

LA HACIENDA PUBLICA DE LA DEMOCRACIA ESPAÑOLA FRENTE AL PROCESO DE INTEGRACION EUROPEA

Entre los rasgos que caracterizan a la joven democracia española, pocos son tan acusados como los que ofrece la evolución de su hacienda pública, cuyo campo ha registrado —con más sensibilidad que ningún otro— los decisivos acontecimientos políticos y económicos vividos por España desde 1975 a 1990. A su vez, ese comportamiento, peculiar y definido, de la hacienda pública española ha condicionado la marcha de su economía, convirtiéndose en un factor decisivo y permanente para explicar las situaciones de su coyuntura, para afrontar los problemas que plantea nuestra integración en las Comunidades Europeas y para participar en el proceso de la UEM que va a vivirse a lo largo de los años noventa. Esta colaboración del profesor **Enrique Fuentes Quintana** trata de identificar los rasgos dominantes a los que ha respondido la hacienda pública de la democracia española, comprobar la permanencia o no de esos comportamientos financieros y evaluar en qué medida esa conducta dificulta o impide nuestro acercamiento y convergencia con la Europa de la CEE, así como el cumplimiento de las condiciones para la participación activa en el proceso de la unión económica y monetaria europea.

3.^a) ¿En qué medida el comportamiento de la hacienda pública democrática dificulta o impide nuestro acercamiento y convergencia con el comportamiento económico de la CEE, y en qué grado obstaculiza nuestra participación en la UEM?

Alegadas las respuestas a esas tres cuestiones clave, referidas a la hacienda pública española en el periodo 1975-1990, la tercera y última parte de este trabajo resumirá las que se estiman sus principales conclusiones.

I. EL COMPORTAMIENTO DE LA HACIENDA PUBLICA ENTRE 1975 Y 1990

Los cinco rasgos de la hacienda pública democrática en España

Se ha afirmado muchas veces, con verdad, que entre los rasgos que caracterizan a la vida económica española pocos tienen la persistencia del carácter explosivo con el que se presentan. Diagnosticar los problemas económicos españoles, en la mayoría de las ocasiones, constituye un problema sencillo, pues los síntomas o signos externos de su comportamiento son escandalosos. Si en algún campo de la economía española y en alguna época de su historia esta afirmación es especialmente cierta, ello sucede con particular claridad en el de la hacienda pública y en la etapa que va de 1975 a 1990. El despliegue de las series que recogen el comportamiento básico de la hacienda pública en nuestra democracia permite identificar, en efecto, cinco rasgos fundamentales, que se manifiestan claramente en las cifras del cuadro n.º 1.

1.^o) *La explosión del gasto público.* Los gastos públicos han

LAS TRES PREGUNTAS CLAVE SOBRE LA HACIENDA PUBLICA DE LA DEMOCRACIA ESPAÑOLA

EL propósito inicial al que responde este trabajo, y que da contenido a su primera parte, es el de ofrecer respuestas satisfactorias a dos preguntas fundamentales dirigidas a la hacienda pública de nuestra democracia:

1.^a) ¿Existen o no unos rasgos perceptibles e identificables en el desarrollo de la actividad financiera española, capaces de

describir su comportamiento en la etapa 1975-1990?

2.^a) ¿Hasta qué punto ese comportamiento de la hacienda pública democrática ha sido continuado, y en qué medida esa continuidad ha arraigado una costumbre que dificulta su modificación o reforma?

Identificado el comportamiento de nuestra hacienda pública democrática, y comprobado su arraigo temporal, la segunda parte de este artículo tratará de ofrecer respuesta a la doble interrogante que se encierra en la pregunta:

pasado de significar la cuarta parte del PIB en 1975 al 43,3 por 100 en 1990, con un aumento en la participación en el PIB de 18,4 puntos porcentuales. Pocas series de valores económicos registran en España, en esa etapa, elevaciones comparables. Hablar de crecimiento del gasto público en nuestra democracia es una expresión cierta, pero que no transmite la energía con la que el gasto público ha ganado presencia y protagonismo en la vida económica española. Más bien, puede y debe hablarse de un desplazamiento súbito del gasto público que, aunque no fuera más que por su propia dimensión cuantitativa, ha tenido que ocasionar efectos decisivos sobre el comportamiento de los agentes económicos y sobre la economía nacional.

Ese aumento explosivo del gasto público cuenta con un intérprete innegable, que destacan las cifras del cuadro n.º 1: los gastos de transferencia, que explican más de la mitad del aumento del gasto público (9,5 puntos porcentuales, exactamente). Las administraciones públicas se han convertido, en la España democrática, en el gran transferidor del Reino. Dentro de los gastos de transferencia, los protagonizados por la seguridad social (pensiones y subsidios de desempleo, fundamentalmente) han ganado una presencia creciente a lo largo de los años que van de 1975 a 1990, hasta situarse en el 14,6 por 100 del PIB en 1990, desde el 9,3 por 100 del PIB en que se cifraban en 1975. Los intereses efectivos pagados por la hacienda, gasto de transferencia peculiar, muestran un aumento constante, hasta situarse, en 1990, en el 3,5 por 100 del PIB, convirtiéndose así, como consecuencia del endeudamiento de las administra-

ciones públicas, en el segundo intérprete del ascenso de los gastos de transferencia en los últimos quince años. Las transferencias a empresas públicas y privadas —esto es, las subvenciones— han tenido un comportamiento más variable: crecen en la década crítica (1975-1985) en 1,4 puntos en su participación en el PIB, para disminuir después en la fase de recuperación (1985-1990) en -0,6 puntos, quedando en el 0,8 puntos el aumento de su participación en el PIB entre 1975 y 1990. A los gastos de transferencia les sigue el aumento del consumo público, con una elevación en la participación del PIB de 6,1 puntos porcentuales. Los gastos de inversión pública, que en 1975 significaban el 2,7 por 100 del PIB, se estancan o disminuyen de ese nivel en la etapa crítica (1975-1985) para iniciar, desde 1985, una marcha creciente, especialmente viva en los dos últimos ejercicios, que terminará situándolos, en 1990, en torno al 5 por 100 del PIB. Con todo, su elevación en el período 1975-1990 ha sido de 2,2 puntos porcentuales; es decir, una tercera parte del aumento registrado en los gastos de consumo y una quinta parte del aumento de las transferencias. Cerrando el cuadro de las distintas partidas de gasto, los de transferencia de capital sitúan sus valores más significativos en parte del período 1975-1990 —concretamente, en 1982-1985—, tendiendo a disminuir después. El aumento total en el período de este grupo de gastos es de 0,6 puntos porcentuales. Quizá lo más preocupante de esta partida sea el rasgo, muy denunciado por la doctrina y por los analistas financieros, de que esos gastos públicos ocultan su verdadera naturaleza, por cuanto no se trata, en realidad, de transferencias de *capital*, ya que,

muchos de sus conceptos, son más bien transferencias corrientes disfrazadas tras una denominación que no responde a su verdadero carácter económico.

La explosión del gasto público se ha registrado en España en dos fases distintas: la primera, sonora y abierta, coincidente con la década crítica de la economía que va de 1975 a 1985, y la segunda, silenciosa pero no menos relevante, que se registra en los años 1989 y 1990, de recuperación de la economía española. En la primera de esas etapas, como prueban con claridad las cifras del cuadro n.º 1, traducidas con acusada expresividad en el gráfico 1, la serie de gasto público gana, a pasos agigantados, participación y peso en el PIB. En diez años, el gasto público crece a una tasa acumulativa del 7,3 por 100, mientras que el PIB lo hace sólo en un 1,7 por 100. El resultado de esos dos comportamientos tan dispares será el salto interpretativo del gasto público en la producción española en 17,8 puntos porcentuales.

A partir de 1985, la economía española se contagiaria felizmente del proceso de recuperación que la economía estadounidense inicia en 1983, que viaja a Europa en 1984 y que llama a las puertas de la economía española en 1985; proceso de recuperación que multiplicará la tasa de desarrollo de la economía española de forma intensa. Ese intenso crecimiento del PIB mejoró la situación de nuestra hacienda pública al aumentar la recaudación impositiva y al disminuir la presión alcista de las prestaciones sociales (subsidios de desempleo), las subvenciones a empresas públicas y privadas, y las transferencias de capital. Utilizar esa situación de bonanza económica para articular una política

CUADRO N.º 1

RASGOS FUNDAMENTALES DE LA HACIENDA DE LA DEMOCRACIA ESPAÑOLA
(En porcentaje del PIB)

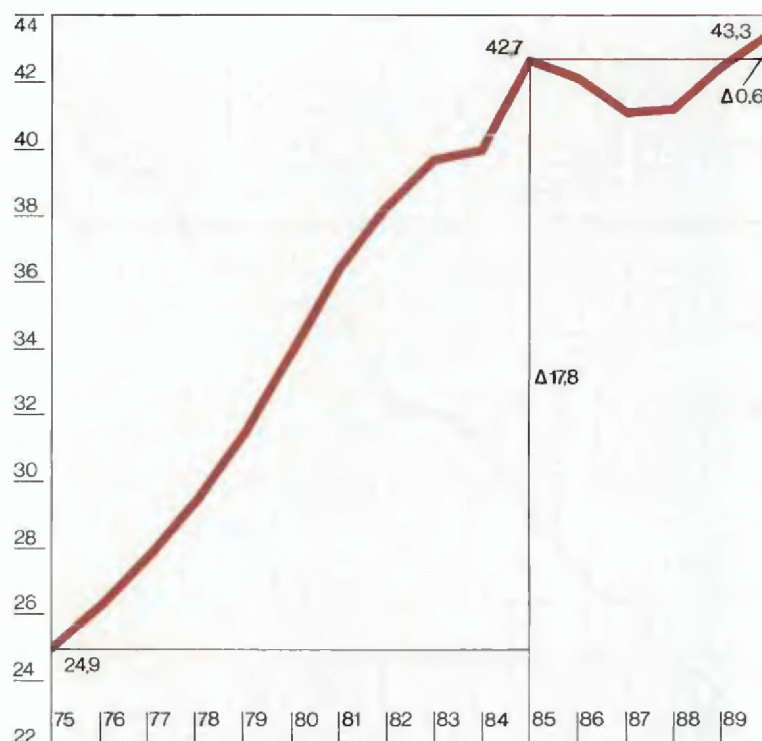
	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	Varación 75-86	Varación 86-90	Varación 75-90
I. GASTO DE LAS AAPP (en porcentaje del PIB)	24,9	26,2	27,6	29,3	31,3	33,7	36,3	38,2	39,6	39,9	42,7	42,1	41,0	41,1	42,4	43,3	17,8	0,6	18,4
1. Gastos de transf. corriente	12,0	13,0	13,7	15,7	15,9	16,7	18,2	18,7	19,7	20,7	22,0	21,6	20,7	20,8	21,0	21,5	10,0	-0,5	9,5
2. Consumo público	9,2	9,8	10,0	10,4	12,3	13,5	13,9	14,2	14,8	14,6	14,7	14,6	15,1	14,7	15,0	15,3	5,5	0,6	6,1
3. Inversión pública	2,7	2,4	2,7	2,1	1,8	1,9	2,3	3,1	2,8	2,6	3,7	3,6	3,4	3,8	4,3	4,9	1,0	1,2	2,2
4. Gastos transf. de capital	1,0	1,0	1,2	1,1	1,2	1,5	1,9	2,2	2,2	2,0	2,3	2,8	1,8	1,7	2,0	1,6	1,3	-0,7	0,6
II. PRESION FISCAL (en porcentaje del PIB)	21,6	22,5	23,5	24,4	25,7	27,1	28,1	28,1	30,3	30,6	31,2	31,7	33,6	33,5	35,2	35,0	9,6	3,8	13,4
1. Impuestos s/renta familiar	7,8	8,2	8,5	9,2	9,6	10,0	10,1	9,7	10,2	10,2	10,3	10,0	10,6	11,1	12,2	11,8	2,5	1,5	4,0
2. Impuestos empresariales	6,9	7,5	8,1	8,8	9,5	10,3	10,3	10,3	11,1	10,9	10,9	10,7	12,3	11,7	12,4	13,0	4,0	2,1	6,1
3. Impuestos s/el gasto	6,7	6,6	6,7	6,2	6,4	6,6	7,5	7,9	8,8	9,3	9,8	10,8	10,5	10,5	10,4	10,0	3,1	0,2	3,3
4. Impuestos s/el capital	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0
III. DEFICIT PUBLICO Y DEUDA PUBLICA (en porcentaje del PIB)																			
1. Déficit AAPP (*)	0,0	-0,3	-0,6	-1,7	-2,0	-2,7	-3,9	-5,6	-4,8	-5,3	-6,9	-6,0	-3,2	-3,2	-2,7	-4,0	-6,9	2,9	-4,0
2. Deuda AAPP (pasivos financieros)	13,3	13,7	14,7	14,5	16,5	21,2	25,1	30,7	40,6	39,2	47,0	47,9	47,9	47,5	47,4	47,8	33,7	0,8	34,5
3. Deuda Pública (en sentido estricto)	12,9	13,4	14,3	14,1	16,0	18,5	23,1	28,3	34,9	37,2	38,9	39,7	41,0	41,4	42,9	43,1	26,0	4,2	30,2
4. Carga por intereses	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,7	0,8	1,0	1,3	2,0	3,2	3,7	3,5	3,3	3,4	3,5	2,7	0,3	3,0
IV. DESCENTRALIZACION DEL GASTO Y ENDEUDAMIENTO ADMINISTRACIONES TERRITORIALES (en porcentaje del gasto total de las AAPP)																			
1. Gasto de las Adm. Territoriales	9,9	10,3	9,3	8,4	9,2	9,8	11,7	14,8	16,2	19,9	21,6	21,9	22,5	23,8	24,9	25,8	11,7	4,2	15,9
2. Gasto de las CCAA	—	—	—	0,0	0,1	0,1	1,8	3,7	4,7	7,5	9,1	9,9	10,5	11,2	12,2	12,9	9,1	3,8	12,9
3. Gasto de las Diputaciones y Ayuntamientos	9,9	10,3	9,3	8,4	9,1	9,7	9,9	11,1	11,5	12,4	12,5	12,0	12,0	12,6	12,7	12,9	2,6	0,4	3,0
4. Déficit Adm. Territoriales (en porcentaje del PIB)	-0,4	-0,6	-0,3	-0,4	-0,5	-0,1	-0,2	-0,6	-0,2	-0,1	-0,6	-0,7	0,0	-0,3	-0,6	-0,9	-0,2	-0,3	-0,5
5. Deuda de las Adm. Territoriales (en porcentaje del PIB)	2,0	2,1	2,1	2,2	2,3	2,4	2,9	3,3	3,4	3,3	3,6	4,0	4,0	4,4	6,5	6,6	1,6	3,0	4,6
V. PERDIDA DE EFICACIA DEL CONTROL PRESUPUESTARIO SOBRE EL CRECIMIENTO DEL GASTO PUBLICO (incrementalismo, desajustes entre créditos iniciales, obligaciones reconocidas y créditos finales, anticipos al Tesoro del Banco de España)																			

(*) El déficit de las AAPP de 1989 y 1990 se habría situado en el 3,5 y 3,6 por 100 del PIB si se hubiera tenido en cuenta el calendario de devoluciones del IRPF.

Fuente: PAPELES DE ECONOMIA ESPAÑOLA, n.º 37. Actuación Económica y Financiera de las AAPP (Intervención General de la Administración del Estado y Cuentas Financieras del Banco de España).

GRAFICO 1 EL GASTO PUBLICO: UN CRECIMIENTO EN DOS ETAPAS

Gasto público total (1975-1990)
Porcentaje del PIB



La marcha del gasto público en la democracia española ha descrito en España dos etapas, como muestra con claridad el gráfico 1.

La primera, espectacular e intensa, que va de 1975 —en que se inicia la transición a la democracia— a 1985, en que se cierra la fase aguda de la crisis económica. En esta etapa el gasto público da el gran salto que va de significar el 24,9 por 100 del PIB, a que ascendía a la muerte de Franco, a situarse en el 42,7 por 100 del PIB en 1985: un crecimiento de 17,8 puntos porcentuales del gasto en la total producción española. Ningún país de la OCDE ni de la CEE registra un salto tan importante en esas fechas.

A partir de 1985, se inicia la etapa de recuperación de la economía española. El gasto público crece en cifras absolutas pero el intenso desarrollo del PIB impide, inicialmente, que lo haga en las relativas de su peso en el PIB. Sin embargo, esta pausa del crecimiento del gasto público durará poco. En 1989, el gasto público reiniciará su marcha con aumento de su participación relativa en el PIB. La consolidación presupuestaria del gasto público que han emprendido los países de la OCDE, no ha tenido una significativa y perseverante traducción española.

con poca energía en los años 1987 y 1988, en los que el gasto público total disminuye su participación en el PIB en sólo un punto (*vid.* cuadro n.º 1 y gráfico 1). Ahora bien, a partir de 1989, el gasto público continuará su marcha creciente, abandonando cualquier intento de seguir aplicando con energía, como hubiera sido conveniente, una política de consolidación presupuestaria. De esta manera, la hacienda pública española probaba la validez de un comportamiento del gasto público sobre cuya importancia insiste la teoría de la elección pública, y en cuya virtud los aumentos de presión fiscal tienden a traducirse —más bien antes que después— en mayores gastos públicos, en vez de ganar, merced a esos ingresos impositivos mayores, unos mejores equilibrios del sector de las administraciones públicas (un mayor ahorro y un menor déficit público).

La importancia de este comportamiento negativo de la hacienda pública en la recuperación económica, mostrándose incapaz de aprovecharla para consolidar el gasto público nominal y disminuir su participación en el PIB, tiende a subestimarse por dos motivos. El primero, es un motivo político, que impulsa el gasto público como alternativa electoral preferible a la menos lucida, pero más eficiente, de disminuir el déficit público. En segundo lugar, el crecimiento del gasto público se minusvalora porque, normalmente, coincidirá con aumentos de la recaudación fiscal y menor déficit público. Sin embargo, no se advierte que ese crecimiento del gasto público, en una etapa en la que se registra una tasa de desarrollo del PIB situada por encima de su crecimiento potencial, tenderá a convertirse —como, de

presupuestaria que permitiera aprovechar el mayor crecimiento de la producción para consolidar el nivel del gasto público total, y disminuir su participación en el PIB, constituía una oportunidad

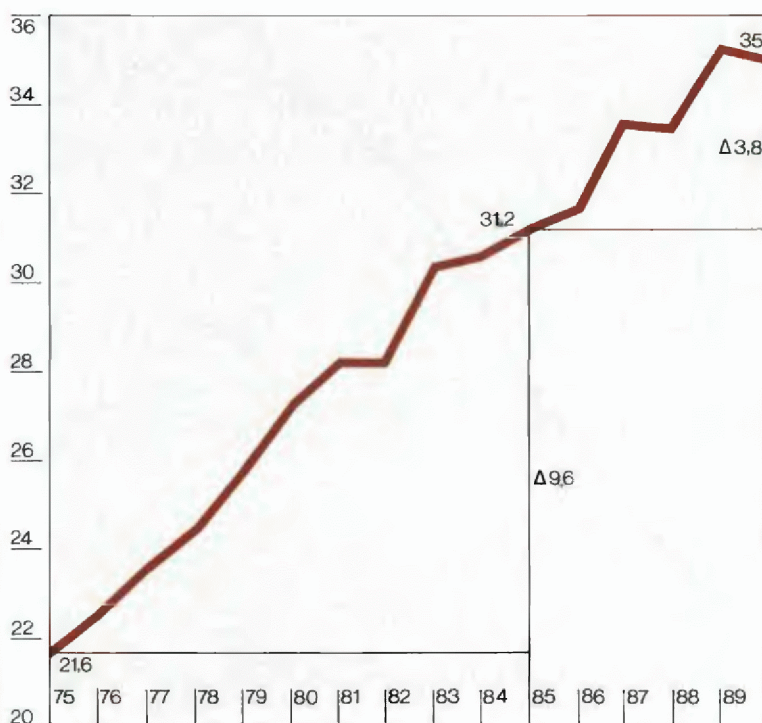
extraordinaria para que, con ello, nuestra hacienda pública sanease sus cuentas equilibrando la liquidación de su Presupuesto. Ese recomendable comportamiento financiero se emprende

hecho, ha ocurrido en España— en un factor poderoso de inestabilidad. El hecho es que la hacienda pública española no ha aplicado, en la fase de intenso crecimiento de la recuperación, la *política de consolidación presupuestaria* que seguían otros países de la CEE, y cuyo principio fundamental es que $\Delta G.P. \ll \Delta PIB$, principio cuya aplicación hubiera permitido una mejora sustancial del déficit público, y no el empeoramiento con el que ha finalizado 1990, y al que nos referiremos después. No haber definido con claridad, y no haber incorporado con decisión, el criterio de la *consolidación presupuestaria* en la fase de recuperación económica constituye un comportamiento negativo que está detrás de la prolongación del déficit público y de su peligrosa presencia para articular una política de convergencia indispensable con los países de la CEE, en el momento actual y en el futuro inmediato. La inercia expansiva del gasto público, rasgo permanente de la hacienda pública democrática, ha situado en el pasado —y sitúa hoy— en una posición desfavorable a la política presupuestaria para desempeñar el papel que le corresponde en la estrategia europea de ajuste que se expone más adelante.

2.º) *El aumento de la presión fiscal y la forma defectuosa en que se ha repartido.* En 13,4 puntos porcentuales se ha elevado en los quince años transcurridos de nuestra democracia la presión fiscal. Ningún país de la CEE ni de la OCDE registra en esos años una dinámica semejante. Ciertamente, nuestros niveles de presión fiscal son más reducidos que los vigentes en la CEE, pero el *ritmo* de crecimiento de la fiscalidad ha sido, en verdad, extraordinario. Y es ese *ritmo* de

GRAFICO 2 EL NIVEL CRECIENTE DE PRESION FISCAL

Presión fiscal (impuestos y cotizaciones, 1975 a 1990)
Porcentaje del PIB



Desde 1975, la presión fiscal española —con el pequeño respiro del año 1988— no ha hecho sino aumentar. El gráfico 2 muestra con claridad ese comportamiento alcista de la presión fiscal española dividiéndolo en dos fases. La primera, que cubre la década crítica (1975-85) en la que la presión fiscal eleva su participación en el PIB prácticamente 10 puntos. La segunda se extiende a lo largo del proceso de recuperación de la economía española (1985-1990). En esta segunda etapa, los aumentos de presión fiscal pierden ritmo aunque consoliden sus niveles. Esa pérdida de fuerza en el crecimiento de la presión fiscal en los dos últimos ejercicios (1989 y 1990) denuncia la presencia de los males que la afectan: el menor ritmo de crecimiento de la economía, las limitaciones de la lucha contra el fraude fiscal y los propios defectos del reparto de nuestros impuestos.

crecimiento el que ha planteado problemas de asimilación a nuestra economía. Problemas agudizados por los criterios con los que se ha repartido esa fiscalidad creciente. En efecto, han sido los impuestos sobre la renta y sobre el patrimonio de las familias (con

un aumento de 4 puntos de participación en el PIB) y los impuestos empresariales (beneficio de sociedades y cuotas patronales de la seguridad social, con un aumento de 6,1 puntos de participación en el PIB) los que explican los incrementos de la

presión fiscal. Frente a esas elevaciones de la presión fiscal directa, los impuestos sobre el gasto no han contribuido, en la forma intensa en que deberían haberlo realizado, a repartir la fiscalidad exigida de la sociedad. El aumento de sólo 3,3 puntos porcentuales revela que la imposición indirecta no ha funcionado con eficiencia. Los impuestos sobre el capital, respondiendo a una tónica dominante en Europa, no se han movido de los valores reducidos que tenían en 1975: 0,2 por 100 del PIB (*vid.* gráfico 2 y comentario).

Por otra parte, la forma en que ese aumento de la presión fiscal se ha repartido ha conculcado los principios fundamentales de la imposición. En primer lugar, la imposición española no ha cumplido con el principio lógico de la suficiencia potencial, porque los ingresos obtenidos por la aplicación del sistema tributario no han sido capaces de financiar en ningún ejercicio económico el gasto público. La causa básica de ese incumplimiento se halla, sin duda, en el margen persistente de defraudación del sistema tributario establecido. Las estimaciones efectuadas del fraude fiscal (*vid.* un resumen en Fuentes Quintana, 1990, y Zubiri, 1990) prueban su importancia en todos los impuestos integrantes del sistema tributario. El fraude en el impuesto sobre la renta de las personas físicas se ha venido estimando por la Comisión para la Evaluación del Fraude, que, en sus últimas cifras publicadas (1986), estimaba el fraude por la relación entre las magnitudes declaradas por los contribuyentes y las magnitudes económicas en el 44,9 por 100, con un 28,7 por 100 para los rendimientos de trabajo y un 69,6 por 100 para los restantes

rendimientos. Las estimaciones del fraude en el IVA, realizadas por el Instituto de Estudios Fiscales, sitúan (en 1990) el índice de defraudación en el 28 por 100 y, si se excluyen las recaudaciones por importaciones, en el 39 por 100. Los datos de la estimación puntual del fraude en el sistema de seguridad social indican que en 1986 el 27 por 100 de los trabajadores estaban situados al margen de él. Estas estimaciones del fraude revelan su importancia, y la erosión que supone en la recaudación tributaria y en la suficiencia financiera.

El fraude que ha acompañado a la aplicación del sistema tributario en el reparto de la presión fiscal afecta también al principio fundamental de la equidad, tanto horizontal (gravamen igual a personas en situación igual) como vertical (gravamen diferenciado a personas en posición desigual). El principio de equidad se ha incumplido también por razones distintas del fraude, que han sido denunciadas reiteradamente por diversos análisis de la imposición española (ver un resumen de éstos en Fuentes Quintana, 1990). Otro principio impositivo muy estimado hoy por los contribuyentes —la sencillez y simplificación de la imposición— no ha informado tampoco la regulación y aplicación de los distintos tributos españoles, en especial del impuesto sobre la renta de las personas físicas, cuya complejidad se manifiesta en dos indicadores elementales, pero expresivos: la utilización masiva del asesoramiento fiscal (un 65 por 100 de los contribuyentes tiene que acudir a esa ayuda costosa para cumplimentar sus declaraciones), mientras que, por otra parte, los contenciosos suscitados por la aplicación del impuesto se sitúan en cifras que superan lo imagi-

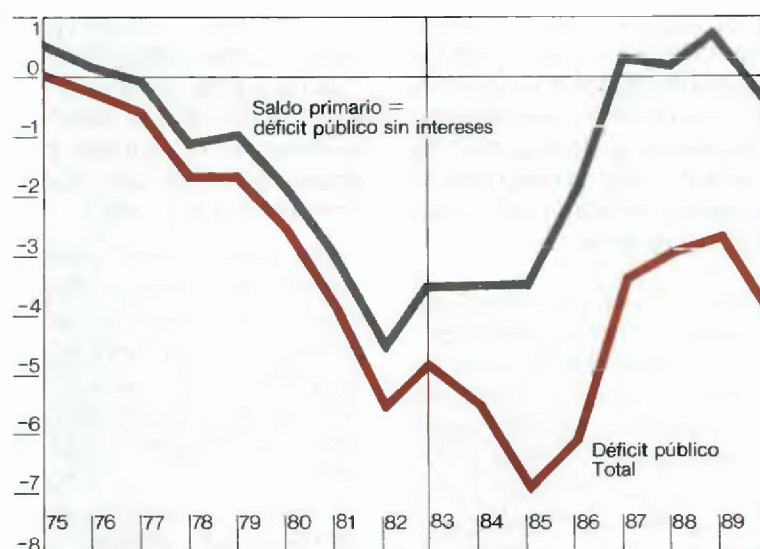
nable. Finalmente, el reparto de una presión fiscal creciente ha convertido a los impuestos en fuerza beligerante en la asignación de recursos, distanciándose del principio de neutralidad al que debería ajustarse la aplicación de los distintos gravámenes (*vid.* un resumen de estos análisis en Albi, 1990; Fuentes Quintana, 1990, y Zubiri, 1990). Para un análisis de la falta de neutralidad impositiva en los impuestos empresariales y en el impuesto personal sobre la renta, *vid.* González-Páramo (1990 y 1991).

De modo que el crecimiento intenso de la presión fiscal y los efectos derivados de los incumplimientos de los principios de la imposición han acarreado un coste social y económico importante que dificulta —si es que no impide— nuevos aumentos de la recaudación impositiva. Se ha reclamado con insistencia la reforma tributaria para corregir los perceptibles defectos que presidían el reparto de la presión fiscal, con el fin de reducir su coste y acallar la disconformidad con la imposición que se ha ido manifestando en forma creciente en la sociedad española, algo que no se ha conseguido de forma satisfactoria.

3.º) *La omnipresencia del déficit público en todos los ejercicios presupuestarios vividos por la hacienda pública democrática y el aumento del endeudamiento público.* Como prueban las cifras del cuadro n.º 1, todos los años, desde 1976, arrojan un déficit público continuado. Hacienda pública democrática y déficit público se manifiestan, así, como términos equivalentes; este déficit público ha descrito, sin embargo, varias etapas diferentes. Una primera, de 1979 a 1982, que crea el déficit y lleva su cuantía hasta el 5,6 por 100 del PIB. Dos

GRAFICO 3 DEFICIT PUBLICO CONTINUADO Y ENDEUDAMIENTO CRECIENTE

Composición del déficit público



Hacienda Pública democrática y déficit público constituyen términos correspondientes. El déficit público se crea en la etapa 1979-1982, como muestra con elocuencia el gráfico, que traduce el peso de la crisis económica y la existencia de unos supuestos políticos que lo favorecían: la fuerte oposición del PSOE y la debilidad de los gobiernos de UCD. El déficit se intensifica de 1982 a 1985 en el que se alcanzan sus valores máximos (7 por 100 del PIB). La recuperación de la economía y una tímida política de ajustes disminuyen su importancia de 1985 a 1988. A partir de 1989, el déficit público empeora, aplazándose la llegada de su desaparición prometida en 1993.

La acumulación de déficits públicos continuados han provocado un endeudamiento creciente de la Hacienda Pública que el gráfico muestra con claridad a través de la diferencia entre el déficit público total (que recoge las cargas por intereses de esa mayor deuda pública) y el saldo primario, esto es: déficit público sin intereses. La divergencia de esos dos conceptos abre una tijera entre ellos, mostrando la servidumbre creciente del endeudamiento sobre el déficit público.

discurre entre los años 1982 y 1985; en ella, el déficit, bajo la presión de la crisis económica y el convencimiento de su utilización compensatoria para atacar los efectos de esa crisis por el gobierno del PSOE, eleva sus niveles hasta situarlos en el 6,9 por 100 del PIB en 1985. La recuperación de la economía y la práctica de una política de ajustes por los gobiernos del PSOE inicia una nueva y cuarta etapa de reducción del déficit público, que comprende los años 1986 a 1988. Las dificultades para reducir el déficit público volverían a aparecer en 1989. El déficit choca con la meseta del 3 por 100 del PIB y asciende, desde ella, al 3,6 por 100 en que se sitúa en 1990; un nivel del que resulta difícil bajar según están mostrando con elocuencia los acontecimientos de 1991 y las previsiones presupuestarias para 1992 (*vid.* gráfico 3 y comentario).

Ese déficit público continuado ha aumentado la cuantía de los pasivos financieros y la deuda pública hasta el 47,8 y el 43,1 por 100, respectivamente, con aumentos de 34,5 y 30,2 puntos porcentuales, respectivamente. Aquí, de nuevo, se registra un *ritmo* de endeudamiento importante, cuya trascendencia debe evaluarse por la diferencia entre los tipos de interés y la tasa de desarrollo de la economía, cuyo crecimiento dispar en los últimos ejercicios es perceptible; disparidad que, al situar los tipos de interés por encima de la tasa de desarrollo, convierte en explosivo y peligroso el crecimiento del endeudamiento si éste se financiase, como debiera, a los tipos de interés vigentes en los mercados financieros. Algo que no ha ocurrido en el pasado. La carga por intereses de esa deuda pública, en gran parte negociada al margen de las

fuerzas originaron y consolidaron este desequilibrio: política, la primera; económica, la segunda. Los gobiernos débiles de UCD y la fuerte oposición del PSOE constituyeron el sustrato político de presión opositora y concesiones del gobierno, cuya resultante fue la de desatar el crecimiento del gasto público, que no pudo atenderse ni aun contando con la fuerte elevación de la presión

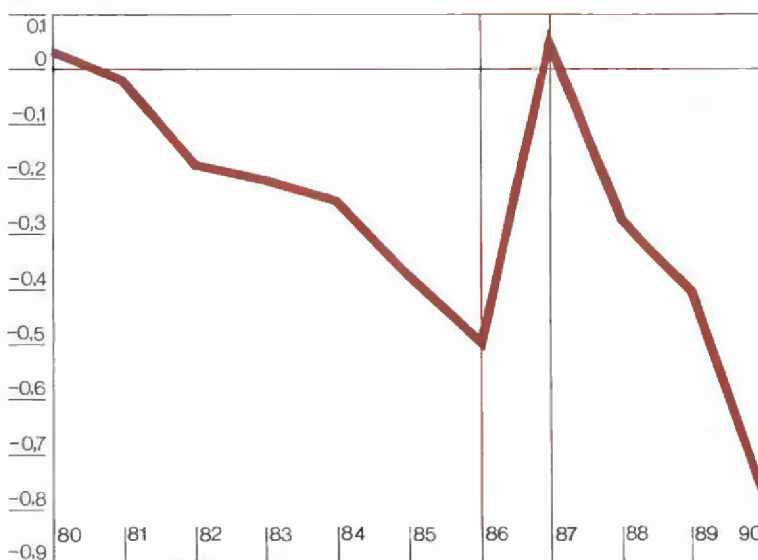
fiscal. A ese fundamento político se añadió la crisis económica, que trasladó sobre el Presupuesto las ayudas demandadas por empresas y familias para afrontar sus consecuencias. Esas dos fuerzas se manifestaron en el formidable crecimiento de los gastos de transferencia, que se llevaron los importantes aumentos en la presión fiscal. La segunda etapa del déficit público

condiciones del mercado (algo que será difícil que ocurra en el futuro), se ha elevado, pese a esa negociación favorable impuesta en los mercados financieros, a 3,5 puntos porcentuales del PIB en 1990, cifra que indica el coste del continuado endeudamiento de nuestra hacienda pública democrática (*vid.* gráfico 3 y comentario).

4.º) *Descentralización del gasto público (no de la imposición) y endeudamiento de las administraciones públicas territoriales.* Característica eminente de la hacienda pública en la democracia española ha sido la descentralización del gasto, en virtud de la cual autonomías y municipios han pasado a interpretar una parte creciente del gasto de las administraciones públicas, y especialmente de los gastos de inversión. Las cifras que ofrece el cuadro n.º 1 son reveladoras. Prácticamente, las administraciones territoriales han ganado 16 puntos de participación en los gastos de las administraciones públicas. Las autonomías se han convertido en protagonistas de la descentralización del gasto público. Ese rasgo vuelve a caracterizarse por un *ritmo* extraordinario, que marca un caso de descentralización sin precedentes comparables en cuanto al *corto espacio de tiempo* en que se ha registrado en España. Con todo, el problema que ese comportamiento del gasto público plantea es que, al no coincidir con una descentralización de los ingresos impositivos, ha llevado a las haciendas territoriales, y en especial a las autonómicas, a no contar con el freno ciudadano para orientar y dirigir la expansión del gasto público. Esa ausencia del principio de responsabilidad fiscal explica el ritmo creciente del déficit de las haciendas territoriales (*vid.*

**GRAFICO 4
DESCENTRALIZACION
DEL DEFICIT PUBLICO**

Déficit de las CC.AA.



El déficit público ha tendido a desplazarse desde la Hacienda Central hacia las Haciendas Territoriales a lo largo de los años de nuestra democracia. El gráfico muestra el déficit de las comunidades autónomas a lo largo del periodo 1975-1990. La contribución creciente del déficit autonómico al déficit público total ha sido una consecuencia del proceso de descentralización del gasto y de la ausencia de una responsabilidad fiscal (por falta de ingresos propios de las Autonomías). Esas dos fuerzas han provocado dos hechos coincidentes: el aumento del déficit autonómico y el peso creciente del endeudamiento de las comunidades autónomas, cuyos ritmos de expansión anual en los dos últimos ejercicios han sido extraordinarios (superiores al 45 por 100) y que pesarán sobre los gastos y el déficit público autonómico en sucesivos ejercicios.

gráfico 4 y comentario). La hacienda pública española no ha sido capaz de descentralizar responsabilidad fiscal, y ese comportamiento ha dado al déficit de la haciendas territoriales la importancia y la gravedad que se han denunciado a lo largo de los últimos meses.

5.º) *La pérdida de la eficacia del Presupuesto como instrumento de control de la hacienda pública y como medio de previ-*

sión de la actividad financiera. Es ésta una característica destacada del comportamiento de la hacienda pública democrática difícil de reducir a cifras año a año, y que se consigna en el cuadro número 1 como una característica cualitativa. Sin embargo, el hecho de que no resulte posible el cálculo preciso de las consecuencias de los comportamientos que en el cuadro n.º 1 se consignan no significa que carezcan de trascendencia. Muy al contrario. Los

comportamientos de la hacienda pública democrática encuentran, precisamente, su origen y explicación en la pérdida de eficacia del Presupuesto como institución encargada de controlar la actividad financiera y de realizar previsiones acertadas sobre su comportamiento. La nota que el profesor Barea —un conocedor profundo de las técnicas y comportamientos del Presupuesto español— ha elaborado, y que acompaña como recuadro a este trabajo, describe las vías por las cuales el Presupuesto ha perdido el carácter de medio de control y previsión que le hace respetable en una democracia. La elaboración del Presupuesto está dominada en España por un incrementalismo en sus partidas como criterio para su cálculo anual. Cada año, algunos conceptos del Presupuesto aumentan en un porcentaje y los demás permanecen constantes (en el mejor de los casos). El incrementalismo eleva, así, siempre la cuantía del Presupuesto, lo que explica las cifras crecientes que registra año tras año. Por otra parte, el Presupuesto ha introducido en España los créditos ampliables y las incorporaciones de crédito en forma tal que su liquidación ofrece discrepancias decisivas con los créditos iniciales. A ello se añaden las transferencias efectuadas en el ejercicio, que alteran el destino del gasto público consignado en el Presupuesto. A la pérdida de control del gasto público ha contribuido también la facilidad con la que el Tesoro ha encontrado financiación en el Banco de España.

El comportamiento del Presupuesto como institución de control y previsión ha ido acumulando defectos y corruptelas a lo largo de los años de nuestra democracia, una característica que

condiciona la conducta de la actividad financiera. Cuando uno vuelve la vista atrás y contrasta la existencia de estas corruptelas en el pasado, y el duro juicio de estas prácticas en la obra distante de uno de nuestros hacendistas más destacados, José Piernas Hurtado (ver el señalizador de este número de PAPELES), se comprueba con desilusión lo poco que se ha avanzado para corregir estas deficiencias. Nuestra joven democracia, contemplada desde esta perspectiva que ofrece el Presupuesto, aparece como vieja y rutinaria. Corregir esta situación del Presupuesto, restaurando su calidad como instrumento de control y previsión, constituye una empresa política y técnica que debería ser prioritaria en una democracia.

Esos cinco rasgos a los que responde la hacienda pública de la democracia española definen un comportamiento peculiar que ha condicionado a la política presupuestaria de los últimos quince años, y que limita sus posibilidades presentes y futuras al servicio de la política económica del país.

Los rasgos de la hacienda pública democrática desde una perspectiva diferente

El comportamiento de la hacienda pública que definen las cinco características anteriores, y que recoge el cuadro n.º 1, se deriva de la serie de valores elegidos de las variables fundamentales en que se manifiesta la actividad financiera. Una visión diferente es la que puede obtenerse a partir de la lógica de la restricción presupuestaria intertemporal a que está sometida la hacienda pública. Una ordenación de las operaciones de las administraciones públicas de for-

ma que refleje, aproximadamente, la restricción presupuestaria es la cuenta que habitualmente elabora el Banco de España, y cuya secuencia de valores para el período 1975-1990 se ofrece en el cuadro n.º 2. La ventaja principal de esa presentación del comportamiento de la hacienda pública es que relaciona los distintos conceptos que integran la actividad financiera de las administraciones públicas de cada año, permitiendo comprobar las interdependencias de sus partidas o conceptos contables y sus saldos.

Obviamente, esa presentación agregada de las administraciones públicas permite ratificar los rasgos elementales del comportamiento de los componentes de la actividad financiera en el período 1975-1990 que antes se han identificado: el salto prodigioso del gasto público, los aumentos intensos de la presión fiscal, la omnipresencia del déficit público con sus distintas etapas, y el aumento del endeudamiento. La cuarta característica —el comportamiento de las administraciones públicas territoriales— no se recoge en el cuadro n.º 2, que presenta las cifras consolidadas para todas las administraciones públicas españolas. El carácter cualitativo de la quinta característica, antes expuesta, está presente en el cuadro n.º 2 en sus consecuencias, aunque no en la formulación que recoge el cuadro n.º 1, dada su naturaleza.

La principal aportación que el cuadro n.º 2 permite realizar al conocimiento de los rasgos de la hacienda pública en el período 1975-1990 es la de mostrar los factores condicionantes de la marcha de sus equilibrios económicos. Vistas desde esa perspectiva, las cifras de este cuadro apuntan hacia una clara diferencia en el

CUADRO N.º 2

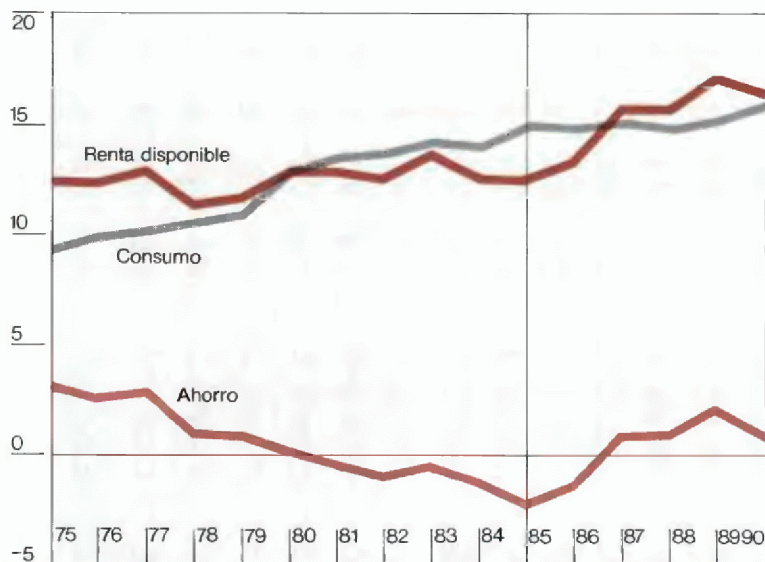
ADMINISTRACIONES PUBLICAS: INGRESOS Y GASTOS NO FINANCIEROS
(Porcentaje del PIB a precios de mercado)

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	Variación 75-85	Variación 85-90	Variación 75-90
1. INGRESOS CORRIENTES	24,3	25,2	26,4	27,0	28,3	30,0	31,2	31,4	33,6	33,4	34,3	34,7	36,4	36,3	38,0	37,7	10,0	3,4	13,4
Impuestos ligados a la producción e importación	6,7	6,6	6,7	6,2	6,4	6,6	7,5	7,9	8,8	9,3	9,8	10,8	10,5	10,5	10,4	10,0	3,1	0,2	3,3
Impuestos corrientes s/renta y patrimonio	4,4	4,7	4,9	5,5	5,9	6,8	7,0	6,6	7,6	8,1	8,2	7,9	10,1	10,3	11,9	11,8	3,8	3,6	7,4
Cotizaciones sociales	10,3	11,0	11,8	12,5	13,1	13,2	13,4	13,3	13,7	13,1	13,0	12,8	12,8	12,5	12,7	13,0	2,7	0,0	2,7
Intereses, dividendos y otras rentas	1,2	1,2	1,3	1,1	1,0	1,0	1,3	1,5	1,4	1,0	1,2	1,1	0,9	0,9	1,0	1,0	0,0	-0,2	-0,2
Transf. corrientes diversas (a) ..	1,7	1,7	1,7	1,7	1,9	2,1	2,0	2,0	2,0	2,0	2,1	2,1	2,1	2,1	2,0	1,9	0,4	-0,2	0,2
2. GASTOS CORRIENTES POR TRANSFERENCIAS	12,0	13,0	13,7	15,7	15,9	16,7	18,2	18,7	19,7	20,7	22,0	21,6	20,7	20,8	21,0	21,5	10,0	-0,5	9,5
Prestaciones sociales	9,3	10,0	10,4	12,0	11,9	12,3	13,8	13,6	14,0	14,0	14,4	13,9	13,8	13,9	14,0	14,6	5,1	0,2	5,3
Intereses efectivos	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,7	0,8	1,0	1,4	2,1	3,4	4,0	3,5	3,3	3,4	3,5	2,9	0,1	3,0
Subvenciones	1,1	1,3	1,4	1,9	2,0	2,0	2,1	2,6	2,6	3,0	2,5	2,0	1,8	2,1	1,9	1,9	1,4	-0,6	0,8
Transf. corrientes diversas (a) ..	1,1	1,2	1,4	1,3	1,4	1,5	1,5	1,5	1,6	1,5	1,7	1,7	1,6	1,5	1,7	1,5	0,6	-0,2	0,4
3. RENTA NETA DISPONIBLE	12,3	12,2	12,7	11,3	12,4	13,3	13,0	12,7	13,9	12,7	12,3	13,1	15,7	15,5	17,0	16,2	0,0	3,9	3,9
4. CONSUMO PUBLICO ..	9,2	9,8	10,0	10,4	12,3	13,5	13,9	14,2	14,8	14,6	14,7	14,6	15,1	14,7	15,0	15,3	5,5	0,6	6,1
Remuneración de asalariados ..	7,2	7,8	8,1	8,4	9,3	9,8	10,3	10,2	10,6	10,5	10,6	10,3	10,4	10,4	10,5	10,9	3,4	0,3	3,7
Compras netas de bienes y servicios	1,6	1,6	1,5	1,6	2,1	2,9	2,7	3,0	3,2	3,1	3,1	3,3	3,7	3,3	3,5	3,3	1,5	0,2	1,7
Consumo de capital fijo	0,4	0,4	0,4	0,4	0,8	0,9	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,1	0,6	0,1	0,7
5. INVERSION PUBLICA (b)	2,7	2,4	2,7	2,1	1,8	1,9	2,3	3,1	2,8	2,6	3,7	3,6	3,4	3,8	4,3	4,9	1,0	1,2	0,2
6. INGRESOS DE CAPITAL	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,4	0,5	0,4	0,6	0,6	0,5	0,2	0,1	0,3
Impuestos s/el capital	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0
Transf. de capital recibidas ..	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	0,3	0,2	0,3	0,4	0,3	0,2	0,1	0,3
7. TRANSFERENCIAS DE CAPITAL ENTREGADAS	1,0	1,0	1,2	1,1	1,2	1,5	1,9	2,2	2,2	2,0	2,3	2,3	1,8	1,7	2,0	1,6	1,3	-0,7	0,6
8. Ajuste: CONSUMO DE CAPITAL FIJO	0,4	0,4	0,4	0,4	0,8	0,9	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,1	0,6	0,1	0,7
9. CAPACIDAD (+) O NECESIDAD (-) DE FINANCIACION	0,0	-0,3	-0,6	-1,7	-2,0	-2,7	-3,9	-5,6	-4,8	-5,3	-6,9	-6,0	-3,2	-3,2	-2,7	-4,0	-6,9	2,9	-4,0
PRO MEMORIA:																			
Impuestos y cotizaciones	21,6	22,5	23,5	24,4	25,7	27,1	28,1	28,1	30,3	30,6	31,2	31,7	33,6	33,5	35,2	35,0	9,6	3,8	13,4
Gastos totales (2+4+5+7) ...	24,9	26,2	27,6	29,3	31,3	33,7	36,3	38,2	39,6	39,9	42,7	42,1	41,0	41,1	42,4	43,3	17,8	0,6	18,4
Ahorro Neto (3-4)	3,1	2,4	2,7	0,9	0,1	-0,3	-0,9	-1,5	-1,0	-1,9	-2,4	-1,5	0,7	0,8	2,0	0,9	-5,5	3,3	-2,2
DEFICIT SIN INTERESES PAGADOS (-)	0,5	0,1	-0,1	-1,2	-1,4	-1,9	-3,0	-4,6	-3,4	-3,1	-3,5	-2,0	0,3	0,1	0,7	-0,5	-4,0	3,0	-1,0

(a) Incluye cooperación internacional corriente.

(b) Formación bruta de capital fijo, más adquisición de terrenos.

GRAFICO 5
RENTA PUBLICA DISPONIBLE, CONSUMO
Y AHORRO PUBLICOS



El gráfico muestra la marcha de tres variables decisivas para conocer el comportamiento económico de las administraciones públicas en el periodo 1975-1990. La renta pública disponible que expresa la diferencia entre ingresos totales y gastos de transferencia, se estanca en la fase crítica de la economía que va de 1975 a 1985 como consecuencia del súbito aumento de los gastos de transferencia a pesar de la extraordinaria elevación de los ingresos por impuestos. El consumo público creciente de esa fase no pudo ser atendido por la renta disponible a la que supera en esta etapa 1975-1985. El consumo público fue así deficitario. Por otra parte, el ahorro público (diferencia entre renta disponible y consumo) se convierte en negativo partiendo de los valores positivos de 1975. Esa situación desequilibrada del sector público se corrige, en parte, en la etapa de la recuperación económica. La renta pública disponible aumenta y supera al consumo público a la altura del año 1987, lo que permite realizar un ahorro público positivo a partir de ese año. Sin embargo, esa mejora del ahorro público se degrada en los dos últimos ejercicios (1989 y 1990) con lo que el excepcional periodo de recuperación económica no se aprovechó debidamente por la Hacienda Pública española, para haber consolidado una situación de mayor sanidad financiera desde la que afrontar el proceso de integración en la UEM.

En el paréntesis temporal comprendido entre estos dos años, la renta neta disponible fluctuará en torno a ese valor central, sin grandes variaciones; ese estancamiento viene explicado por la acción de dos fuerzas contrapuestas: un aumento de los ingresos corrientes, y una elevación de los gastos de transferencia que compensa los mayores ingresos por impuestos. En efecto, los ingresos corrientes pasan del 24,3 por 100 del PIB en 1975 al 34,3 por 100 del PIB en 1985. Este aumento de 10 puntos porcentuales de los ingresos corrientes en el PIB procedía, fundamentalmente, de los impuestos sobre la renta (3,8 puntos), de los tributos que recaían sobre la producción y la importación (3,1 puntos) y de las cotizaciones sociales (2,8 puntos); los 0,4 puntos restantes los aportaban los ingresos por diversas transferencias corrientes. Esa fuerza positiva de los mayores ingresos corrientes se contrapesó por el aumento de los gastos de transferencia corrientes, que crecerían justamente en la misma cuantía que lo habían hecho aquéllos: 10 puntos porcentuales en el PIB (al pasar del 12 al 22 por 100 del PIB). Intérpretes de esa elevación de los gastos corrientes de transferencia fueron, fundamentalmente, las prestaciones sociales (con un aumento de 5,1 puntos porcentuales del PIB); con una presencia menos acusada, figuran los intereses efectivos (que registrarían una elevación de 2,9 puntos del PIB), las subvenciones (que se elevaron en 1,4 puntos) y la partida de transferencias corrientes diversas (con un aumento de 0,6 puntos porcentuales). La suma de todas esas partidas agotaba los fondos adicionales obtenidos por los mayores ingresos públicos a lo largo del periodo 1975-1985.

comportamiento económico de las administraciones públicas en dos etapas distintas: la dominada por la crisis económica que discurre de 1975 a 1985, y la etapa de recuperación económica que parte de 1985 y llega hasta 1990.

Tres son los comportamientos que destacan en el cuadro n.º 2, y que muestran los graves dese-

quilibrios económicos de la hacienda pública que se generaron entre 1975 y 1985:

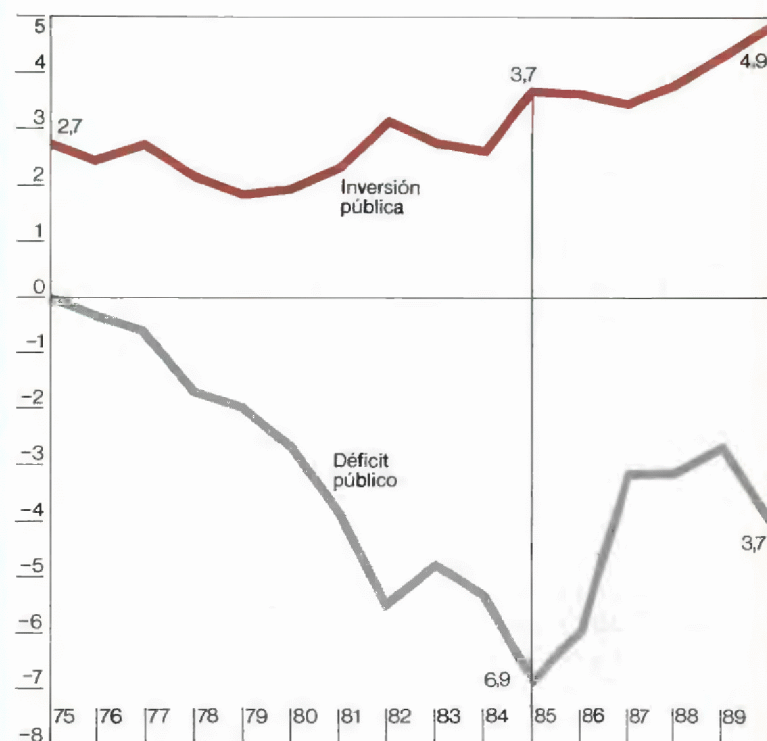
1.º) *El estancamiento de la renta neta disponible y el aumento de los gastos deficitarios de consumo e inversión públicos.* Tanto en 1975 como en 1985, la renta neta disponible registraba el mismo valor: 12,3 por 100.

Dicho en otros términos: la renta neta disponible no alcanzaba a financiar siquiera los gastos de consumo corriente, abriendo así las puertas a una era prolongada de desequilibrios económicos en el sector público, con caídas espectaculares del ahorro y aumento del déficit público. Un déficit público impulsado, junto con la limitación de la renta disponible, por el aumento del consumo público (que será de 5,5 puntos porcentuales del PIB de 1975 a 1985) y por el crecimiento limitado —de un punto porcentual— de la inversión pública, a cuya financiación no pudieron atender tampoco los estancados e irrelevantes impuestos sobre el capital ni las transferencias de capital, que aumentaron a lo largo de la década crítica tan sólo en 0,2 puntos porcentuales.

2.º) *Rápida creación de un déficit público importante y aparición de un ahorro público negativo.* Los dos grandes desequilibrios que destaca la presentación de las cuentas de las administraciones públicas del cuadro n.º 2 son, de una parte, la desaparición del ahorro público positivo y, de otra, el arraigo de un déficit público continuado. El ahorro público partía de un valor positivo del 3,1 por 100 del PIB en 1975. Sin embargo, el estancamiento de la renta disponible y el crecimiento del consumo público anularían el ahorro público a la altura de 1979 y lo convertirían en negativo (−2,4 puntos porcentuales del PIB) en 1985. El recorrido del déficit público será semejante al del ahorro público. La pérdida del equilibrio de las cuentas públicas, que presentaban un superávit en 1975 del 3,1 por 100 del PIB, se precipitará hasta un déficit del 6,9 por 100 en 1985.

GRAFICO 6 LA «REGLA DE ORO» PRESUPUESTARIA

Evolución del déficit público y la inversión pública (1975-1990)
Porcentaje del PIB



La llamada «regla de oro» presupuestaria, de origen germánico, establece que el déficit público registrado por la Hacienda sea, como máximo, igual a la inversión pública realizada, con lo que el déficit público deberá ser invertido y no podrá financiar los gastos de consumo público. Esa «regla de oro» no se ha cumplido, como muestra el gráfico, en el período 1975-85, y sí lo ha hecho en la fase de recuperación 1985-90, como consecuencia de la reducción del déficit público y de los aumentos de la inversión pública. La «regla de oro» permite, sin embargo, un comportamiento laxo y poco exigente de la Hacienda Pública, pues el crecimiento de los gastos de inversión puede presionar ilimitadamente el déficit público, con los efectos negativos para los equilibrios de la economía.

3.º) *La situación de la hacienda pública incumple, sistemáticamente, de 1975 a 1985, la llamada «regla de oro» presupuestaria, síntoma claro de la gravedad de su desequilibrio.* Esa «regla de oro» establece que el déficit público registrado sea,

como máximo, igual a la inversión pública realizada, con lo que el déficit público —para que la regla se cumpla— deberá ser invertido y no podrá financiar los gastos de consumo. Se trata de una regla de origen germánico que ha sido criticada por muchos

hacendistas por la laxitud que su cumplimiento establece para la hacienda pública, ya que el crecimiento de los gastos de inversión puede presionar ilimitadamente al déficit, con los efectos negativos consiguientes sobre los equilibrios de la economía. Sin embargo, ni siquiera esta regla de mínima disciplina presupuestaria se cumple en esta etapa (como muestran las cifras del cuadro n.º 2 y el gráfico 6). El déficit público aumenta desde 1976 y, desde el año 1979, su cuantía superará a la inversión pública, llegando así hasta 1985, año en el cual la inversión pública se situará en el 3,6 por 100 del PIB, prácticamente la mitad del déficit público que en ese ejercicio se registra (6,9 por 100 del PIB).

Esos tres comportamientos de la hacienda pública, interrelacionados entre sí y consecuencia de las conexiones contables de las partidas que muestra el cuadro número 2, revelan la importancia de los desequilibrios de la hacienda pública española en los años centrales de la crisis económica.

Esos tres comportamientos de la actividad financiera van a alterarse de forma apreciable —aunque no completa— en la etapa de recuperación económica abierta en 1985. En efecto, la hacienda pública registrará, a partir de 1985, otros tres comportamientos bien diferentes:

1) *Un crecimiento importante de la renta disponible, un aumento muy reducido de los gastos de consumo público y un crecimiento acelerado de la inversión pública.* La primera premisa para un saneamiento de las cuentas públicas —la disponibilidad de una mayor renta neta— se consigue en 3,9 puntos porcentuales a lo largo de los años

1985-1990, como consecuencia del crecimiento económico que alienta el aumento de la presión fiscal (en 3,8 puntos porcentuales) y de la aplicación de una política que frena el crecimiento de los gastos de transferencia corriente (que retroceden en 0,5 puntos porcentuales en esta fase). La mayor renta disponible, al coincidir en esta fase 1985-1990 con una moderación perceptible en el crecimiento de los gastos de consumo (en 0,6 puntos porcentuales, frente a los 5,5 puntos del período anterior), mejorará sustancialmente el ahorro público. Mientras tanto, las inversiones públicas recuperarán su vitalidad acelerando su marcha hasta situarse, en 1990, en el 4,9 por 100 del PIB; de modo que las tres secuencias del cambio de comportamiento del sector de administraciones públicas en la fase de recuperación económica serán: mayor renta disponible, desaceleración del consumo público y aceleración de las inversiones públicas. Una triple conducta que mejora los equilibrios de la hacienda pública y la calidad del gasto público (menos transferencias, menor aumento del consumo público, más inversiones públicas).

2) *Mejora de los desequilibrios, recuperación del ahorro público y reducción pero permanencia del déficit público.* El ahorro público pasará del valor negativo de -2,4 puntos, en que se había situado en 1985, a valores positivos a partir de 1987 (0,7 puntos porcentuales), y en torno a esos valores positivos permanece en 1990 (0,9 puntos del PIB). El déficit público describirá un comportamiento espectacular de 1985 a 1988, reduciendo sus cifras a menos de la mitad. Sin embargo, esa tendencia se interrumpe en 1988, produciéndose

en 1989 un aumento del déficit público hasta los 3,6 puntos del PIB, como consecuencia de las mayores inversiones no correspondidas con mayores ingresos de capital (los impuestos sobre el capital se estancan y las transferencias de capital disminuyen en 0,7 puntos porcentuales). De esta manera, el déficit público manifestará una acrecida presencia desde 1989, signo de la dificultad de su reducción por debajo de esa firme meseta del 3/4 por 100 en que, tenazmente, se ha situado desde 1988 en adelante, y de la que nuestra hacienda ha sido incapaz de bajar.

3) *La hacienda pública cumplirá, desde 1987 a 1990, con la llamada «regla de oro» presupuestaria.* En efecto, a partir de 1987 la cuantía de las inversiones públicas supera al valor del déficit público (*vid.* cuadro n.º 2 y gráfico 6). Ese cumplimiento de la «regla de oro» presupuestaria refleja, de un lado, el cambio hacia un aumento de los gastos de inversión y, de otro, la disminución del déficit público. Sin embargo, éste continuará situado, en 1990, en niveles peligrosos para los equilibrios de la economía española, con independencia del gasto público financiado.

Esos tres comportamientos favorables de la hacienda pública española en la etapa 1985-1990 no deben oscurecer su clara insuficiencia. Porque esos años de intensa recuperación económica deberían haberse aprovechado para definir una política presupuestaria, que mejorara los equilibrios económicos, que hubiera aumentado más el ahorro público (en vez de conformarse con dejarlo, en 1990, prácticamente en los mismos valores alcanzados en 1987) y hubiera eliminado el déficit público (en vez de aumentarlo, como ocurrió de 1988 a

GRAFICO 7 NIVEL DE ACTIVIDAD ECONOMICA Y DEFICIT PUBLICO

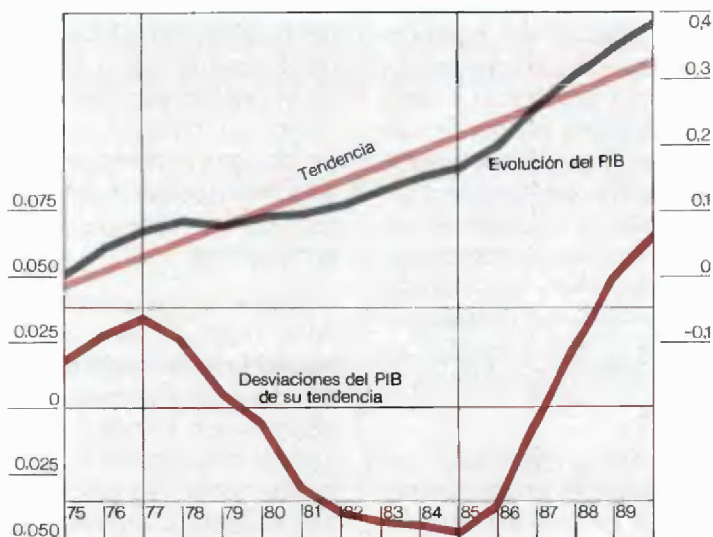
El gráfico pretende mostrar dos características fundamentales de la política presupuestaria:

- La relación entre nivel de actividad y déficit presupuestario.
- El aumento que en los últimos años se ha producido en el *déficit ciclicamente ajustado*.

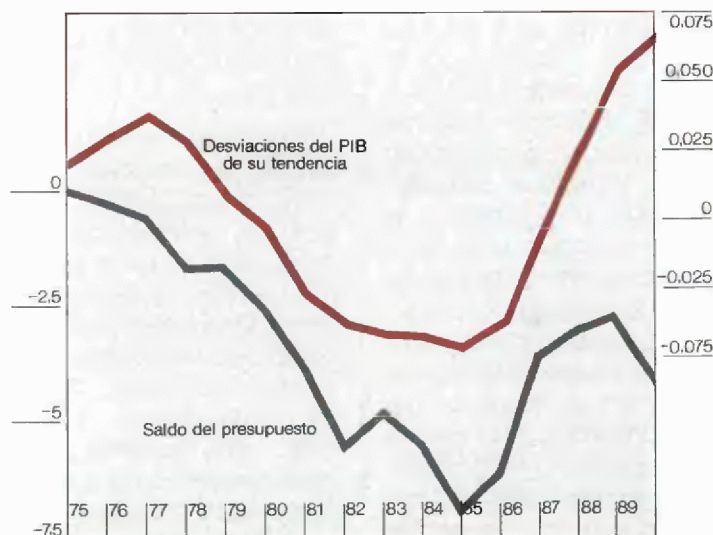
A este respecto, la parte superior del gráfico representa las desviaciones del logaritmo del PIB real de su línea de tendencia. Se marcan tres fases: la suave recuperación que concluye en 1977, la fase recesiva que se prolonga hasta 1985 y, finalmente, la vigorosa recuperación que se inicia en esta fecha y que perdura hasta 1990.

La parte inferior del gráfico contrapone las desviaciones del PIB de su línea de tendencia con la evolución del saldo del presupuesto. El paralelismo de las dos series es indicativo de que el saldo del presupuesto sigue a la evolución del nivel de actividad. Y, también, es indicativo de que, a partir de 1985, a pesar de que la economía española experimenta una intensa recuperación, la mejora del déficit público es inferior a la esperada. Esa situación es expresiva de un empeoramiento del déficit público ciclicamente ajustado. Este empeoramiento resulta sobre todo patente en el período 1989-90, en el que el déficit público aumenta a pesar de que la economía española sigue su senda expansiva.

A) Desviaciones del PIB con respecto a la línea de tendencia
(En valores logarítmicos)



B) Nivel de actividad económica y déficit público
(En valores logarítmicos)



1990). El saldo del Presupuesto ciclicamente ajustado empeora en esta etapa (*vid.* gráfico 7 y comentario), lo que expresa la actuación pro-cíclica del Presupuesto, en contra de lo que hubiera sido necesario para facilitar una política de convergencia a la que nos referiremos más adelante. El carácter negativo de ese

comportamiento de la hacienda pública residía en el pecado de omisión de no haber ganado, por la pasividad de la política presupuestaria, un margen de equilibrios económicos mejores con los que poder afrontar dificultades futuras (las que se han presentado desde 1990).

Los rasgos de la hacienda pública democrática en España: ¿transitorios o permanentes?

La hacienda pública española, vista a través de las series más expresivas que recogen su comportamiento (cuadro n.º 1) o contemplada desde la cuenta integrada de sus actividades (cuadro

número 2), ha llegado a comienzos de la década de los noventa incorporando, merced a esa su nueva conducta, cambios importantes respecto de los comportamientos que la caracterizaban en 1975. Han cambiado —ante todo y de manera decisiva— las dimensiones de gastos e ingresos públicos; se han alterado sus intérpretes, con la irresistible ascensión de las haciendas territoriales; ha cambiado, en fin, para perderse, el equilibrio presupuestario con el que se iniciaba, en 1975, la marcha política hacia la democracia.

Esos cambios registrados en la hacienda pública en los últimos quince años no han sido casuales. Han ocurrido porque detrás de cada uno de esos cambios se encontraba un conjunto de fuerzas poderosas que los han animado. Esas fuerzas, que han configurado los rasgos de la hacienda pública democrática que se han expuesto, no sólo explican su pasado. Actúan y actuarán también sobre el presente y el futuro del comportamiento de la actividad financiera. Si esos comportamientos arraigados, convertidos por el transcurso del tiempo en consolidadas costumbres, no se reforman, la consecuencia será su perpetuación en el tiempo a través de prácticas recurrentes de la política presupuestaria, con el coste y el daño consiguientes sobre la economía en la que actúan y de la que forman parte —con destacado papel interpretativo— las costumbres de la hacienda pública.

Los cambios fundamentales que ha supuesto el transcurso de los quince últimos años para la hacienda pública se han identificado ya, detalladamente, en el epígrafe anterior: el aumento del gasto público, la intensificación de la presión fiscal, la persistencia

del déficit público, el crecimiento del endeudamiento y la descentralización del gasto (y no de la imposición) hacia las haciendas territoriales. Parece necesario aludir a las fuerzas que sostienen cada uno de esos cambios y los proyectan hacia el futuro con el fin de valorar la magnitud de las reformas que son necesarias para impedir que esos rasgos puedan perpetuarse.

Existe hoy un amplio acuerdo, entre quienes han analizado la marcha de la hacienda pública, en considerar al crecimiento del gasto como el rasgo más arraigado y trascendente de su comportamiento. No puede extrañar que eso sea así, dada la multiplicidad de las fuerzas que impulsan ese crecimiento y su intensidad, y la ausencia de reformas que traten de poner freno y orden en esa multiplicación anual del gasto público.

Cinco son —al menos— las causas que motivan la aceleración del gasto público. En primer término, la atracción de sus niveles hacia la que el profesor Lagares (1988) ha llamado la *norma comunitaria del gasto público* (un criterio que considera no sólo los valores del gasto público por habitante de los países de la CEE, sino además la capacidad económica de cada país, sus circunstancias espaciales y sus magnitudes demográficas más relevantes). Como ha afirmado Cnossen (1986), el proceso de integración europea supone una forma definida de entender el papel del sector de administraciones públicas en el sistema económico, con una importante presencia de la economía pública que se manifiesta en amplios programas de gasto. La integración de España en la CEE tenía que ejercer la influencia atractiva de esa concepción, tanto más ex-

plicable dados los bajos niveles de que se partía en nuestro país. Y, en efecto, cómo ha probado la investigación del profesor Lagares, los gastos públicos españoles se han aproximado con gran rapidez a la norma comunitaria en muchas de sus funciones. Sin embargo, en otras, ese nivel comunitario está claramente sobrepasado en España, y es poco o nada lo que se ha hecho por reducir su cuantía. Tales son los casos de los servicios generales (que recogen los gastos públicos destinados a sostener la base burocrática del gobierno, situados en España, en 1986, en 130,1 por 100 respecto del nivel 100 de la CEE) y los servicios económicos (que expresan el grado y el coste de la intervención pública de la economía nacional, y que alcanzaban en el mismo año el nivel de 119,1 por 100). Ese comportamiento concede una gran importancia a las técnicas presupuestarias y a la voluntad y perseverancia políticas puestas en su aplicación para filtrar las presiones descontadas del gasto público comunitario sobre el *total* del gasto público español, evitando crecimientos generalizados del gasto público que serán origen de problemas constantes para la economía y la administración eficiente de sus recursos.

En segundo lugar, debe destacarse la configuración política del Estado democrático, que concedía una relevancia singular a las haciendas públicas territoriales, con la aparición de las autonomías y la intensificación de las funciones desempeñadas por los municipios. La construcción financiera de ese nuevo Estado debía cumplir con dos condiciones: que el traspaso de nuevas funciones a las haciendas territoriales se correspondiera con su cesión desde la hacienda central,

evitando costosas duplicidades, y la existencia de responsabilidades fiscales en el nivel territorial, que actuasen como freno a una extensión excesiva de los gastos de esas haciendas financiados con un crecimiento de su endeudamiento. Esos cambios no se han producido, y su ausencia ha sido una causa poderosa de la expansión del gasto público total de las administraciones públicas. Algo de lo que hoy cabe poca duda, como han mostrado tres índices: el rápido aumento del gasto público territorial y central, el crecimiento extraordinario en los últimos años del endeudamiento autonómico y la confesada crisis en que se encuentra el sistema de financiación autonómica. Es éste un campo en el que la ausencia o el retraso de las reformas necesarias han ocasionado un aumento del gasto público y —como ya se ha consignado con anterioridad y se insistirá seguidamente— un perceptible desplazamiento del déficit público hacia las haciendas públicas territoriales.

En tercer lugar, la propia evolución de la economía ha constituido una fuerza de primera magnitud en la impulsión del gasto público. Dos son las etapas que pueden diferenciarse a este respecto. La primera, marcada por la crisis. La segunda, dominada por la recuperación económica. En la primera etapa —y como ya se ha comprobado en el epígrafe anterior—, los gastos públicos de transferencia crecen con tal intensidad que estancan la renta neta disponible de las administraciones públicas y generan la propensión de la hacienda pública hacia los desequilibrios, con la caída del ahorro público y el intenso aumento del déficit público. En la segunda etapa, el desarrollo económico fuerza los

gastos de inversión pública tendentes a suministrar las infraestructuras que precisaba el desarrollo de la producción privada. Esa apelación a mayores gastos públicos de inversión no ha supuesto la práctica de las reformas del gasto que asegurasen su productividad, ni tampoco se han explorado los caminos por los cuales el sector privado podría haber contribuido —aportando eficiencia y financiación— al desarrollo de las infraestructuras necesarias que reclamaban la mejora de la competitividad de la economía española y la continuidad de su desarrollo económico.

El déficit público continuado se ha convertido en causa adicional y destacada del aumento del gasto público. La investigación de las relaciones déficit-gasto público realizada por Raymond y González-Páramo (1988) ha demostrado la evidencia de la causalidad entre déficit y gasto público en nuestro país. Un 25 por 100 del aumento del gasto público entre 1975 y 1986 procede del déficit público. La persistencia de este déficit y su repunte en 1990 confirman, de nuevo, que esta cuarta fuerza del aumento del gasto público sigue actuando en la hacienda pública española.

En quinto lugar, tras el crecimiento del gasto se halla la pasividad que se ha registrado en la reforma y reforzamiento del Presupuesto como una institución básica para su control y economía. Como se ha expuesto en el epígrafe anterior, los defectos del Presupuesto español han sido evidenciados con reiteración a lo largo de los años 1975-1990. Mientras las arraigadas corruptelas presupuestarias del incrementalismo, los créditos ampliables, las transferencias, los desajustes entre créditos iniciales,

obligaciones reconocidas y créditos finales, y los anticipos al Tesoro del Banco de España continúan informando la conducta del gasto público, éste contará con las mejores garantías para su crecimiento. Como ya se ha dicho en el epígrafe anterior, ninguna reforma de nuestra hacienda pública tiene la prioridad y la importancia que debe concederse a la mejora del Presupuesto como instrumento de previsión, control y eficiencia del gasto público. Una prioridad desatendida hasta ahora por nuestra hacienda pública.

La intensificación de la presión fiscal constituye, como se ha probado en el epígrafe anterior, el segundo rasgo distintivo de la hacienda pública en los últimos quince años. ¿Qué fuerzas han sostenido ese nivel creciente de la presión fiscal? Dos fundamentalmente: de una parte, el nuevo marco tributario, cuya definición se realizó en 1977 y se aplicó en ejercicios siguientes, lo que aumentó la capacidad recaudatoria y elevó la flexibilidad del sistema fiscal, y, de otra, el crecimiento nominal de las bases de los distintos impuestos, que mejoró las recaudaciones al computar tanto la inflación como los aumentos reales de producción, renta y gasto nacionales, en las bases de los impuestos establecidos.

La prolongación del rendimiento del sistema tributario en el futuro se halla gravemente comprometida por tres fuerzas de considerable entidad. En primer término, por el fraude fiscal, cuya reducción constituye la alternativa más importante para mejorar los ingresos de los distintos tributos, puesto que todos ellos están afectados por este mal grave, intenso y generalizado. La lucha contra el fraude fiscal no ha sido efi-

ciente hasta hoy, y su articulación constituye la reforma más urgente de nuestra fiscalidad. Por otra parte, el crecimiento del PIB nominal no promete en el futuro las tasas que han dominado en la etapa expansiva de 1986-1988, y ello se va a acusar sobre el rendimiento recaudatorio de los distintos impuestos. La elevada flexibilidad del sistema tributario acusará, en forma de menores ingresos públicos, la desaceleración en las tasas de crecimiento del producto y la renta nacionales. Finalmente, la competitividad europea en el campo de los rendimientos del capital afectará también, inevitablemente, a los rendimientos del sistema tributario.

Los comportamientos de la hacienda pública española han manifestado, como rasgo central permanente de su conducta en los últimos quince años, la continuidad del déficit público, cuya reducción ha sido propuesta como medida necesaria por todos los análisis técnicos de la economía española realizados por los centros de estudios de dentro y de fuera del país, se ha prometido por los responsables de la política económica del gobierno y se ha exigido, críticamente, por los políticos de la oposición. Pese a concitar tal medida esa rara unanimidad, el hecho es que el déficit público continúa presente en la liquidación de los presupuestos de las administraciones públicas, demostrando un arraigo perseverante detrás del que tienen que existir fuerzas poderosas. Si todo déficit no es más que una diferencia, es evidente que su presencia tiene que deberse a las causas que la sostienen: el crecimiento y la fortaleza del minuendo (el gasto público) y la marcha más lenta y la debilidad del sustraendo (los ingresos públicos).

La fuerza principal que sostiene el déficit público no es otra que la suma de las que presionan el crecimiento del gasto público en nuestra democracia, hasta el punto de que la solución al problema del déficit enfrenta a la sociedad española con el dilema de que o se disminuye el crecimiento del gasto público o, en caso contrario, jamás se logrará la reducción y eliminación del déficit público. Las razones que están detrás de ese dilema son el vigor que manifiesta el gasto público y la debilidad que, para su financiación equilibrada, presenta la imposición.

El vigor del gasto público en una democracia parte del electorado y de la posibilidad de que grupos de interés articulados encaucen sus influencias sobre la política y la burocracia, desatando presiones incontenibles de aumento de gastos. La multiplicación de la presión de intereses privados sobre las cifras del Presupuesto crea un clima favorable al aumento de *todo* el gasto público. Es este crecimiento intenso y general del gasto público, que constituye la negación de la elección presupuestaria, el mal más grave de un Presupuesto que, por su naturaleza y por el servicio a los intereses generales del país, está obligado a *elegir* entre alternativas de gasto público. Elegir equivale a reconocer la escasez de los recursos que el Presupuesto administra, posponiendo unos gastos a otros porque todos no pueden satisfacerse simultáneamente. Si el país necesita más infraestructuras o más educación, estos gastos deberán ocupar el lugar de otros, y la ordenación de las alternativas de gasto, deberá preceder a la elección presupuestaria. El Presupuesto se convierte, así, en la institución básica que debe ga-

rantizar la elección por unas opciones de gasto sacrificando, simultáneamente, otras. Buchanan y Wagner (1977) han afirmado, con elocuente rotundidad: «Un país no puede sobrevivir con instituciones políticas que no se enfrenten al hecho esencial de la escasez. Es simplemente imposible prometer más a una persona sin prometer menos a otras... La escasez es uno de los hechos fundamentales de la vida humana, y las instituciones políticas que no acepten este hecho amenazan la existencia de una sociedad próspera y digna».

Son estas palabras solemnes las que obligan a realizar tareas más prosaicas para conseguir lo que esas palabras pretenden: poner todo el empeño posible en la reforma del Presupuesto para garantizar su disciplina y la elección de gastos públicos alternativos, y continuar esa reforma con aquellas modificaciones institucionales que garantizan el cumplimiento de esa elección presupuestaria.

Si la debilidad del Presupuesto español para imponer elecciones en la administración de recursos escasos constituye la primera fuerza que ha elevado el gasto y el déficit público, elevación que sólo pueden contrarrestar las reformas institucionales que garantizan la vigencia de opciones presupuestarias entre programas alternativos, es lo cierto que a esta reforma imprescindible de la institución presupuestaria, debe acompañarse otra típicamente española. Me refiero a la reforma de las haciendas territoriales y, especialmente, de las autonómicas. Es un hecho probado —ya referido en el epígrafe anterior— que el déficit público ha sufrido un importante desplazamiento desde la hacienda central hacia las haciendas territo-

riales y que, además, dadas las condiciones del marco institucional en el que discurre la elección fiscal de esas entidades, el déficit público será una consecuencia inevitable, como demuestra la experiencia disponible.

Frente a la pereza derivada de la impopularidad política y de la dificultad que suscitan esas reformas del gasto público para controlar y reducir el aumento del déficit, se plantea la cuestión de si no sería posible y preferible aumentar el sustraendo de los ingresos públicos. Antes se ha afirmado que la potencia de ese sustraendo está afectada por la debilidad de la imposición para seguir creciendo en el futuro como lo ha hecho en el pasado. Esa debilidad cuenta con tres motivaciones, expuestas en el epígrafe anterior: la extensión del fraude fiscal, las consecuencias fiscales de la integración *en* y la competitividad *con* la CEE, la disminución del ritmo esperado de crecimiento del PIB y sus efectos, vía flexibilidad impositiva, sobre la recaudación tributaria. La política tributaria nada puede hacer para contrarrestar la segunda y tercera motivaciones, que amenazan con erosionar los ingresos impositivos, por lo que la única alternativa eficiente para aumentarlos se reduce a combatir el fraude fiscal, acción que se configura así como una línea de acción indispensable de la política tributaria, pero de lento rendimiento recaudatorio.

A esas fuerzas negativas, que minoran los rendimientos del sistema fiscal, se añaden los efectos que pueden ocasionar las normas de disciplina presupuestaria que deberán adoptarse en el proceso de integración europea. En efecto, la marcha hacia la UEM restará ingresos por la es-

perable disminución de los llamados «derechos de señoría»; es decir, los basados en la facultad del Estado para financiar el gasto público emitiendo dinero. Los estados obtienen «renta de señoría» emitiendo deudas con un interés nulo o reducido, «deudas» poseídas por el público bajo la forma de dinero, por los bancos en forma de reservas impuestas por los coeficientes obligatorios (de inversión y caja), o bien en forma de suscripción obligatoria de títulos de deuda pública por las entidades de crédito a tipos más bajos de interés que los del mercado. La suma de estos tres agregados sería el importe del «señoría» propiamente dicho (pérdida del valor del dinero en manos del público) y de la imposición implícita, establecida por los coeficientes de caja e inversión a la banca y al resto del sistema financiero, y por la suscripción obligatoria de títulos públicos por las entidades de crédito. La estimación de lo que significan «señoría» e imposición implícita en España (*vid.* Repullo, 1991), en el período 1980-1990, se cifra en un valor del 1,71 por 100 del PIB, cuantía afectada no sólo por el importe total de los fondos retenidos por los coeficientes, sino por los vigentes tipos de interés, valor este último que se verá afectado por la tendencia a su normalización dentro del espacio financiero integrado de la CEE. Sin embargo, lo que por esa vía se perderá podrá ganarse por la normalización de los tipos de gravamen del IVA y de los impuestos sobre consumos específicos, debido al cumplimiento de las directivas comunitarias. Como una alternativa recaudatoria adicional, a la que puede y debe acudir, hay que mencionar la que procedería de explotar el principio del beneficio a través de tasas y precios públi-

cos, a los que tradicionalmente se han atribuido las virtudes de elevar los ingresos y contribuir a una mejor utilización de los servicios públicos. Es ésta una alternativa tradicional del sistema de ingresos a la que los hacendistas conceden hoy, además de esos atributos, posibilidades de mayor congruencia con el orden político democrático (Wagner, 1991), lo que ha motivado una mayor atención consagrada a su estudio, y cuya aplicación podía encontrar mayor espacio financiero en la hacienda pública española. Aún contabilizando esas dos posibilidades de obtener ingresos públicos mayores —por la normalización de los tipos de gravamen de la imposición sobre el gasto y por mayores ingresos por tasas y precios—, éstas no prometen recaudaciones importantes.

Por todo ello, el examen de las alternativas para elevar la presión fiscal en el futuro ratifica la afirmación que constata su debilidad, por lo que si a su fuerza insuficiente se añade el vigor actual y potencial del gasto público, encontraremos la causa verdadera que ha cimentado el déficit público —el crecimiento del gasto—, cuya permanencia en el tiempo está asegurada mientras nuestra hacienda pública no incorpore las reformas institucionales con las que tratar su creciente indisciplina.

Un rasgo permanente de nuestra hacienda pública democrática reside en la importancia cobrada por las haciendas territoriales, rasgo positivo alentado por la teoría de la descentralización fiscal, desarrollada por los enfoques actuales de la hacienda pública, y con extendida vigencia en las haciendas de los países occidentales. Nuestra hacienda pública ha sentido esta llamada a la descen-

tralización fiscal, que cuenta con un amplio apoyo ciudadano. De modo que la hacienda territorial tiene tras de sí un respaldo político considerable, que seguirá manifestándose, con toda probabilidad, en el futuro. La cuestión, evidentemente, no es negar ese curso de la Historia ni oponerse a él, sino organizar esas haciendas territoriales bajo principios que no atenten contra la eficacia en la prestación de los servicios públicos (evitando las costosas duplicidades actuales) y al equilibrio económico de las administraciones públicas (evitando la propensión al déficit y al endeudamiento que manifiesta su situación actual). Es en esas direcciones en las que no existe garantía de que tales fines se consigan, porque las fuerzas que han provocado esas consecuencias de las actuaciones de las haciendas territoriales (la inexistencia de una financiación adecuada y la carencia de una presupuestación eficiente) siguen presentes hoy, a falta de una reforma que las elimine.

La conclusión hacia la que lleva el análisis de las fuerzas que están detrás de los cambios registrados en la hacienda pública democrática en España es la de su contundencia. Nuestra hacienda pública responde a comportamientos convertidos en costumbres por el arraigo de las fuerzas que los motivan y los sostienen. La razón profunda de ese arraigo es que la sociedad española y su organización política se han acostumbrado a vivir —por una práctica que dura quince años en algunos comportamientos, mientras que en otros se remonta mucho más atrás en el tiempo— con una hacienda pública cuya conducta no es sino un reflejo de la que caracteriza a los agentes institucionales de

nuestra economía. Las familias reclaman mayores gastos públicos diariamente como parte de sus hábitos de consumo, demandas con múltiples destinos: para las mejoras de sus pensiones, para el subsidio de sus parados, para financiar las viviendas que necesitan y no pueden costearse, para la sanidad que remedia con gratuidad las contingencias de sus enfermedades o para la educación de quienes integran la unidad familiar. Esas demandas piden todas esas producciones públicas gratuitamente, sin aportación ciudadana alguna que no sea la factura impositiva anual. Aún más: esas demandas, que fuerzan partidas de gasto, se registran, paradójica y contradictoriamente, al mismo tiempo que se solicitan —cuando no se exigen— reducciones de los impuestos. Las empresas privadas abren hacia el Presupuesto sus peticiones de subvenciones que las ayuden a sostener los aumentos de sus costes y la competitividad de sus producciones, anhelan incentivos fiscales que hagan viables y rentables sus inversiones, y recaban suelo y abastecimiento de infraestructuras que reduzcan sus elevados costes de producción. Por su parte, las empresas públicas se han acostumbrado a vivir al margen de la competencia, al templado rescoldo de la subvención presupuestaria, y de la facilidad y garantía de los créditos concedidos por el Estado con el fin de asegurar la continuidad de sus producciones. Los políticos, en fin, se han acostumbrado a gobernar, o a aspirar al poder político desde la oposición, a golpe de concesiones de gasto público o del otorgamiento de beneficios fiscales, asentando el aumento del gasto y el déficit públicos, y convirtiéndolos en moneda política corriente para disfrutar o conseguir el poder. Cier-

tamente, el arraigo de los rasgos de la hacienda pública democrática se fundamenta en que se han convertido para los españoles en una forma de vivir y gobernar. Naturalmente que esa responsabilidad sobre el comportamiento de la hacienda pública carece de un reconocimiento social. Los rasgos de la hacienda pública democrática, que se inician con la multiplicación del gasto, continúan con el aumento de la presión fiscal y concluyen en el déficit público permanente, se presentan, con frecuencia, a la opinión de los españoles como si alguien distinto de los ciudadanos —quizás esa personalidad tecnocrática que los hacendistas denominan administraciones públicas— estuviese realizando, por su cuenta y riesgo, gastos despilfarradores sin fundamento, administrando con incompetencia y desigualdad el sistema tributario, y exhibiendo su incapacidad de gestión con la acumulación de déficit y endeudamiento públicos. Esa presentación de los comportamientos de la hacienda pública resulta atractiva en la medida en que nos exculpa a todos de su realización. Sin embargo, este planteamiento no es admisible, porque no es realista y, por no serlo, no apunta hacia los cambios que serían necesarios para alterar esas costumbres fiscales convertidas en hábitos personales y políticos de nuestra convivencia.

Una variación de los comportamientos de la hacienda pública democrática constituye un problema de responsabilidad colectiva, y su solución reclama el reconocimiento de esa múltiple responsabilidad social en su causación para practicar después las reformas institucionales que alteren duraderamente ese comportamiento (reformular el Presu-

puesto para restaurar sus funciones de previsión y control, eliminando los mecanismos de laxitud presupuestaria actual; clarificar la elección presupuestaria, para asegurar que las opciones de gasto se enfrentan con el hecho esencial de la escasez; asentar el principio de responsabilidad fiscal de las haciendas territoriales; afirmar el cumplimiento tributario, comprometiendo la reducción del fraude fiscal; legitimar el gasto público, aplicando las técnicas que permitan mejorar su eficacia, y practicar de forma continuada, en fin, una política de consolidación presupuestaria al servicio de una reducción programada del déficit y del endeudamiento públicos).

La dificultad de realizar esas tareas deriva, como se ha expuesto, del arraigo consuetudinario de los comportamientos mostrados por la hacienda pública de nuestra democracia. «Cambiar de costumbre es muerte», afirmaba un clásico español, y es precisamente este hecho el que explica la persistencia en el tiempo de nuestras costumbres presupuestarias y fiscales. Sin embargo, ese cambio en los comportamientos de la hacienda pública democrática es inevitable si España desea ganar su futuro económico en la integración europea.

II. INFLUENCIA DEL COMPORTAMIENTO DE LA HACIENDA PÚBLICA SOBRE LA CONVERGENCIA CON LA CEE

Objetivos de la política económica española: definición, contenido y exigencias

Mostrar el sentido en el que el comportamiento descrito de la ha-

cienda pública democrática dificulta o impide la consecución de los objetivos de la política económica española es el propósito de la segunda parte de este trabajo.

Para realizar esa tarea, resulta necesario definir su punto de partida, que no es otro que precisar *lo que queremos*; es decir, los objetivos que deben orientar la estrategia de la política económica y la marcha de la economía española. En segundo lugar, resulta necesario *saber dónde estamos*, lo que equivale a conocer en qué medida la economía española aplica o se aleja de la estrategia de la política económica y del comportamiento —en especial, del comportamiento de la hacienda pública— que conduce a esos objetivos.

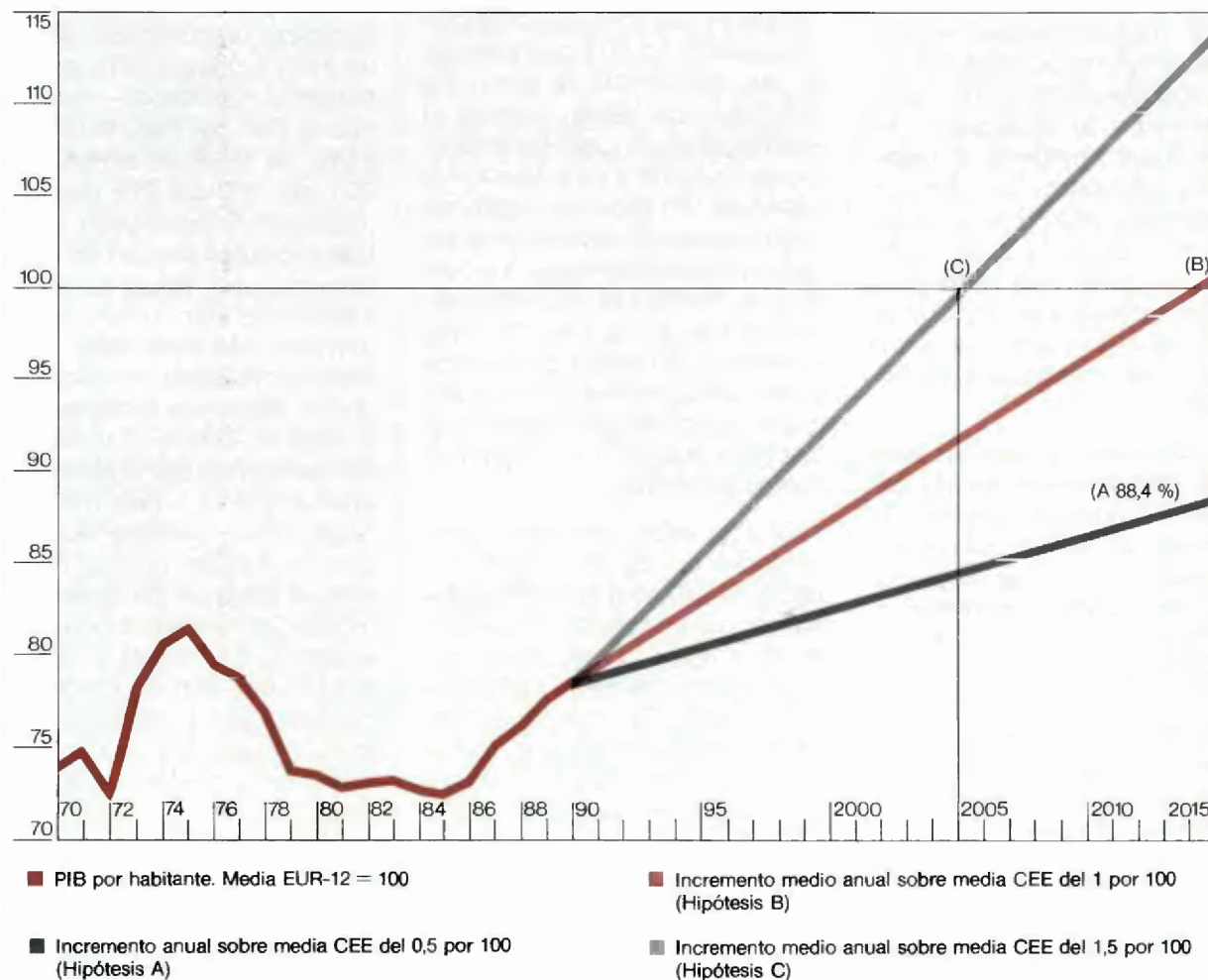
Si algo debe estar claro para entender la lógica a que responde la actividad económica española, es su referencia permanente a nuestra integración política y económica en la Europa comunitaria. El ingreso de España en la CEE debe entenderse como una reorientación histórica inevitable para definir el futuro de España. Una reorientación que respondía a un deseo unánime de la sociedad española por conectar e integrarse con el resto del mundo, abandonando una larga posición de aislamiento estéril y costoso. Ese objetivo político fundamental se alcanzó *de iure* al ingresar España en la CEE, y se consolidó, después, con la firma del Acta Unica Europea, con nuestro ingreso en el mecanismo de cambios del Sistema Monetario Europeo y con nuestra participación activa en el proceso de unión económica y monetaria de Europa. Ese activo constituye, sin duda, el gran logro de la política económica de los años ochenta. Ahora bien, la fi-

delidad a ese objetivo político exige que, económicamente, España sea *de facto* un país europeo. Es decir, alcanzar el nivel medio de producción y bienestar de los países comunitarios. Una traducción económica del objetivo político que está por lograr. Las cifras disponibles —siempre de valor limitado, pero de indispensable referencia— nos dicen que el PIB por habitante de España, en 1990, se situaba en el 76,7 por 100 del PIB medio comunitario. Si se atiende a las cifras recientes del Censo de Población, ese valor se elevaría hasta el 78 por 100 del PIB comunitario (Alcaide, 1991). Ambos valores destacan un mismo hecho: la diferencia económica con Europa de 24 o de 22 puntos porcentuales, que atribuye a nuestro *acercamiento* a esos niveles de producción y bienestar europeos, y a la reducción de esas diferencias, el carácter de objetivo primordial de la política económica española. Ese objetivo coincide, justamente, con el objetivo proclamado por el gobierno, y en torno al cual existe un amplio consenso en la sociedad española.

Afirmar el objetivo del *acercamiento* a Europa supone revelar lo que queremos. Pero la importancia de ese objetivo reclama conocer con más precisión su contenido y sus exigencias. Ante todo, el acercamiento a la producción y bienestar de Europa no es, por desgracia, una tarea instantánea. El ministro de Economía y Hacienda ha precisado, recientemente, que el acercamiento debe alcanzarse «en el horizonte temporal más inmediato posible». Ese horizonte temporal del acercamiento puede calcularse con distintas hipótesis. Ahora bien, cualesquiera que sean las bases de ese cálculo, obligan a pensar en un plazo di-

GRAFICO 8 **LA DIMENSION TEMPORAL DEL OBJETIVO DEL ACERCAMIENTO A LA CEE** **(PIB por habitante a los precios corrientes)**

PIB por habitante en términos de SPA. EUR-12 = 100



Acercar los niveles de producción y bienestar de España a los disfrutados por la media de los que registran los países de la CEE, constituye el objetivo prioritario de la política económica española. Objetivo prioritario pero no próximo: ¿a qué distancia temporal se sitúa el acercamiento de la España económica a la media de los países de la CEE? Este cálculo debe realizarse señalando cuál es su punto de partida en 1990. Según las estimaciones disponibles, el nivel español se situaba en 1990 en 78,3 por 100 del comunitario (J. Alcaide, 1991), se han realizado tres hipótesis distintas, basadas todas ellas en un crecimiento diferencial favorable para España respecto del

desarrollo medio de la CEE. Los tres diferenciales son:

- Del 1,5 por 100 por año, una tasa diferencial de esta cuantía es inviable que pueda mantenerse a medio y largo plazo. Con todo, creciendo a ese ritmo, el acercamiento se produciría lejos de esta década: entre los años 2005 y 2010, como indica, en el gráfico, la marcha de la hipótesis C que la representa.
- Del 0,5 por 100 (hipótesis A), que quizás sea poco ambiciosa pero a la que se ha aproximado la diferencia de las tasas de desarrollo económico a largo plazo de España y los países de la CEE. En ese supuesto, en el año 2015 nos si-

tuáramos sólo en el 88,4 por 100 del PIB medio de los países CEE.

- Del 1 por 100 (hipótesis B), el acercamiento se logra en el año 2015.

Cualquiera que sea, por tanto, la diferencia del crecimiento CEE-España, resulta claro que el objetivo del acercamiento no puede ser objetivo alcanzable a corto plazo. Se trata de un objetivo a plazo medio y largo que debe ser perseguido con realismo, concediéndole el carácter de empresa histórica que tiene, lo cual obligaría a la sociedad española a seguir una política que no puede ser de corto aliento y aplicación esporádica, sino una política compleja y perseverante en el tiempo.

latado que va más allá de esta década para su consecución (*vid.* gráfico 8 y comentario). Los españoles debemos saber que, cuando nos enfrentamos a esta tarea histórica de integrarnos en Europa, hay que concederle el respeto de su dimensión temporal indiscutible, lo que obliga a prestar a su realización un esfuerzo continuado y perseverante. La conciencia social de esa dimensión del acercamiento constituye una condición inexcusable para lograrlo.

El objetivo del acercamiento tiene, además de una dimensión temporal considerable, un contenido complejo que se expresa por el término fundamental de *convergencia*. No hay acercamiento posible a Europa sin converger con la estrategia de la política económica practicada por los países de la CEE, y si no se consigue la adaptación de los comportamientos de los agentes económicos y sociales a los de los países comunitarios. Esa estrategia de la política económica se ha definido por un largo proceso de búsqueda, durante los años ochenta, por los países europeos, de la que debería ser, al fin, la estrategia comunitaria para lograr el desarrollo económico deseado. Una estrategia que está integrada por cuatro condiciones, convertidas en convicciones para todos los países de la CEE:

1.^a) Aprovechar las oportunidades de un *mercado único*, hacia el que debe caminar por un proceso continuo y progresivo que permita ganar las ventajas que le concede la teoría de la integración económica. Esas ventajas residen en las que facilitan una competencia generalizada en un mercado más extenso y unificado, que afecta a los intercambios de bienes y servicios (con ganancias perceptibles en la efi-

ciencia y la asignación de recursos, y en las posibilidades de elección de los consumidores), y una competencia mayor, que se extiende a los mercados de capitales (con ventajas para orientar el ahorro hacia sus mejores utilidades y reducir los riesgos) y que afecte a los mercados de trabajo (con las ganancias de la especialización, aprovechamiento de la oferta de trabajo, mejora de los costes y aplicación adecuada de las técnicas disponibles). La convicción de que ese mercado europeo permitiría lograr esas ventajas es la que explica la intensificación en el tiempo del proceso de integración, que cubriría varias etapas sucesivas. La primera fue la de la unión aduanera, lograda a finales de la década de los años cincuenta. La segunda es la creación de un mercado interior, que añadía al espacio arancelario unificado la libertad en ese mercado del movimiento de factores productivos. Este sumando, cuya incorporación había ido demorando el proceso de integración europea, es el que ha intentado aportar el Acta Unica Europea a partir de julio de 1987. La etapa siguiente es la que pretende alcanzarse con la unión económica (que supone la creación del mercado interior, con la coordinación de las políticas macroeconómicas y la aplicación de políticas comunitarias dirigidas al cambio estructural y al desarrollo regional) y la unión monetaria (con el cumplimiento de dos condiciones: moneda única y creación de un espacio financiero integrado). Ese despliegue temporal del proceso de integración europea responde a la convicción continuada que tienen los países que lo protagonizan de las ventajas en orden a la eficacia microeconómica, estabilidad macroeconómica y equidad entre países y regiones que permiten

conseguir un mercado único y una moneda única (Informe Emerson, 1990).

2.^a) Negar la alternativa de la inflación como medio para el desarrollo económico europeo. La inflación no sólo es injusta en sus consecuencias; es, sobre todo, ineficiente para lograr otros objetivos de la política económica. Como ha afirmado el Informe Emerson: «Los resultados macroeconómicos obtenidos por los países industrializados en los objetivos de la inflación, crecimiento, paro y renta por habitante a medio y largo plazo no permiten afirmar que se pueda incurrir en una inflación mayor para conseguir otros objetivos de política económica. La antigua teoría según la cual existe un intercambio de mayor inflación por un paro menor no ha sido contrastada, salvo a corto plazo, ni por el análisis empírico ni por la teoría. Por el contrario, existe una relación positiva entre una inflación reducida y un buen comportamiento de una economía nacional. La experiencia macroeconómica en el mundo desarrollado, después de la segunda guerra mundial, muestra que el conjunto de países con fuerte inflación ha padecido una tasa de paro elevada y una menor renta por habitante... Por otra parte, tasas elevadas de inflación se han visto acompañadas por una mayor variabilidad e incertidumbre del proceso inflacionista, provocando una gran variabilidad, a su vez, en los precios relativos. En estas circunstancias, pierde eficacia el mecanismo de los precios como criterio para la asignación de los recursos. A nivel macroeconómico, esta situación da lugar a políticas de *stop and go*, que dañan el comportamiento y las estrategias de las empresas eficientes».

ESQUEMA 1 POLITICA ECONOMICA DE CONVERGENCIA DE LA CEE

1

Compromiso de *estabilidad cambiaria* dentro del SME como requisito de la integración económica y como instrumento de disciplina financiera. El tipo de cambio de la peseta deberá mantenerse firme por los compromisos con el SME y por los efectos negativos de la devaluación monetaria sobre la inflación. Son los menores costes y precios internos los que deben mejorar nuestra competitividad y no las devaluaciones competitivas de los tipos de cambio (desinflación competitiva como objetivo).

2

Aplicación disciplinada de una *política de demanda* que garantice la convergencia hacia la prioritaria estabilidad de la economía y al desempeño de su papel por todos y cada uno de los instrumentos de política económica:

- A) *Política monetaria*, acorde con los compromisos cambiarios de la unidad monetaria y la reducción de la inflación, con la convergencia de sus tasas de crecimiento anual con las de los países centrales de la CEE.
- B) *Política presupuestaria* dirigida a colaborar con la política monetaria en el tratamiento de la inflación mediante una consolidación del gasto público, el dominio y reducción del déficit público, la financiación ortodoxa del déficit (en cuanto éste exista) y la adopción de aquellas decisiones que aumenten el ahorro público sin perjudicar, al mismo tiempo, al ahorro privado.
- C) *Moderación en el crecimiento de las rentas* (salarios, intereses, márgenes de beneficio) siguiendo las pautas marcadas por la productividad y la competencia en los distintos mercados. Una moderación que puede concretarse o no en una política pactada de rentas.

3

Adopción de un conjunto de *reformas estructurales* dirigidas:

- A) A la desregularización, liberalización y fomento de la competencia en los mercados de bienes, servicios y movimientos de capital.
- B) Reformas en los mercados de factores productivos (mercados de trabajo y mercados de capital) para aumentar su eficiencia y flexibilidad.
- C) Reformas en el doble frente de un gasto público mejor administrado y de una imposición más eficiente, más simple y más justa que tenga en cuenta y afronte la competitividad fiscal que pueda crearse en el ámbito comunitario.

3.º) La estabilidad del tipo de cambio y la certeza de su evolución debe fundamentar un comercio exterior creciente, base de un crecimiento económico continuado. Esa convicción es la que ha inspirado el funcionamiento del Sistema Monetario Europeo y la que trata de lograrse, definitivamente, con la unión monetaria.

4.º) El sistema económico debe fundamentarse en la economía de mercado, con intervenciones públicas que corrijan sus

probados fallos en la asignación de recursos, en la distribución de la renta y en la estabilización de la economía.

A partir de esas cuatro convicciones, se define el papel de las políticas económicas que los países de la CEE han venido aplicando desde mediados de los años ochenta, y que constan de tres componentes fundamentales que, traducidos al caso de España, se recogen en el esquema 1.

El objetivo del *acercamiento*

queda, así, definido como un objetivo ambicioso por su dimensión temporal, y como un objetivo exigente por los deberes de convergencia que supone su consecución, relatados por el contenido del esquema 1.

El comportamiento de la economía española respecto al logro de los objetivos de su política económica

Saber lo que queremos constituye un dato fundamental para

guiar el comportamiento de la política económica y de los agentes de la economía. Pero conocer *dónde estamos*, en términos de ese objetivo, constituye una condición de importancia decisiva para orientar esa marcha de la sociedad española hacia la Europa comunitaria. ¿En qué medida la situación actual de la economía española converge con la de los países centrales de la CEE? Responder a esta pregunta adquiere la importancia decisiva de comprobar hasta qué punto España puede lograr el éxito que se pretende en nuestro objetivo de acercamiento a Europa, pues no habrá acercamiento económico posible sin convergencia.

Con el fin de disponer de bases objetivas que nos permitan juzgar la posición actual de la economía española en el proceso de integración europea, es preciso utilizar los bien conocidos *indicadores de divergencia* propuestos, y periódicamente elaborados, por la Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros de la Comisión de las Comunidades Europeas, y que se han actualizado, incluyendo los que no son sino pronósticos probables para 1991, en el cuadro n.º 3. Como es bien sabido, esos *indicadores de divergencia* atienden, inicialmente, a seis conceptos: 1) Gasto o demanda nacional. 2) Oferta aproximada por el PIB. 3) Desempleo. 4) Equilibrio interno valorado por la inflación, apreciada bien por el IPC o por el deflactor implícito del PIB. 5) Equilibrio/desequilibrio exterior, valorado por el saldo de la balanza de pagos por cuenta corriente. 6) Déficit público, definido según la Contabilidad Nacional (capacidad/necesidad de financiación). Esos seis conceptos básicos se amplían, en los análisis de la CEE, con otros dos a los que se

ha concedido creciente importancia: 7) Coste laboral unitario; esto es, los costes laborales de producir una unidad de producto, que vienen dados por el cociente entre salarios monetarios por persona ocupada y la productividad aparente del trabajo. 8) El indicador que nos describe los procesos de ahorro y de inversión totales. A estos ocho indicadores, el cuadro n.º 3 añade los tipos de interés para ofrecer los nueve indicadores que en él se recogen para el período 1985-1991. La referencia de esos nueve indicadores la constituyen España, de una parte, y, de otra, los que el cuadro n.º 3 denomina *países centrales*, comparación que es la que nos importa, toda vez que son esos países los que constituyen el núcleo duro que ha protagonizado hasta hoy la marcha del proceso de integración de la CEE. Núcleo reducido de países, pues de él forman parte sólo dos de las grandes economías de la CEE —Alemania y Francia— y las economías de aquellos países que —como los del Benelux y Dinamarca— han logrado comportamientos semejantes.

¿Qué mensajes fundamentales transmiten las cifras de los indicadores españoles de divergencia que presenta el cuadro n.º 3? Cuatro, al menos, son los más destacados:

1.º) La distinción de dos etapas bien diferenciadas en el proceso de recuperación económica que va de 1985 a 1991. La primera se inicia en 1985 y finaliza en los comienzos de 1989; la segunda es la que va desde 1989 hasta el momento actual.

2.º) La primera de esas etapas constituye un claro ejemplo de los efectos económicos que se han producido por lo que los

franceses denominan *desinflación competitiva*. La tasa de inflación de la economía española cae, en efecto, desde los niveles del 8,8 por 100 de 1985-1986 hasta el 4,8 por 100 de 1988. Esa caída de la inflación permitió ganar mayor competitividad para las exportaciones, situando la balanza de pagos en una posición confortable, pese a la liberalización de los intercambios derivada del proceso de integración en la Comunidad. Por otra parte, la desaceleración del proceso inflacionista se tradujo en la disponibilidad de una capacidad de compra fortalecida de la demanda interna, que impulsó el crecimiento de la producción (a tasas del orden del 5 por 100, perdidas desde los años sesenta) y elevó las cifras de empleo (con la creación de 1.466.400 nuevos empleos), lo que se tradujo con sordina sobre las tasas de desempleo, dada la configuración peculiar de nuestra pirámide de población, con una burbuja en las edades de 18-26 años difícil de ocupar; por otra parte, sobre esas crecidas tasas de desempleo ha influido también la organización y rigidez peculiares de nuestros mercados de trabajo. Todo ello convertiría a las tasas de desempleo en el indicador menos lucido de esta etapa. El intenso desarrollo de la producción creó las condiciones para una mejora del déficit público, gracias al aumento de los ingresos por impuestos y a una tímida política de consolidación del gasto público. Comportamientos, en conjunto, favorables para la convergencia con la CEE, pero insuficientes para lograr el objetivo alcanzable en esta etapa de haber eliminado el déficit público (*vid.* gráfico 7 y comentario, ya aludidos).

También evolucionaron aceptablemente, en esta etapa, los cos-

CUADRO N.º 3

INDICADORES BASICOS DE DIVERGENCIA ENTRE ESPAÑA Y CEE (Países centrales)

<i>Tasas de variación sobre año anterior</i>	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991 (*)
1. GASTO NACIONAL							
Países centrales	2,8	2,7	2,2	3,0	3,0	3,6	2,2
España	2,9	6,1	8,1	7,1	7,8	4,6	3,3
Divergencia española	0,1	3,4	5,9	4,1	4,8	1,0	1,1
2. PRODUCTO INTERIOR BRUTO							
Países centrales	2,1	2,3	1,7	3,6	3,6	3,4	2,0
España	1,9	3,5	5,6	5,2	4,8	3,7	2,7
Divergencia española	-0,2	1,2	3,9	1,6	1,2	0,3	0,7
3. DESEMPLEO (porcentaje población activa)							
Países centrales	9,2	8,7	8,7	8,5	8,0	7,4	7,5
España	21,6	21,2	20,5	19,5	17,3	16,3	15,9
Divergencia española	12,4	12,5	11,8	11,0	9,3	8,9	8,4
4. INFLACION:							
4A. PRECIOS CONSUMO (IPC)							
Países centrales	4,0	1,3	1,9	2,0	3,2	3,0	3,6
España	8,8	8,8	5,2	4,8	6,6	6,7	6,0
Divergencia española	4,8	7,5	3,3	2,8	3,4	3,7	2,4
4B. DEFLACTOR IMPLICITO PIB							
Países centrales	4,1	3,7	2,3	2,4	3,0	3,5	3,7
España	8,5	10,9	5,9	5,7	7,0	7,3	6,8
Divergencia española	4,4	7,2	3,6	3,3	4,0	3,8	3,1
5. DESEQUILIBRIO EXTERIOR: BALANZA POR C/C (porcentaje PIB)							
Países centrales	0,9	1,6	1,4	1,9	2,0	1,4	-0,4
España	1,7	1,6	0,1	-1,1	-3,0	-3,4	-3,0
Divergencia española	0,8	0,0	-1,3	-3,0	-5,2	-4,9	-2,6
6. DEFICIT PUBLICO (porcentaje PIB)							
Países centrales	-3,0	-2,6	-2,6	-2,9	-2,0	-2,8	-3,6
España	-6,9	-6,0	-3,2	-3,2	-2,7	-4,0	-3,5
Divergencia española	-3,9	-3,4	-0,6	-0,3	-0,7	-1,2	0,1
7. COSTE LABORAL UNITARIO							
Países centrales	3,0	2,5	2,3	0,9	1,4	3,3	3,2
España	5,5	8,4	5,9	3,8	5,3	6,7	6,8
Divergencia española	2,5	5,9	3,6	2,9	3,9	3,4	3,6
8. TIPOS DE INTERES:							
8A. A CORTO PLAZO							
Países centrales	7,6	6,6	6,6	6,3	7,8	9,2	8,5
España	12,2	11,7	15,8	11,7	15,0	15,2	13,0
Divergencia española	4,6	5,1	9,2	5,4	7,2	6,0	4,5
8B. A LARGO PLAZO							
Países centrales	9,2	7,5	8,0	7,8	8,1	9,4	8,7
España	13,4	11,4	12,8	11,7	13,8	14,5	12,5
Divergencia española	4,2	3,9	4,8	3,9	5,7	5,1	3,8
9. INVERSION Y AHORRO (porcentaje PIB):							
9A. FORMACION BRUTA CAPITAL							
Países centrales	19,2	19,3	19,4	20,0	20,4	21,1	21,0
España	18,9	20,0	21,5	23,7	25,3	25,7	25,5
Divergencia española	-0,3	0,7	2,1	3,7	4,9	4,6	4,5
9B. AHORRO NACIONAL BRUTO							
Países centrales	20,1	20,9	20,8	21,9	22,4	22,5	20,6
España	20,6	21,6	21,6	22,6	22,1	22,2	21,8
Divergencia española	0,5	0,7	0,7	0,7	-0,3	-0,3	1,2

(*) Avance (septiembre 1991).

Fuente: España: Contabilidad Nacional (INE).

Países centrales CEE: Anexo Estadístico, *European Economy*, n.º 46, diciembre 1990.

Países centrales: Alemania, Francia, Holanda, Bélgica y Dinamarca.

tes laborales unitarios, que alcanzan su menor tasa de expansión en 1988, y los tipos de interés, que, pese a su elevado nivel, acusarían una estabilidad y un ligero descenso en la fase 1985-1988. Ese ambiente económico favorable creó las condiciones necesarias para la recuperación de las inversiones, que acusaron ritmos extraordinarios de crecimiento, llevando su participación en el PIB del 19,9 por 100 en 1985 al 23,7 por 100 en 1988, ganándose en el conjunto de esos años tres puntos en el acercamiento al PIB medio de los países de la CEE. En suma, y como ha afirmado el Fondo Monetario Internacional para referirse a los logros de esta etapa: «España emprendió el camino de una senda de convergencia, haciendo rápidos progresos hacia el objetivo de alcanzar a los países europeos más avanzados económicamente».

3.º) La segunda etapa se inicia a finales de 1988 y los comienzos de 1989, con dos características heredadas de la etapa anterior: el intenso crecimiento del gasto nacional y la acentuación de sus diferencias con el registrado en los países centrales de la CEE. El gasto nacional se había dejado ir durante varios años, y amenazaba las posibilidades de continuar un desarrollo económico conseguido en condiciones de estabilidad. Fue éste un comportamiento peligroso cuyos costes iba a mostrar, elocuentemente, la experiencia española. Descuidar las condiciones de equilibrio de la economía en que se consigue el desarrollo, desatando el aumento del gasto nacional para favorecer los crecimientos intensos de la producción, constituye una de las tentaciones en que no debe caer la política económica por grandes que sean sus atractivos, a corto

plazo, en términos de apoyo popular del electorado, con la consiguiente complacencia del poder político. Desbocado el gasto nacional en 1989, fue preciso adoptar medidas de urgencia para frenar su crecimiento acelerado y sus perceptibles diferencias con los *países centrales* de la CEE. La tardanza en la aplicación de esas medidas de ajuste del gasto nacional, y su peculiar composición, explican dos hechos de singular importancia: sus efectos limitados sobre los equilibrios de la economía y el coste derivado de su aplicación.

La inflación —impulsada por un crecimiento excesivo del gasto nacional— da un salto de dos puntos porcentuales de 1988 a 1989, situándose en un nivel del 6 por 100, del que no descendería en 1990 y 1991. Si la inflación se aprecia por el deflactor implícito en el PIB, se ratifica el mismo comportamiento: salto de casi dos puntos porcentuales en 1989. La inflación se colocaba, así, en un nivel diferencial de 2/3 puntos porcentuales con los *países centrales* de la CEE. El segundo desequilibrio que se agudizará será el del sector exterior, medido por el saldo de la balanza de pagos por cuenta corriente, cuyo saldo adverso se elevará también en 2 puntos porcentuales en 1989, situándose en peligrosos niveles totales (3/3,5 puntos del PIB). Mientras tanto, el comportamiento del déficit público y el crecimiento del coste laboral unitario y de los tipos de interés presentaban unas perspectivas negativas que traducían la política económica practicada para doblegar la intensa marcha del abandonado gasto nacional español. En efecto, el déficit público (correctamente computado) aumenta en los años 1989 y 1990, mientras las estimaciones oficia-

les para el déficit previsto en 1991 se han elevado al 3,5 por 100 del PIB, un nivel que sostiene el registrado en el pasado y que es probable que rebase las necesidades de financiación de las comunidades autónomas a la vista del ritmo al que viene creciendo su endeudamiento. El comportamiento del coste laboral unitario se asocia a la mayor inflación y salta tres puntos porcentuales de 1989 a 1991, sosteniendo unos diferenciales elevados con respecto a los países centrales, signo inequívoco y preocupante de nuestra pérdida de competitividad y de la segmentación del mercado de trabajo, acusada por la comparación del coste laboral unitario con las elevadas cifras de desempleo. Respondiendo a la tónica alcista de los precios, los tipos de interés saltarán también en 1989, manteniendo su liderazgo sobre los tipos de interés europeos. La caída de éstos en los *países centrales*, en 1991, ha permitido un descenso de los tipos de interés españoles en ese ejercicio, pero sosteniendo sus niveles, incomparablemente más elevados que los de los tipos de interés europeos. Cerrando el cuadro del comportamiento de la economía española en esta fase, los procesos interiores de ahorro e inversión aumentaban sus desequilibrios; pues, mientras la inversión se elevaba hasta más de la cuarta parte del PIB, el ahorro nacional se estancaba, e incluso descendía ligeramente.

En definitiva, pues, la economía española, en la etapa que va de 1989 a 1991, manifestaba una preocupante divergencia con las economías centrales de la CEE y una pérdida del dinamismo que la caracterizó en la fase anterior (1985-1988).

4.º) Esa doble experiencia de la economía española mostraría

con claridad que la *convergencia* de sus comportamientos es condición indispensable para el *acercamiento* a los niveles medios de producción y bienestar de los países europeos. La tasa de crecimiento del PIB experimentaría en esta segunda fase (1989-1991) signos inequívocos de debilidad, dificultando así el acercamiento de la economía española a la de los *países centrales* de la CEE; todo lo cual venía a demostrar que ese *acercamiento* será imposible si no se busca y se consigue la *convergencia* en los comportamientos fundamentales de la economía. Ahora bien, como esa misma experiencia probaba, la debilidad en el acercamiento durante los años 1989-1991 traducía la debilidad de las políticas de convergencia aplicadas por España respecto de las europeas, de modo que el comportamiento de la economía española en esta fase venía a denunciar los defectos con los que se habían aplicado las políticas europeas de ajuste en nuestro país.

La política económica española: su composición y sus limitaciones como política de convergencia

Valorar la política económica aplicada en España, y su convergencia con la estrategia definida por la CEE, necesita partir del cuadro general integrado por las distintas medidas que forman parte de la estrategia europea de referencia. Ese cuadro general lo forman los tres grupos de medidas diferentes que se recogen en el esquema 1 (*vid. supra*).

¿Cómo ha aplicado la política económica española la estrategia integrada por el conjunto de medidas que se contienen en el esquema 1? Una respuesta an-

ticipada a su detenido repaso tendría que destacar dos claras deficiencias: 1.^ª) La soledad de la política monetaria en el frente de la estabilidad, que proclama la ausencia escandalosa de la política presupuestaria y la falta de colaboración del comportamiento de las rentas, cuyo crecimiento ha presionado costes y precios al alza. 2.^ª) La limitación y la tardanza en la adopción de las medidas integrantes de la política de oferta. Esas ausencias y limitaciones son las que han afectado a la insatisfactoria convergencia de la economía española con la de los *países centrales* de la CEE, y las que impiden nuestro acercamiento a los niveles de producción y bienestar de esos países.

Tratemos de precisar esas deficiencias de la política económica española, y especialmente el papel desempeñado en ellas por los comportamientos arraigados de la hacienda pública de nuestra democracia.

Como se ha expuesto con reiteración anteriormente, la estrategia de la política económica aplicada por los *países centrales* de la CEE ha partido de la convicción de la influencia negativa de la variabilidad del tipo de cambio sobre el proceso económico real de una economía, a la que afecta tanto en el clima de incertidumbre, que daña a las decisiones de producción, como en la formación de expectativas estables, de las que depende la suerte de las decisiones de inversión. Es esa convicción la que fundamenta el compromiso de estabilidad cambiaria, dentro del Sistema Monetario Europeo, para lograr la integración económica y para afirmar la estabilidad financiera en el marco de la UEM. La política económica española decidió jugar esa carta de la es-

tabilidad y fortaleza del tipo de cambio de la peseta para acelerar el proceso de convergencia con los *países centrales* de la CEE. Esa decisión se adopta con la entrada de la peseta en el mecanismo de cambios del Sistema Monetario Europeo en junio de 1989. Una decisión controvertida, por cuanto existían algunas opiniones que defendían, como alternativa a la entrada inmediata en el Sistema Monetario Europeo, la práctica de una política anti-inflacionista rigurosa que hubiera posibilitado el logro de una mayor convergencia *antes* de decidir el ingreso en el mecanismo de cambios del Sistema Monetario Europeo. Esa alternativa, sin embargo, no contabilizaba los costes de ese proceso anti-inflacionista y su eficacia (*vid. Malo de Molina y Pérez, 1990*), así como la ausencia de límites a las oscilaciones del tipo de cambio que se hubieran vivido de permanecer España al margen del Sistema Monetario Europeo. El ingreso en el mecanismo de cambios del Sistema Monetario Europeo concretaba un compromiso de estabilidad cambiaria y forzaba la marcha del proceso de convergencia hacia la política económica practicada por los *países centrales* de la CEE, base indispensable para asegurar el éxito de la integración de España en las Comunidades. Vistas las cosas desde esa perspectiva, era evidente que la política económica española de ingreso en el mecanismo de cambios del Sistema Monetario Europeo era acertada, pero obligaba a realizar un proceso que no ha sido fácil en ninguna de las economías que lo han intentado, pues es todo menos sencillo converger hacia una mayor estabilidad de precios y costes desde niveles de inflación elevados. Dicho en otros términos, la decisión de que la peseta

ingresara en el mecanismo de cambios del Sistema Monetario Europeo sancionaba la indisponibilidad de las variaciones del tipo de cambio nominal como medio de afrontar y corregir situaciones de inestabilidad exterior, convirtiéndose en una alteración *fundamental* en los instrumentos utilizables por la política económica. La política monetaria, la fiscal y la de rentas cobraban, por este motivo, un relieve singular para conseguir la obligada convergencia con los indicadores de los *países centrales* de la CEE.

Era de esperar, por tanto, que la decisión del ingreso en el Sistema Monetario Europeo se interpretara como la necesidad de aplicar unas políticas de demanda rigurosas, con una combinación adecuada de medidas monetarias, fiscales y de rentas, coherentes con los compromisos cambiarios que habíamos asumido. De esta manera, la aceptación de la premisa de la estabilidad del tipo de cambio (punto 1 del esquema 1) obligaba a la actuación con medidas eficientes sobre el gasto o la demanda que garantizaran la rápida entrada de la economía española en una zona de mayor estabilidad de precios, facilitando así nuestra integración en la economía comunitaria.

Frente a ese carácter riguroso y disciplinado que hubiera sido necesario imponer al comportamiento del gasto nacional, aplicando las distintas medidas integrantes de una política de convergencia de la inflación, lo que realmente sucedió fue que esa política de convergencia española padeció un peligroso desequilibrio, haciendo descansar sobre la política monetaria el peso del ajuste necesario. Más aún, la política monetaria tuvo que intensificar su dosis de esta-

bilidad ante una política presupuestaria expansiva y ante un comportamiento alcista de las rentas. Pruebas de esta actuación extrema y desequilibrada de la política monetaria para doblegar la fuerza del gasto nacional serían las medidas, criticables, de contingentación del crédito y los controles del cambio para la entrada de capitales exteriores aplicadas en los ejercicios de 1989 y 1990. La soledad de la política monetaria en la convergencia hacia tasas menores de gasto nacional y precios más estables la ratifica, también, otro hecho: los elevados tipos de interés de que precisaba la acción estabilizadora, que habían de crear tensiones alcistas sobre los tipos de cambio que obligaron, en los ejercicios de 1990 y 1991, a la práctica de intervenciones del banco central para ajustar los cambios a los márgenes de fluctuación consentidos por el Sistema Monetario Europeo. Se producía así el llamado fenómeno de la *paradoja de los tipos de interés*, en cuya virtud el país con mayor tasa de inflación y con mayores problemas de convergencia se convertía en el de moneda más fuerte, e incluso expulsaba del Sistema Monetario Europeo a países con menor inflación, dificultando la posibilidad de que estos países practicasen descensos en los tipos de interés para ayudar a sus conveniencias internas en orden a la recuperación de sus economías. Este fenómeno de la *paradoja de los tipos de interés* ha afectado de forma intensa a las relaciones de la peseta y el franco francés en el ejercicio de 1991, lo que ha provocado acusaciones reiteradas a las políticas de convergencia unilateral seguidas por España. Esa *paradoja de los tipos de interés*, que imponía el sacrificio de un menor desarrollo a los países más estables, al no con-

tar con la libertad de reducir sus tipos de interés por el temor de sus consecuencias sobre el tipo de cambio, constituía una denuncia a la conducta de aquellos países que, con problemas de convergencia, trataban de utilizar la política monetaria como instrumento principal —si no exclusivo—, retrasando o abandonando la aplicación de la política presupuestaria o de la moderación necesaria en el crecimiento de las rentas.

La opción española por la aplicación unilateral de la política monetaria imponía, así, un coste externo a los países con más estabilidad, con independencia del propio coste interno que se derivaba de esa política monetaria, carente de la compañía de las restantes medidas que pudieran frenar el crecimiento del gasto, contribuyendo a la mayor estabilidad de precios deseada. Esos costes internos de la aplicación unilateral de las medidas de política monetaria se han manifestado en el hecho de que las reducciones del gasto nacional, al servicio de una mayor estabilidad, han afectado *desigualmente* a los componentes del gasto y, con ello, a la eficiencia en la administración de los recursos de la economía. Las inversiones, más sensibles a las variaciones del tipo de interés, han sido las primeras en registrar la opción estabilizadora monopolizada por la restricción monetaria. Por otro lado, las elevaciones de los tipos de interés han impuesto apreciaciones inevitables en los tipos de cambio nominal que —además de los costes externos para la política económica de otros países— imponían un coste interno, al deteriorar la competitividad de nuestras exportaciones.

La desigualdad con la que la política monetaria tradujo sus

consecuencias sobre los componentes del gasto nacional ha ocasionado que hayan sido, así, la inversión y las exportaciones las que han sufrido el peso del ajuste para reducir los desequilibrios de la economía. Los costes de eficiencia impuestos por esta actuación de la política monetaria sobre los componentes del gasto nacional son los evidentes de desplazar el ajuste sobre las inversiones, que determinan el crecimiento del empleo y el dinamismo técnico de una economía, y sobre las exportaciones, que agudizan el déficit de la balanza de pagos. Es esta una conclusión que ha mostrado las consecuencias últimas del abandono, por parte de la política presupuestaria y de la moderación de rentas, de sus deberes en la necesaria reducción del gasto interno. A falta de estas políticas, ni el consumo privado ni el gasto público han ajustado sus ritmos de crecimiento a la disciplina necesaria para la reducción del gasto nacional.

Esa acción unilateral de la política monetaria, al faltarle la compañía indispensable de la política presupuestaria y el comportamiento disciplinado de las rentas, no sólo ha sido costosa, sino también insuficiente. Las tres tendencias más preocupantes del comportamiento de la economía española son hoy las que apuntan a la conducta arraigada de la hacienda pública en el crecimiento del gasto público y la persistencia del déficit público; el crecimiento de los costes laborales unitarios, con el mantenimiento de un diferencial elevado y creciente con los *países centrales* de la CEE, y la persistencia de la inflación, situada en niveles que no ha logrado reducir sustancialmente la restricción monetaria aplicada en los últimos años.

La opción estabilizadora de la política económica española, con el abandono de las medidas de política presupuestaria, no es más que una consecuencia de las costumbres que han dominado y dominan el comportamiento de la hacienda pública de la democracia española. Con frecuencia, ese comportamiento se considera corregible y se prometen cambios futuros, que hasta el presente no se han registrado. Es cierto que los desequilibrios económicos de nuestra hacienda pública están situados en niveles que parecen invitar a una acción que se juzga viable en puros términos cuantitativos. Pero esa contemplación olvida la raíz profunda de esos desequilibrios en el comportamiento de nuestra sociedad, en la conducta de nuestros políticos y en la configuración de nuestras instituciones presupuestarias. La prueba evidente de esta fuerza es la persistencia de esos rasgos que definen la hacienda pública española año tras año, lo que ratifican las cifras que registra, tercamente, la ejecución de sus Presupuestos. Es evidente que una hacienda pública con esos rasgos de comportamiento será incapaz de articular una política presupuestaria que colabore con la política monetaria en las tareas de estabilizar los precios y luchar contra la inflación. Mientras tengamos una hacienda pública con esos comportamientos, los tipos de interés estarán situados a niveles incomparablemente más elevados que en los *países centrales*, y se seguirán de esos tipos de interés las consecuencias negativas que normalmente se derivan de ellos: se resentirá el crecimiento de las inversiones, que serán las paganas de la política de estabilidad monetaria; se elevará el tipo de cambio de la peseta, con perjuicio de las exportaciones, y aumentará el coste

financiero de la deuda, con perjuicio de la financiación de las infraestructuras e inversiones en capital humano del conjunto de las administraciones públicas.

La reforma de ese comportamiento de la hacienda pública es, pues, indispensable en todos y cada uno de los puntos que impiden el servicio a la política económica de estabilidad y convergencia con los *países centrales* de la CEE. La consolidación presupuestaria debe iniciarse por el control del gasto público y continuar por la eliminación de los defectos con los que la imposición se distribuye (con un ataque frontal y persistente al fraude fiscal, ajustes en la imposición directa para ganar eficiencia y apoyo mayor de la recaudación en la imposición sobre el gasto). Reducir el nivel del déficit público deberá ser parte central de ese cambio de comportamiento, consolidando el Presupuesto y descentralizando responsabilidad fiscal hacia las haciendas territoriales. Pero todos esos cambios en el comportamiento de la hacienda pública española serán imposibles si no se reforman las instituciones presupuestarias. Reforma que resultará necesaria para contar con la política presupuestaria que hoy requiere el país en orden a su acercamiento y convergencia con los países de la CEE.

Esta política presupuestaria nos va a ser exigida por nuestra participación en el proceso de unidad monetaria europea, ya que las reglas del Tratado de la Unión Económica y Monetaria impondrán una disciplina presupuestaria a partir de la segunda fase, que se iniciará el 1 de enero de 1994. Los problemas que plantea la hacienda pública española de cara a la unión monetaria reclaman una atención diligente hacia

un conjunto de reformas: no financiación del déficit público por el Banco de España, ni directa ni indirectamente (regla hoy no cumplida); separación total del Banco de España del Tesoro, lo que debe permitir un manejo óptimo por este último de la deuda pública (otra reforma pendiente); principio de responsabilidad fiscal (*no bail out*), en virtud del cual ningún Tesoro podrá salvar su situación de insolvencia acudiendo a otros países; además del conjunto de normas dirigidas a limitar los déficit públicos, normas aún pendientes de concreción y aprobación (establecimiento de un límite a la relación deuda pública/PIB, comprometiéndose un descenso si la relación supera un valor determinado —se ha manejado el 60 por 100, por ejemplo—, límite que no plantearía a España ningún problema, dado nuestro *ratio* actual —43 por 100—, o bien fijación del importe anual del déficit, quizá mediante la llamada «regla de oro fiscal», regla también factible para nuestra hacienda pública, como ya hemos expuesto; más comprometido sería el criterio de establecer un tope al déficit público respecto del PIB en torno al 2-3 por 100, criterio alcanzable por la hacienda pública española, pero que requiere una firme voluntad política).

De modo que la necesidad de una reforma en el comportamiento de la hacienda pública democrática debe basarse en su contribución al acercamiento de nuestra economía a la de los países comunitarios, y en su necesaria convergencia para lograr ese acercamiento. Esa reforma, que es imperativa para contar con una política presupuestaria que colabore con la política monetaria y el comportamiento de las rentas, debe permitir cumplir

con las reglas —hoy en proceso de definición— del Tratado de la Unión Económica y Monetaria.

Debe quedar claro, pues, que la conveniencia propia es la que debe llevarnos a la definición y aplicación de la política presupuestaria estricta que tanto necesitamos. Sólo con base en ella, con una moderación en el crecimiento de las rentas, y aplicando una política monetaria que nunca ha faltado en la economía española, podremos lograr los objetivos de inflación que pretendemos. Como ha afirmado con valentía el Director General del Tesoro: «A España le interesa guiarse por principios de ortodoxia presupuestaria por su propio interés, y no porque tenga que cumplir unos cánones comunitarios que, por desgracia, no son, probablemente, todo lo exigentes que cabría reclamar» (Conthe, 1991).

La importancia decisiva de esta grave ausencia de la política presupuestaria, del comportamiento de las rentas y de la convergencia hacia una mayor estabilidad de precios no debería hacer olvidar otro defecto de la política económica española: la limitación y la tardanza en la adopción de las llamadas «políticas de oferta» o de reforma estructural (*vid. supra* esquema 1).

El conjunto de estas políticas ha sido inventariado recientemente por el ministro de Economía y Hacienda, anunciando las líneas de actuación en las que pretende concentrarse en el futuro la política económica del gobierno. Sería injusto ignorar las reformas que ya se han incorporado a nuestro sistema económico en años pasados: la reforma del sistema de contratos del mercado de trabajo, las realizadas en el sistema financiero y,

sobre todo, las que ha supuesto la integración de España en la CEE, con la liberalización exterior y la adopción de las directivas comunitarias. Es lo cierto, sin embargo, que, pese a esas decisiones, muchas reformas estructurales que tratan de llevar a cabo las llamadas «políticas de oferta» eran, y aún son, reformas pendientes en España. A la cabeza de éstas figuran las reconversiones industriales que se emprendieron en la década crítica, y cuyas limitaciones se están comprobando diariamente en los años noventa, sin haberse concretado suficientemente su contenido en la actualidad. La liberalización exterior, favorecida por el cumplimiento del Tratado de Adhesión a la CEE, cuenta también con algunos flecos pendientes —eliminación de las restricciones cuantitativas frente a los países del GATT y los denominados países de comercio de Estado— que se han reconocido, y para los cuales se ha prometido una inmediata revisión. El gran compromiso, reciente y laudable, del gobierno es la anticipación en un año de las medidas de liberalización de los movimientos de capital. Habrá que esperar al cumplimiento de ese plazo de finales de 1991 para comprobar el contenido de esas disposiciones liberalizadoras. Con todo, deben ser bienvenidas por sus positivos efectos sobre la vida económica española. La liberalización interna, con el fin de activar la competencia en los mercados de bienes y servicios, constituye un núcleo duro de las políticas de oferta, y para ella se ha prometido, una vez más, la llegada de más competencia, promesa presidida por una gran inconcreción que sería conveniente eliminar. Más precisas son las reformas prometidas para ganar flexibilidad en el mercado de trabajo,

que responden a cuatro criterios: la reducción significativa en las modalidades de contratación (salvando el contrato temporal de fomento del empleo); podar la compleja y anticuada relación de ordenanzas laborales; variar los sistemas de protección al desempleo, y la reforma —reiteradamente anunciada y siempre aplazada— de los sistemas de formación profesional. Con todo ello, y a pesar de esas reformas, seguirán vigentes las diferencias entre la situación laboral de los trabajadores con contrato ilimitado y la de quienes se hallan en situaciones de contratación temporal, división que segmenta el mercado de trabajo. Una segmentación que —como afirmaba el *Informe* de la OCDE sobre España de 1990— se debería moderar «principalmente a través de la reducción de las indemnizaciones, realmente elevadas, pagadas por el despido de trabajadores permanentes».

No deberían olvidarse las reformas pendientes en el campo del sector público, que forman parte, y parte crucial, de ese componente de los cambios estructurales. Esa política exige, en primer término, ganar eficiencia en los programas de gasto público, que presentan problemas importantes (conseguir un control del gasto público que permita reducir el elevado porcentaje de los gastos comprometidos; mejorar el presupuesto de gastos fiscales; lograr una utilización eficaz de los recursos asignados a la inversión pública con la aplicación rigurosa de las técnicas coste-beneficio y coste-eficacia; realización de controles de auditoría y revalorización del Presupuesto como elemento de disciplina del gasto público; utilizar la provisión pública sin producción pública directa en áreas como la sani-

dad y la educación; en la misma dirección, cabe incluir la profundización de la política de privatizaciones de empresas públicas, fuente del déficit público y aumento del gasto público a plazo medio). En segundo lugar, de esas reformas estructurales forman parte los cambios pendientes en la imposición (en orden a conseguir tanto mayor eficiencia y neutralidad de los impuestos como su simplificación, y a afrontar la competitividad de la imposición europea).

El que muchas de esas reformas necesarias, a las que nos hemos referido, constituyan reformas *prometidas* revela, al menos, la existencia de un hecho: la tardanza en su adopción, lo que, unido a sus limitaciones, ha dañado el ritmo de convergencia de España con los *países centrales* de la CEE.

III. LA HACIENDA PUBLICA DE LA DEMOCRACIA ESPAÑOLA FRENTE A LA INTEGRACION EN LA CEE: ALGUNAS CONCLUSIONES

A lo largo de los quince últimos años, el comportamiento de la hacienda pública española ha respondido a cinco rasgos comunes, cuya permanencia y reiteración en el tiempo les concede el carácter de costumbres financieras establecidas:

- El aumento del gasto público, que ha variado radicalmente los papeles y el peso de las administraciones públicas en la economía nacional, sin que ese crecimiento del gasto consolidara, hasta hoy, el aumento constante de sus cuantías nominales.
- La elevación del nivel de imposición o presión fiscal, con un

protagonismo de los impuestos personales sobre la renta y el patrimonio, y de los impuestos empresariales, y con la constante presencia de un fraude fiscal generalizado que afecta al rendimiento y suficiencia del sistema tributario, así como a la equidad en el reparto efectivo de la imposición.

- La presencia permanente de un déficit público que ha provocado la multiplicación del endeudamiento público, incorporando una carga de intereses al Presupuesto anual que limita las opciones alternativas de gasto público o las reducciones posibles de la presión fiscal.

• La descentralización asimétrica de gastos e impuestos, que ha producido una intensa elevación del protagonismo de las haciendas territoriales en las políticas de gasto público, y su insuficiencia de ingresos, al carecer de tributos con los que ejercer su responsabilidad fiscal. Esta situación ha originado un desplazamiento del déficit hacia las haciendas territoriales y un rápido aumento de su endeudamiento, que, en el caso de las comunidades autónomas, ha crecido a ritmos excepcionales, superiores al 45 por 100 anual en los dos últimos ejercicios (1989 y 1990).

• La pérdida de eficacia del Presupuesto como instrumento de control y previsión de la hacienda pública. El incrementalismo como técnica de su elaboración anual y las prácticas presupuestarias de los créditos ampliables, las incorporaciones de crédito, las transferencias de créditos y la multiplicación de créditos extraordinarios han desprestigiado al Presupuesto como institución básica de control y limitación económica de la hacienda pública. El Presupuesto

ha perdido su credibilidad como documento veraz al que referir, y del que derivar, la actividad financiera.

Estos cinco rasgos no son casuales ni episódicos. Son una consecuencia de poderosas fuerzas económicas, de comportamientos sociales arraigados y de las conductas e instituciones políticas vigentes en nuestra democracia.

Los programas de ingresos y de gastos públicos, y la relación entre ellos a través del saldo del Presupuesto, han respondido a las presiones desatadas por los distintos grupos sociales ante sus necesidades económicas. Presiones a las que ha accedido el poder político en numerosas ocasiones para atraer voluntades y votos, sin asentar una disciplina financiera que el Presupuesto era incapaz de implantar. El arraigo social, económico y político de los rasgos de la hacienda pública democrática se fundamenta en que esos comportamientos de la actividad financiera se han convertido, para los españoles, en una forma de vivir y gobernar, y es esa correspondencia entre comportamientos de la hacienda pública y conductas individuales y políticas la que ha dificultado, cuando no impedido, las reformas de la actividad financiera. Unas reformas pendientes que deben partir de las que ha de registrar el Presupuesto para restaurar sus funciones de previsión y control, eliminando los mecanismos de laxitud presupuestaria actual y reforzando los tendentes a imponer la elección entre programas alternativos de gasto público. Reformas dirigidas a implantar el principio de responsabilidad fiscal de las haciendas territoriales, impidiendo el desplazamiento hacia ellas del

déficit público; reformas que afirmen el cumplimiento tributario por los contribuyentes, reduciendo el amplio margen de defraudación fiscal; reformas que legitimen el gasto público aplicando técnicas y voluntad política para mejorar su eficacia; reformas, en fin, que aseguren una consolidación del Presupuesto, y reduzcan el déficit y el endeudamiento públicos.

Esas reformas del comportamiento de la hacienda pública democrática constituyen una condición necesaria para el *acercamiento* de la economía española a los niveles de producción y bienestar de los países de la CEE, porque ese *acercamiento* será imposible sin la *convergencia* de nuestra política económica y del comportamiento de nuestros agentes económicos con los de los *países centrales* de la CEE.

La experiencia disponible sobre la política presupuestaria española de los últimos quince años ha probado, hasta el límite del experimento cierto, que su comportamiento pasado ha dificultado las tareas de estabilidad con sus actuaciones expansivas, retrasando/impidiendo las convergencias necesarias y vitales con los *países centrales* de la CEE, tanto en inflación como en equilibrio exterior, en tipos de interés y en una mayor suficiencia del ahorro interno para financiar los procesos de inversión que aseguren la continuidad del desarrollo económico español, sin la cual serán todas ellas convergencias imposibles. Cambiar ese comportamiento de la hacienda pública constituye, por tanto, una condición decisiva para intensificar la convergencia con los *países centrales* de la CEE; pues, a falta de ella, el *acercamiento* a los niveles medios de producción y bienes-

tar comunitarios se detendrá, impidiendo así el logro del que debe considerarse el primer objetivo de nuestra integración en Europa.

BIBLIOGRAFIA

- ALBI, E. (1990), «La reforma fiscal», en *La hacienda pública en la democracia*, Ariel, Barcelona.
- ALCAIDE, J. (1991), «El largo camino hacia la convergencia europea», *Cuadernos de Información económica*, n.º 54, Madrid, septiembre.
- BAREA, J. (1991), «Las limitaciones del presupuesto español como instrumento de control del gasto público», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 48, 1991.
- (1991), «Presupuesto para 1992 y convergencia de políticas sociales en la CEE», *Cuadernos de Información Económica*, n.º 55, octubre.
- BUCHANAN, J., y WAGNER, R. (1977), *Democracy in deficit. The political legacy of Lord Keynes*, Academic Press, Nueva York. Versión castellana: Rialp, Madrid, 1983.
- CNOSSEN, S. (1986), «Tax armonization in the European Community», *Bulletin for International Fiscal Documentation*, vol. 40, número 12.
- COMISIÓN PARA EVALUAR EL FRAUDE por el impuesto sobre la renta de las personas físicas (1985), *Dictamen*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- CONTHE, M. (1991), Conferencia en las XVIII Jornadas de Mercado Monetario en Benalmádena, XVIII Intermoney'91, Madrid.
- EMERSON (Informe) (1990), *One money, one market. EMU: an economic analysis from the Economic Commission*, ECO 145.
- FUENTES QUINTANA, Enrique (director) (1990), *La reforma fiscal y los problemas de la hacienda pública española*, Civitas, Madrid.
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, José Manuel (1990), «La fiscalidad empresarial en España: evolución, efectos y tendencias», en *La hacienda pública en la democracia*, Ariel, Barcelona.
- (1991), «Imposición personal e incentivos para el fomento del ahorro en España», *Documento de trabajo*, Servicio de Estudios del Banco de España, Madrid.
- LAGARES CALVO, Manuel Jesús (1988), «Niveles de cobertura del gasto público en España», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 37, Madrid.
- MALO DE MOLINA, J. L., y PÉREZ, J. (1990), «La política monetaria española en la transición hacia la unión monetaria europea», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 43, Madrid.
- OCDE (1991), *Etudes Economiques. España. 1990-1991*, París.
- PIERNAS HURTADO, José (1884-1885), *Tratado de Hacienda Pública y examen de la española*, Manuel G. Hernández, 2 vols., Madrid.
- RAYMOND, J. L., y GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M. (1988), «Déficit, impuestos y crecimiento del gasto público», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, número 37, Madrid.
- REPULLO (1991), «Financing budget deficits by seigniorage and implicit taxation: the cases of Spain and Portugal», Centro de Estudios Monetarios y Financieros (CEMFI), *Documento de trabajo* n.º 9105, Madrid.
- WAGNER, R. (ed.) (1991), *Changing for Government. User charges and earmarked taxes in principle and practice*, Routledge, Londres.
- ZUBIRI (1990), «La reforma del IRPF: los elementos del debate», en *Herri-Ekonomiaz (Economía Pública)*, n.º 8, Diputación Foral de Vizcaya.

LAS LIMITACIONES DEL PRESUPUESTO ESPAÑOL COMO INSTRUMENTO DE CONTROL DEL GASTO PUBLICO

José BAREA TEJEIRO

Normalmente, cuando nos enfrentamos con el Presupuesto, pensamos que es el instrumento que disciplina el quehacer de la actividad económica de los entes públicos. ¿Cumple en España el Presupuesto esta finalidad, que fue precisamente la que dio origen a su nacimiento; o, por el contrario, es un documento meramente formal, sin fuerza para controlar el crecimiento del gasto público?

Un análisis del Presupuesto del Estado de 1990, efectuado a través de varios indicadores, va a esclarecer nuestras posibles dudas.

El primer indicador, el aumento de la capacidad de gasto en relación con la del Presupuesto inicial, nos va a producir una profunda inquietud, ya que la desviación, como se muestra en el cuadro n.º 1, ha sido del 25 por 100. Podría pensarse que este es un hecho excepcional, pero la realidad pone de manifiesto que en 1989 sucedió lo mismo: el aumento de los créditos iniciales fue del 31,8 por 100.

Este comportamiento puede considerarse normal en la ejecución del Presupuesto del Estado, que constituye el primer agente económico del sector público, por lo que la conclusión que obtenemos es la de poner en tela de juicio la capacidad predictiva del Presupuesto.

El mencionado cuadro n.º 1 nos puede ayudar a esclarecer las causas de este comportamiento. Los créditos ampliables y las incorporaciones de crédito son responsables de 23 de los 25 puntos de aumento de los créditos en 1990 (95,8 por 100), porcentaje análogo al de 1989 (94,8 por 100).

Por muy mala capacidad predictiva que tengan los que elaboran el Presupuesto, y estoy seguro de que no es ésta la realidad, una modificación del Presupuesto inicial del 21,2 por 100 (27,4 por 100 en 1989), originada en créditos ampliables, sólo tiene una explicación razonable: una presupuestación reducida con pleno conocimiento de causa, que toma dichos créditos como colchón de ajuste para no sobrepasar un determinado porcentaje de aumento del gasto con respecto al Presupuesto del año anterior.

La interpretación permisiva dada al artículo 63 de la Ley General Presupuestaria ha dado lugar a que en el Presupuesto del Estado de 1990 tengan el carácter de ampliables 69 créditos, de los cuales 7 son de carácter general; esto es, afectan a todas las secciones y programas, y 62 de carácter específico, de lo que resulta que, en realidad, al menos unos 2.000 créditos tienen la consideración de ampliables.

Con respecto a las incorporaciones de crédito, que en 1990 supusieron casi 343.000 millones de pesetas (2,7 por 100 del Presupuesto inicial, 2,8 por 100 en 1989), carece en la actualidad de justificación teórica su permanencia, ya que los objetivos son fijados para cada año en los programas. Para conseguir eficacia y eficiencia en la gestión, sería necesario que se suprimiera la práctica de incorporaciones de remanentes, lo que supondría una sanción para el gestor ineficaz.

El Presupuesto no es sólo un instrumento para disciplinar globalmente la cuantía del gasto público, sino también para que el gobierno emplee los créditos autorizados en las finalidades previstas.

Vamos a utilizar varios indicadores que nos van a mostrar si este otro condicionante se cumple en el Presupuesto del Estado.

El indicador de las transferencias efectuadas en el ejercicio, que no alteran la

cuantía del Presupuesto inicial, pero sí el destino fijado para el gasto, nos muestra (cuadro n.º 2) que su volumen alcanzó, en 1990, 55.000 millones de pesetas, el 0,43 por 100 del importe del Presupuesto aprobado, y afectó prácticamente a todos los capítulos del presupuesto de gastos. La permisividad otorgada en la Reforma de la Ley General Presupuestaria para efectuar transferencias entre programas ha llevado a estas consecuencias.

Pero lo que realmente pone de manifiesto el grado de cumplimiento de las finalidades previstas en el Presupuesto inicial y las que resultan después de las modificaciones presupuestarias, debidas tanto al aumento del gasto presupuestario como a las transferencias de crédito, son los tres indicadores siguientes: el de modificaciones por funciones, el de modificaciones por capítulos y el de modificaciones por órganos gestores (secciones del Presupuesto).

CUADRO N.º 1

ORIGEN DE LAS MODIFICACIONES DE CREDITO

	Millones de pesetas	Porcentaje	Porcentaje
Créditos Iniciales	12.694.509	100,0	—
Modificaciones en 1990	3.172.338	25,0	100,0
Créditos extraordinarios y suplementarios	72.217	0,6	2,3
Ampliaciones	2.695.254	21,2	85,0
Incorporaciones	342.794	2,7	10,8
Generados por ingresos	62.132	0,5	1,9
Anulaciones y otros	59	—	—

CUADRO N.º 2

TRANSFERENCIAS POR CAPITULOS

CAPITULOS	AUMENTOS		BAJAS	
	Millones de pesetas	Porcentaje	Millones de pesetas	Porcentaje
1. Gastos de personal			9.901	18,1
2. Gastos en bienes y servicios	15.637	28,6		
3. Gastos financieros	13	—		
4. Transferencias corrientes	—	—	41.795	76,3
Total operaciones corrientes	15.650	28,6	51.696	94,4
6. Inversiones reales			3.096	5,6
7. Transferencias de capital	39.160	71,4		
Total operaciones de capital	39.160	71,4	3.096	5,6
8. Activos financieros			18	
9. Pasivos financieros				
Total operaciones financieras			18	
Total general	54.810	100,0	54.810	100,0

Los recursos asignados al sector público fueron distribuidos por programas en función de los objetivos a alcanzar. El cuadro número 3 pone de manifiesto cómo la totalidad de las funciones (en las cuales quedan agrupados los programas) han experimentado aumento en el gasto a realizar. La desviación media, una vez eliminada la función «deuda pública» por su anormal aumento, es del 7,1 por 100, con un máximo del 19,2 por 100 y un mínimo del 2,7 por 100. Tal desviación media en las nueve funciones consideradas resulta a todas luces excesiva, y pone de manifiesto cómo el Presupuesto no resulta ser un eficaz instrumento para disciplinar la actuación del Estado en cuanto a la asignación de recursos.

La incidencia del gasto público en la actividad económica se pone de manifiesto a través de su clasificación económica. El cuadro n.º 4 muestra cómo el conjunto de las modificaciones de crédito han afectado en aumento al mundo real de la economía (operaciones sobre bienes y servicios), a las operaciones de redistribución de la renta y al mundo financiero, con lo cual las previsiones efectuadas con ocasión del Presupuesto han quedado totalmente desbordadas.

El indicador de las modificaciones en los créditos de los centros que tienen a su cargo la ejecución de los programas y funciones pone de manifiesto (cuadro n.º 5) cómo ven alteradas sus previsiones de gasto inicial como consecuencia de las modificaciones presupuestarias, confirmando las conclusiones obtenidas con anterioridad.

Quisiera terminar diciendo que, si bien desde la iniciación del Presupuesto por programas con carácter vinculante, en 1984, se ha avanzado mucho, sin embargo, el proceso presupuestario continúa con la técnica incremental, si bien agrupando los créditos en programas. En la práctica, el proceso continúa siendo el mismo, los programas existentes se amplían o se complementan con otros aprobados en virtud de disposiciones y se actualizan monetariamente en su valor de acuerdo con las tasas fijadas por el gobierno, pero no se someten a examen los programas antiguos para suprimir aquellos que ya no tienen razón de ser, o no se consideran prioritarios.

La conclusión que podemos obtener de cuanto llevamos expuesto es que el gobierno ha perdido el control sobre el gasto público. Ello se ve facilitado por los anticipos que el Banco de España concede al Tesoro durante el transcurso del ejercicio económico, que, si bien deben ser reembolsados antes de que termine el ejercicio, de conformidad con la nueva normativa, sin embargo otorgan un margen de actuación al gobierno durante el año, mientras éste, en los últimos meses del ejercicio —para cumplir con la disciplina financiera incorporada a la Ley de Presupuestos—, fuerza la colocación de deuda, generalmente a corto plazo, con elevados tipos de interés, lo que tiene graves repercusiones para el sector empresarial privado.

CUADRO N.º 3

MODIFICACIONES DE CREDITOS POR FUNCIONES

FUNCIONES	Millones de pesetas	Porcentaje de variación
1. Servicios de carácter general	12.859	4,7
2. Defensa, protección civil y seguridad ciudadana	90.314	7,5
3. Seguridad, protección y promoción social	21.124	2,7
4. Producción de bienes públicos de carácter social	44.985	4,8
5. Producción de bienes públicos de carácter económico	105.055	8,2
6. Regulación económica de carácter general	30.133	5,3
7. Regulación económica sectores productivos	53.349	19,2
8. Transferencias internas	184.234	7,1
9. Transferencias a otras administraciones públicas nacionales y supranacionales	190.792	8,0
10. Deuda pública	2.439.493	101,9
Total	3.172.338	25,0

CUADRO N.º 4

MODIFICACIONES DE CREDITOS POR CAPITULOS

CAPITULOS	Millones de pesetas	Porcentaje de incremento	Porcentaje total
1. Gastos de personal	76.235	3,6	2,4
2. Gastos en bienes y servicios	57.076	17,2	1,8
3. Gastos financieros	96.746	6,6	3,0
4. Transferencias corrientes	212.817	3,9	6,7
Total operaciones corrientes	442.874	4,7	13,9
6. Inversiones reales	126.988	12,1	4,0
7. Transferencias de capital	223.845	22,0	7,1
Total operaciones de capital	350.833	17,0	11,1
8. Activos financieros	14.609	4,7	0,5
9. Pasivos financieros	2.364.022	245,6	74,5
Total operaciones financieras	2.378.631	186,4	75,0
Total general	3.172.338	25,0	100,0

CUADRO N.º 5

MODIFICACIONES DE CREDITOS POR SECCIONES

SECCIONES	Millones de pesetas	Porcentaje de variación
Casa de S.M. el Rey	6	0,7
Tribunal de Cuentas	34	1,2
Tribunal Constitucional	26	2,3
Consejo de Estado	44	7,8
Deuda pública	2.439.493	103,2
Clases pasivas	19.575	3,6
Asuntos Exteriores	2.900	4,0
Justicia	7.916	4,1
Defensa	80.302	9,2
Economía y Hacienda	52.468	13,0
Interior	22.570	5,2
Obras Públicas y Urbanismo	54.051	8,6
Educación y Ciencia	19.211	2,0
Trabajo y Seguridad Social	31.085	3,1
Industria y Energía	14.660	7,2
Agricultura, Pesca y Alimentación	57.706	29,1
Administraciones Públicas	16.165	44,8
Transporte, Turismo y Comunicaciones	56.440	9,5
Cultura	10.588	21,1
Relaciones con las Cortes y Secretaría del Gobierno	1.450	6,6
Sanidad y Consumo	118.989	9,1
Asuntos Sociales	534	1,4
Portavoz del Gobierno	83	4,6
Gastos de diversos ministerios	— 10.035	— 3,5
Entes territoriales	54.126	3,0
Fondo Compensación Interterritorial	121.951	5,1
Total	3.172.338	25,0