo declarados es muy superior a los rendimientos totales estimados, lo que hace suponer que puede haber una concentración del fraude entre quienes perciben rendimientos del trabajo inferiores a la media (el fraude real, en todo caso, no será muy elevado, dado que estos rendimientos habrán sido, en su mayor parte, sujetos a retención); d) la media de los otros rendimientos declarados es inferior a los rendimientos totales estimados por el mismo concepto, por lo que el ocultamiento parece corresponder en mayor proporción a las rentas más altas, y e) la estabilidad, con ciertas oscilaciones. en los «otros rendimientos medios» declarados reflejaría el escaso éxito en la reducción del fraude por este concepto.

En resumen, los niveles de cumplimiento tributario, en cuanto a número de declaraciones y al total de renta declarada, se encuentran bastante alejados de los valores máximos alcanzables; el nivel de cumplimiento en rendimientos del trabajo es mucho más elevado que en «otros rendimientos». Un análisis de las distintas fuentes de renta que componen este último concepto permite observar la escasa aportación de los rendimientos por actividades profesionales, agricolas y empresariales, y la falta de relación entre la importancia relativa de las distintas categorias socioeconômicas en

que se encuadra la población activa y los porcentajes de participación de los respectivos ingresos en el conjunto de las rentas totales declaradas. Finalmente, se puede destacar como un aspecto positivo la mejora del nivel de cumplimiento a lo largo del período 1979-1986, debido en particular al crecimiento en los años 1980, 1985 y 1986.