

EL SECTOR PÚBLICO ESPAÑOL ANTE EL MERCADO ÚNICO

Los retos que se le presentan al sector público español en la década de los noventa difieren sustancialmente de los que tuvo que afrontar diez años atrás, cuando era un sector público reducido y con una actividad predominantemente reguladora y fuertemente centralizada. Tras una década de los ochenta en que su crecimiento se ha acelerado y su orientación ha cambiado, acercándose en dimensión al promedio europeo, orientándose más hacia la provisión de bienes y servicios públicos, y descentralizando sustancialmente la ejecución y responsabilidad del gasto, el desafío actual reside en las implicaciones que el proceso de integración europea tiene para la economía española en general y para el sector público en particular. Partiendo de esto, **Antonio Zabalza Martí** presenta en este artículo una serie de reflexiones sobre las líneas maestras de lo que debe ser la actuación del sector público en los próximos años, centrando su análisis en temas como el de los déficit públicos y el de las distintas partidas de ingresos y gastos públicos en el marco de la UEM.

I. INTRODUCCION

EN la década pasada, el sector público español experimentó una evolución que tiene difícil parangón en el mundo occidental. El sector público de finales de los años setenta, que era relativamente pequeño, con una actividad predominantemente reguladora y fuertemente centralizado, se ha transformado de manera sustancial; su dimensión ha aumentado hasta alcanzar un valor mucho más cercano al promedio europeo; su función ha cambiado, orientándose de forma mucho más acusada hacia la provisión de bienes y servicios públicos, y además se ha producido un proceso de descentralización muy intenso en la ejecución y responsabilidad del gasto, con una acusada disminución del protagonismo de las administraciones

públicas centrales en favor de las administraciones territoriales.

En la actualidad, por tanto, los principales desafíos que se le plantean al sector público español de cara a la década de los noventa son, necesariamente, distintos a los de diez años atrás. Pero lo que, en particular, difiere es el marco en el que se deberá desenvolver su actividad y en el que deberán afrontarse dichos desafíos. Este contexto es el de una economía en expansión, con una estructura claramente más saneada y flexible, pero, sobre todo, mucho más integrada en la economía internacional, a través de un proceso que recibió un fuerte impulso tras la incorporación de España a la CEE, y que se acentuará todavía más con la implantación del mercado único europeo y el acercamiento hacia la unión económica y monetaria (UEM).

Las implicaciones del proceso de integración europea para la economía española son de tal envergadura que cualquier reflexión sobre el futuro del sector público español debe realizarse, necesariamente, con la perspectiva del mercado único y de la UEM.

Quisiera realizar, por tanto, algunas consideraciones acerca de lo que deben ser las principales líneas de actuación del sector público español en los próximos años, a la luz tanto de la experiencia pasada como de las implicaciones presentes y futuras del proceso de integración europea.

II. EL PROCESO HACIA LA UNION ECONOMICA Y MONETARIA EN EUROPA: PRINCIPALES RASGOS CARACTERISTICOS Y SITUACION ACTUAL

Con la adopción del Acta Unica en 1986, los estados miembros de la Comunidad se comprometieron a la consecución de la unión económica y monetaria. Se reafirmó así la necesidad de alcanzar un objetivo que en realidad ya había sido establecido casi veinte años atrás en la Cumbre de La Haya. En esta ocasión, sin embargo, la voluntad de los estados miembros se ha mostrado, indudablemente, más firme que en el pasado, y ello se reflejó poco después en el Consejo de Hannover de 1988, donde se dio un impulso decisivo al proyecto de unión económica y monetaria, encomendándose a un comité de expertos la elaboración de un informe (*Informe Delors*) como marco de referencia del camino a seguir, y que ha servido como punto de partida del debate que se abrió posteriormente, y que

continúa en la actualidad, sobre el logro de la UEM.

En el *Informe Delors*, aunque no se fijó un calendario concreto para la consecución de la unión económica y monetaria, se creyó conveniente dividir el proceso en tres etapas claramente diferenciadas.

La primera etapa, que es en la que nos encontramos actualmente, tuvo su inicio oficial en julio de 1990, coincidiendo con la entrada en vigor de la Directiva de 1988 sobre libertad de movimientos de capital en la mayoría de los países.

Desde el punto de vista del logro de la unión económica, las características de esta primera etapa, según el *Informe Delors*, son las siguientes:

a) se deberá completar el programa de construcción del mercado interior y, en particular, la implantación de un «mercado financiero único»;

b) se deberá intensificar la política de defensa de la competencia, y

c) se deberá avanzar en la política regional y estructural mediante la ampliación de los fondos estructurales, de acuerdo con el programa establecido a tal efecto por el Consejo en 1988.

Desde el punto de vista del logro de la unión monetaria:

a) se deberá reforzar el sistema de coordinación de las políticas monetarias y económicas;

b) todas las divisas comunitarias deberán incorporarse al mecanismo de cambios e intervención del SME dentro de la banda del 2,25 por 100, y

c) se deberá reforzar la estructura del Comité de Gobernadores de Bancos Centrales.

El paso a la segunda etapa supone un salto cualitativo importante, porque requiere la modificación del Tratado de Roma. En esta etapa, se deberán crear «los órganos y la estructura básicos para la unión económica y monetaria» y, en concreto, el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC).

Para avanzar en la integración económica, se prevé una intensificación en la supervisión de la política presupuestaria seguida por los estados miembros y el establecimiento de directrices comunes, aunque sin carácter vinculante; asimismo, se prevé un reforzamiento de las políticas estructurales y regionales.

En el terreno de la integración monetaria, la característica fundamental de esta etapa es que deberá producirse un progresivo estrechamiento en el margen de fluctuación de las monedas.

La tercera etapa, por último, comporta, en el terreno monetario, la fijación irreversible de los tipos de cambio de las monedas y el establecimiento de una moneda única. La competencia para la determinación de la política monetaria corresponderá al SEBC.

Desde el punto de vista económico, deberán reforzarse más aún las políticas comunitarias de competencia, regional y estructurales, y la coordinación de las políticas presupuestarias de cada uno de los estados miembros deberá hacerse más intensa.

En torno a estas propuestas de calendario y contenido, se ha ido desarrollando un debate cuyas conclusiones más recientes se han alcanzado en el Consejo Europeo Extraordinario de Roma, de octubre de 1990, las cuales suponen:

- Por una parte, comenzar la

segunda etapa de la UEM el 1 de enero de 1994, de acuerdo con la postura que había sido avanzada y defendida previamente por España.

- En segundo lugar, realizar los progresos necesarios de convergencia económica y, en concreto, de estabilidad de los precios y de saneamiento de las finanzas públicas para que «el mayor número de países pueda haberse incorporado al Sistema Monetario Europeo (SME) antes de la segunda etapa».

- Por último, crear la futura institución monetaria de la Comunidad al comienzo de la segunda etapa (es decir, 1-1-94), con el objetivo, entre otros, de poner en marcha los instrumentos y procedimientos para la ulterior realización de una política monetaria única.

III. LA UEM Y LOS DEFICIT PUBLICOS

A efectos de sistematizar el análisis del efecto de este proceso para el sector público español, me gustaría, en primer lugar, examinar las principales implicaciones de la UEM sobre aquellos aspectos que tienen que ver con el déficit público, la deuda y la política de estabilización, para pasar posteriormente a revisar las implicaciones sobre el nivel y la estructura de los ingresos y gastos públicos.

La prohibición de la financiación monetaria del déficit y la sostenibilidad de la política presupuestaria

Una primera implicación de la integración monetaria consiste en la imposibilidad de financiar los déficit presupuestarios por

CUADRO N.º 1

**ENDEUDAMIENTO DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS EN LOS PAISES
DE LA COMUNIDAD EUROPEA**
(En porcentaje del PNB/PIB nominal)

PAISES	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Alemania (1)	36,3	39,5	40,9	41,5	42,2	42,4	43,8	44,2	43,1	44,6
Bélgica	93,3	102,4	113,3	118,6	122,7	127,2	131,7	133,7	130,8	129,3
Dinamarca (2)	43,7	53,0	62,6	67,0	65,7	59,3	56,9	55,7	54,9	55,3
España (3)	18,3	25,4	34,5	33,1	38,9	39,7	41,0	41,4	42,9	43,1
Francia (2)	36,4	40,1	41,4	43,8	45,5	45,7	47,5	47,4	46,9	46,7
Grecia (2)	32,8	36,1	41,2	49,5	57,9	58,6	64,6	72,1	79,6	83,4
Holanda	50,3	55,5	61,9	66,1	69,6	71,3	75,2	78,1	80,9	83,0
Irlanda	83,5	92,2	104,7	113,2	117,5	132,8	135,2	134,1	125,1	117,7
Italia	61,0	66,3	71,9	77,1	84,1	88,5	93,0	95,6	98,4	99,9
Reino Unido	54,5	53,1	53,3	54,8	53,1	51,7	49,2	42,6	38,6	36,1
Media europea (4)	45,2	48,8	51,8	54,5	56,7	57,7	58,8	58,1	57,3	57,4

(1) No incluye los fondos para la unidad alemana.

(2) Incluyen el endeudamiento interno entre unidades del sector.

(3) No incluye las cédulas para inversiones.

(4) Se incluyen los datos relativos a Austria, Finlandia, Noruega y Suecia, y la ponderación se ha efectuado por el PIB de 1987 a tipos de cambio de ese año.

Fuente: *Perspectivas Económicas de la OCDE*, e IGAE.

medios monetarios o haciendo uso de mecanismos coactivos de colocación de la deuda pública, como son, por ejemplo, los coeficientes de inversión. De hecho, según se aprobó en el Consejo Extraordinario de Roma, la financiación monetaria de los déficit presupuestarios deberá haber quedado excluida al comienzo de la segunda etapa de la UEM (1). Otro aspecto relacionado con lo anterior es el referente a la disciplina fiscal, entendiéndose por tal la elección por parte de los gobiernos de una senda sostenible de déficit públicos o, lo que es equivalente, la adopción de políticas presupuestarias sostenibles. Y una última implicación de la construcción de la UEM es el papel estabilizador cada vez mayor que le corresponderá jugar a la política fiscal, ante la progresiva pérdida de autonomía que registrará la política monetaria.

Esto, evidentemente, será así con la creación del Banco Cen-

tral Europeo y de la moneda única europea, pero incluso en la primera etapa de la UEM, en la que actualmente nos encontramos, es evidente que se está ya produciendo una alteración sustancial en nuestra capacidad de utilización de las políticas fiscal y monetaria. Una alteración que tiene sus causas no sólo en nuestra pertenencia al SME, sino también, y fundamentalmente, en el acuerdo sobre libertad de movimientos de capitales.

¿Cuál es la evaluación de la situación española con respecto a estos requerimientos?

Para responder a esta pregunta, quisiera examinar tres cuestiones:

- la evolución de nuestra deuda pública con respecto al PIB;
- la evolución del déficit público, y
- la evolución de la capaci-

dad o necesidad de financiación de la economía española.

1. Evolución del ratio deuda pública/PIB

El análisis de la evolución del stock de deuda pública y de su nivel es una forma adecuada de examinar el grado de sostenibilidad de una política fiscal. Un ratio deuda/PIB estable o decreciente muestra, en principio, una posición fiscal sostenible, mientras que una acumulación creciente de deuda pública constituye, *prima facie*, evidencia de una política insostenible que, a largo plazo, podría llevar a la monetización de la deuda.

Si examinamos los datos contenidos en el cuadro n.º 1, apreciamos que la mayor parte de los estados miembros de la Comunidad presentan una posición fiscal sostenible, con un endeudamiento medio, a finales de 1990, del 57,4 por 100 del PIB.

CUADRO N.º 2

ENDEUDAMIENTO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Saldos vivos al final del periodo

(En porcentaje del PIB)

SUBSECTORES	1985	1986	1987	1988	1989 (P)	1990 (A)
Estado	40,5	40,4	41,0	36,7	36,2	36,1
Del cual:						
Cédulas para inversiones	5,8	5,2	4,3	—	—	—
Organismos autónomos administrativos.	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Administraciones de la seguridad social.	0,8	0,7	0,6	0,6	0,5	0,8
Administraciones territoriales	3,6	4,0	4,0	4,4	6,5	6,4
Operaciones internas	-0,5	-0,4	-0,4	-0,4	-0,3	-0,3
Administraciones públicas	44,6	44,9	45,3	41,4	42,9	43,1
<i>PIB utilizado</i>	<i>28.200,9</i>	<i>32.324,0</i>	<i>36.124,6</i>	<i>40.160,4</i>	<i>45.021,0</i>	<i>50.087,4</i>

(P) Provisional.

(A) Avance.

Fuente: Boletín de Información Estadística del Sector Público, IGAE.

No obstante, países como Grecia, Italia y Holanda muestran *ratios* altos, y además en trayectoria ascendente, circunstancia que les obligará a tomar medidas de saneamiento financiero; otros, como Bélgica e Irlanda, deben continuar con las acciones ya emprendidas, pues sus *ratios* son los más altos, aunque en dirección descendente.

España, en 1990, registra un *ratio* del 43,1 por 100 del PIB; es decir, 14,3 puntos por debajo de la media europea. Nuestro país se sitúa, pues, en segundo lugar (después del Reino Unido) en la lista de países europeos con menor endeudamiento. De acuerdo con estos datos, España se encuentra en una situación que, en términos comparativos, debe considerarse aceptable. Existe, sin embargo, un elemento de preocupación, pues a partir de 1987 se observa un crecimiento continuado de nuestro endeudamiento.

El incremento que durante los

últimos años ha experimentado nuestro *ratio* deuda/PIB ha sido consecuencia de un desigual comportamiento de los distintos agentes integrantes de las administraciones públicas. El cuadro n.º 2 pone en evidencia que existe un desplazamiento de la deuda pública desde el Estado hacia las administraciones territoriales. En 1990, el endeudamiento de las administraciones centrales y de la seguridad social, una vez deducidas el total de las operaciones internas que afectan a este subsector, y que se cifran en el -0,3 por 100, asciende al 36,7 por 100 del PIB, mientras que las administraciones territoriales absorben el 6,4 por 100, siendo el total para las administraciones públicas del 43,1 por 100. En 1987, una vez eliminado el efecto de las cédulas para inversiones, y deducidos 0,3 puntos correspondientes a operaciones internas, las administraciones centrales y de seguridad social alcanzaron un endeudamiento del 37,1 por 100 del PIB, frente al 3,9 por 100 que, una vez ajustadas las operaciones internas

en 0,1 puntos, presentaron las territoriales, generándose un total para las administraciones públicas del 41,0 por 100.

En consecuencia, el crecimiento de 2,1 puntos que el endeudamiento de las administraciones públicas ha sufrido en el periodo 1987-1990 ha sido fruto de una actuación divergente de los agentes integrantes del sector. Ante una reducción de 0,4 puntos por parte de las administraciones centrales y de la seguridad social, las administraciones territoriales han elevado su endeudamiento, durante el mismo periodo, en 2,5 puntos.

2. Evolución del déficit público

La contención del déficit público es una tarea básica en el marco de una política que, en el medio plazo, tenga por objetivo lograr un crecimiento estable y no inflacionista. La combinación de una política presupuestaria ex-

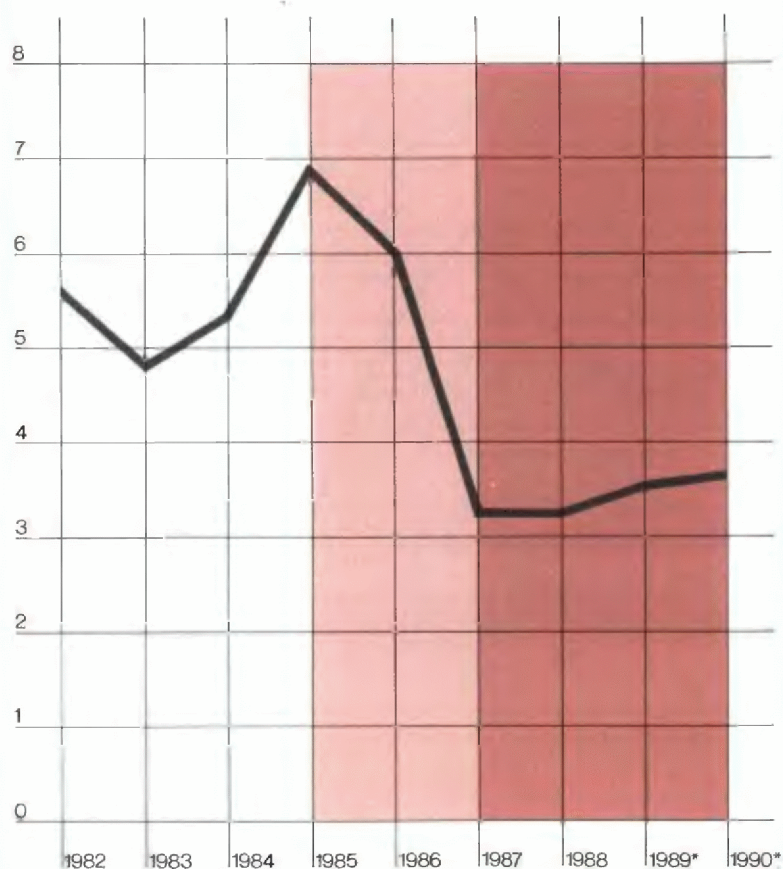
CUADRO N.º 3

**EVOLUCION DEL DEFICIT DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS
(En porcentaje del PIB)**

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989 (*)	1990 (*)	Variación 1985-87	Variación 1987-90
Ingresos ...	32,6	34,8	34,6	35,8	36,1	37,8	37,8	38,9	39,7	2,0	1,9
Gastos	38,2	39,6	39,9	42,7	42,1	41,0	41,0	42,4	43,3	-1,7	2,3
Déficit	5,6	4,8	5,3	6,9	6,0	3,2	3,2	3,5	3,6	-3,7	0,4

(*) Los ingresos no financieros de estos años se han ajustado en función de los desfases temporales en las devoluciones del IRPF.
Fuente: Actuación económica y financiera de las AA PP. en 1990. IGAE.

**GRAFICO 1
EVOLUCION DEL DEFICIT
DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS
(En porcentaje del PIB)**



(*) Los ingresos no financieros de estos años se han ajustado en función de los desfases temporales en las devoluciones del IRPF.

pansiva con una política monetaria restrictiva puede generar efectos nocivos para la capacidad de crecimiento de la economía. De un correcto control del déficit depende el éxito de la lucha antiinflacionista y, con ella, la competitividad exterior.

El déficit de las administraciones públicas españolas en relación al PIB, como puede apreciarse en el cuadro n.º 3 y en el gráfico 1, tuvo un proceso de crecimiento que llegó a situarlo en torno al 7 por 100 del PIB en 1985, produciéndose a partir de entonces un descenso que se puede dividir en dos etapas. Una primera etapa, que iría desde 1985 a 1987, en la que el descenso fue importante, y una segunda etapa, iniciada a partir de 1987, donde se manifiesta un ligero ascenso. Esta circunstancia pone de manifiesto una fuerte resistencia del déficit a bajar del 3 por 100; entre 1985 y 1987 se reduce 3,7 puntos, mientras que entre ese año y 1990 sube 0,4 puntos.

Conviene aclarar que los registros del déficit del último año están condicionados por el trasvase a 1990 de las devoluciones correspondientes a la declaración del IRPF de 1988, produciéndose en dicho año la acumulación de las devoluciones del IRPF de dos ejercicios, pues las correspondientes a la renta generada en 1989 se realizaron, en su mayor parte, en el último cuatrimestre de 1990. El cambio de calendario para realizar las devoluciones del ejercicio de 1988 introduce una importante alteración en la serie. Por ello, los datos contenidos en los cuadros que muestran la evolución del déficit, tanto de las administraciones públicas como de los agentes que las integran, son el resultado de imputar las devoluciones del IRPF de los ejerci-

cios de 1988 y 1989 a los años correspondientes.

¿Cuáles son las razones por las que tuvimos tanto éxito en el período 1985-1987 y en cambio tan poco en el período que va desde 1987 hasta la actualidad?

La razón es muy sencilla, y está expresada en las dos últimas columnas del cuadro, donde se detallan cuáles son las variaciones obtenidas, tanto para ingresos como para gastos, en estos dos períodos. En el primer período, entre 1985 y 1987, los ingresos crecieron de forma importante, mientras que los gastos se reducían. Es decir, en las dos partes de la ecuación que determina el déficit se obtuvieron resultados que iban en la dirección de disminuir este déficit. En cambio, en el segundo período hay una disminución en el ritmo de crecimiento de los ingresos. En este período sólo crecen 1,9 puntos, y es un período que tiene un año más; es decir, hemos pasado de un crecimiento anual de los ingresos de alrededor de 1 punto del PIB por año, en el período 1985-1987, a un crecimiento anual de 0,4 puntos desde entonces hasta ahora. En este segundo período, además, tampoco ha podido contenerse el nivel de gasto. Más bien al contrario, el volumen de gastos ha crecido en 2,3 puntos del PIB. Esta es la razón por la cual ha sido imposible en los últimos tres años reducir el déficit por debajo del 3 por 100.

Los cuadros n.º 4 y 5, y los gráficos 2 y 3 ayudan a analizar la composición institucional del déficit público. Las administraciones centrales continúan siendo el agente que mayor déficit absorbe del global registrado por las administraciones públicas, debido al papel financiador que el

CUADRO N.º 4

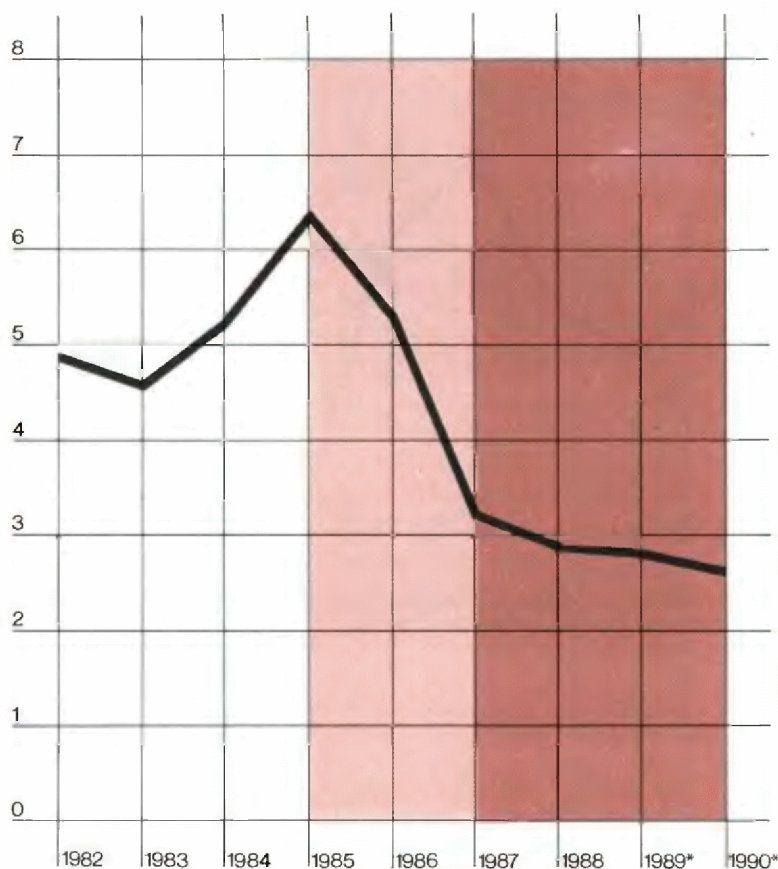
EVOLUCION DEL DEFICIT DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS CENTRALES
(En porcentaje del PIB)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988 (*)	1989 (*)	1990 (*)	Variación 1985-87	Variación 1987-90
Ingresos ...	29,3	31,1	30,4	30,8	32,2	33,7	33,5	34,5	34,9	2,9	1,2
Gastos	34,2	35,7	35,6	37,1	37,5	36,9	36,4	37,3	37,5	-0,2	0,6
Déficit	4,9	4,6	5,2	6,3	5,3	3,2	2,9	2,8	2,6	-3,1	-0,6

(*) Los ingresos no financieros de estos años se han ajustado en función de los desfases temporales en las devoluciones del IRPF.

Fuente: Actuación económica y financiera de las AAPP. en 1990, IGAE.

GRAFICO 2
EVOLUCION DEL DEFICIT DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS CENTRALES
(En porcentaje del PIB)



(*) Los ingresos no financieros de estos años se han ajustado en función de los desfases temporales en las devoluciones del IRPF.

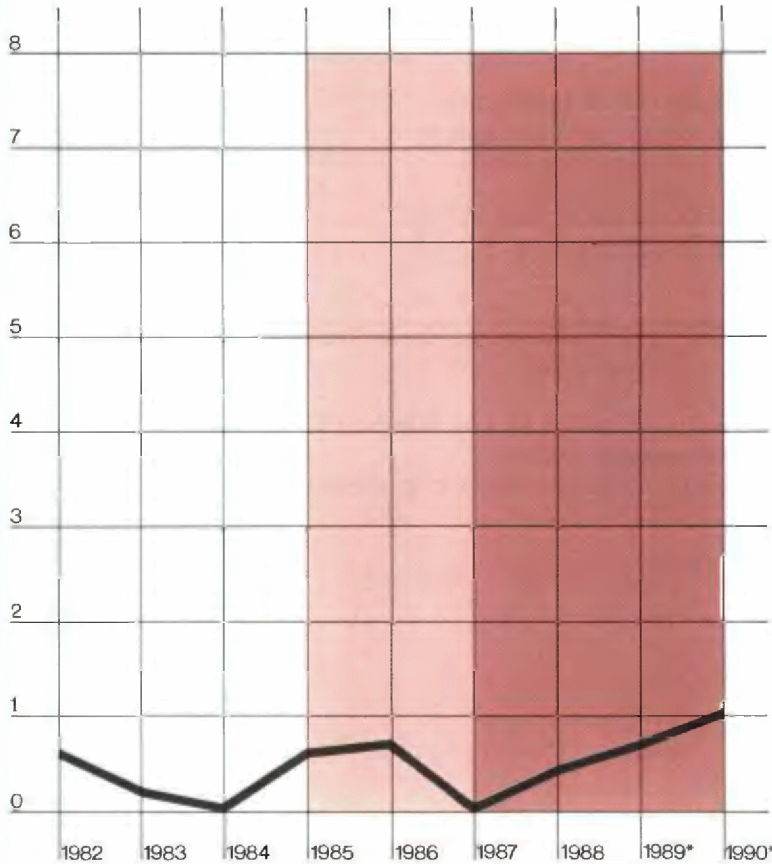
CUADRO N.º 5

EVOLUCION DEL DEFICIT DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS TERRITORIALES (En porcentaje del PIB)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	Variación 1985-87	Variación 1987-90
Ingresos ...	5,0	6,2	7,9	8,6	8,5	9,2	9,4	9,9	10,3	0,6	1,1
Gastos	5,6	6,4	7,9	9,2	9,2	9,2	9,8	10,6	11,3	0,0	2,1
Déficit	0,6	0,2	0,0	0,6	0,7	0,0	0,4	0,7	1,0	-0,6	1,0

Fuente: Actuación económica y financiera de las AA.PP. en 1990, IGAE.

GRAFICO 3 EVOLUCION DEL DEFICIT DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS TERRITORIALES (En porcentaje del PIB)



Estado ejerce respecto a la actividad desarrollada por el resto de agentes integrantes del sector público. Sin embargo, las administraciones centrales, en 1990, registran una necesidad de financiación del 2,6 por 100 del PIB, lo cual supone una reducción, respecto al año anterior, de 0,2 puntos, siendo el Estado el agente que, dentro de ellas, más contribuyó a tal disminución. Las administraciones territoriales, en cambio, alcanzaron una necesidad de financiación del 1 por 100 del PIB en 1990, con un aumento, en relación al año anterior, de 0,3 puntos de dicha magnitud, imputable en su totalidad a la actividad pública desarrollada por las comunidades autónomas, que han duplicado en 1990 el déficit registrado en 1989. El análisis de estos datos permite concluir que existe un desigual comportamiento entre las administraciones centrales y las territoriales. Esta circunstancia se pone de manifiesto desde 1987, año a partir del cual las administraciones centrales han ido reduciendo paulatinamente su déficit (con una disminución de 0,6 puntos para el período 1987-1990), mientras que las territoriales lo han aumentado en 1 punto.

Una última cuestión, para evaluar de forma completa la situación del déficit de las administraciones públicas españolas, hace referencia a la comparación de este déficit con el de los distintos países de la CEE.

A la luz de los datos contenidos en el cuadro n.º 6, es fácil comprobar que, hasta 1989, en los países comunitarios se registra un proceso de saneamiento financiero, traducido en la continua disminución de la necesidad de financiación de las administraciones públicas, hasta situarse

en el 3 por 100 del PIB. Sin embargo, en 1990 se produce un incremento de 0,9 puntos respecto de 1989. Conviene matizar, no obstante, que este comportamiento se debe, fundamentalmente, al coste derivado del proceso de unificación de Alemania, que ha supuesto un impulso expansionista en su demanda acompañado de un empeoramiento del saldo presupuestario, que ha pasado de un superávit, en 1989, del 0,2 por 100 a una necesidad de financiación del 3,1 por 100 en 1990.

En España, la necesidad de financiación de las administraciones públicas para 1990 se sitúa en el 3,6 por 100 del PIB, 0,3 puntos inferior a la media de los países comunitarios. Ahora bien, el hecho de estar por debajo de la media comunitaria no debe suponer razón alguna para relajar nuestro esfuerzo por reducir el déficit, pues mientras en Europa el proceso de saneamiento financiero es continuo, en España el déficit sigue mostrando una

fuerte resistencia a situarse por debajo del 3 por 100 del PIB.

En mi opinión, conviene recalcar dos aspectos: en primer lugar, la necesidad de aplicar una política decidida de contención del déficit que permita a España situarse en ese continuo proceso de saneamiento financiero que se observa en las administraciones públicas de los países comunitarios. En segundo lugar, la inminente necesidad de coordinar las políticas presupuestarias de los distintos agentes de las administraciones públicas; pues, frente al esfuerzo de contención del déficit público por parte de las administraciones públicas centrales, las administraciones territoriales han aplicado líneas de actuación claramente orientadas en una dirección distinta.

3. Evolución de la necesidad o capacidad de financiación de la economía española

En 1990, la necesidad de financiación se situó en el 3,2 por

100 del PIB, creciendo sólo 0,3 puntos respecto a 1989 (cuadro número 7). Con ello se observa una moderación en la creciente apelación al ahorro exterior iniciado a partir de 1987, producto tanto de un leve aumento del ahorro nacional, que en 1990 crece 0,1 puntos respecto a 1989, como de un moderado incremento de la inversión, que ha aumentado 0,4 puntos en 1990 respecto a 1989.

Es importante resaltar la significativa variación que esta magnitud ha experimentado en el período 1985-1991. A lo largo de estos años, hemos pasado de una capacidad de financiación de 1,4 puntos del PIB, en 1985, a una necesidad de financiación de 2,6 puntos del PIB en 1991. Ahora bien, el comportamiento de los sectores económicos ha sido completamente desigual. Mientras en el sector privado la capacidad de financiación se ha reducido en 7,4 puntos, en las administraciones públicas ha aumentado en 3,4 puntos.

CUADRO N.º 6

CAPACIDAD (+) O NECESIDAD (-) DE FINANCIACION DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS (En porcentaje del PIB)

PAISES	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Alemania	-1,1	-1,3	-1,9	-2,1	0,2	-3,1
Bélgica	-8,6	-8,9	-7,1	-6,4	-6,3	-5,9
Dinamarca	-2,0	3,4	2,5	0,3	-0,6	-1,3
España	-6,9	-6,0	-3,2	-3,2	-3,5	-3,6
Francia	-2,9	-2,7	-1,9	-1,8	-1,5	-1,2
Grecia	-13,5	-10,7	-12,3	-15,3	-18,4	-18,3
Holanda	-4,8	-6,1	-6,5	-5,1	-5,2	-5,5
Irlanda	-11,8	-11,6	-9,2	-5,1	-3,0	-1,7
Italia	-12,6	-11,7	-11,1	-10,9	10,2	-10,0
Reino Unido	-2,8	-2,2	-1,3	1,0	0,9	0,1
EUR 12	-5,2	-4,8	-4,2	-3,7	-3,0	-3,9

Nota: Los recursos no financieros de las administraciones públicas de España se han ajustado en función de los desfases temporales en las devoluciones del IRPF correspondientes a los ejercicios 1988 y 1989.

Fuentes: Comisión de las Comunidades Europeas, diciembre 1990; *Perspectivas económicas de la OCDE*, diciembre 1990; IGAE, Ministerio de Economía y Hacienda.

CUADRO N.º 7
LOS TRES EQUILIBRIOS BASICOS DE LA ECONOMIA
 (En porcentaje del PIB)

CONCEPTOS	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991 (E)	Variación (1991-85)
1. Capacidad de financiación del sector privado	8,3	7,7	3,3	2,3	-0,2	0,8	0,9	-7,4
2. Capacidad de financiación de las AA.PP.	-6,9	-6,0	-3,2	-3,2	-2,7	-4,0	-3,5	3,4
3. Capacidad de financiación de la nación (1 + 2)	1,4	1,7	0,2	-0,9	-2,9	-3,2	-2,6	-4,0

(E) Estimación.

Fuente: Informe Anual del Banco de España, 1990.

La información del cuadro número 7 puede también expresarse en términos de la inversión y el ahorro total de la nación. En el gráfico 4, se aprecia que, a partir de 1987, hay un persistente exceso de la inversión sobre el ahorro; es decir, una necesidad de financiación de la economía española que está provocando una continua entrada de capital extranjero para financiar el saldo deficitario de la balanza por cuenta corriente.

Estos datos deben hacernos reflexionar. Estamos ante una situación en la que invertimos más de lo que ahorramos y, por tanto, ante una situación en la que nos estamos endeudando crecientemente. Esto debe corregirse si queremos que la economía genere los recursos necesarios para financiar su gasto.

IV. INGRESOS Y GASTOS PUBLICOS EN LA UEM

Quisiera, por último, hacer alguna consideración sobre los ingresos y gastos públicos. ¿Cómo están situados el sistema impositivo y los gastos públicos españoles frente al resto de los sis-

temas impositivos comunitarios en lo que se refiere a su contribución a la competitividad del territorio español?

1. Los impuestos y la competitividad

Comencemos por los ingresos públicos. El indicador macroeconómico que mejor resume la carga impositiva global asociada a los programas de gasto público es la presión fiscal; es decir, el porcentaje que suponen los ingresos impositivos, incluidas las cotizaciones sociales, en el producto interior bruto. Ciertamente, y a pesar del intenso crecimiento de este indicador en la década pasada, sigue siendo el más bajo de la Comunidad, junto con Grecia y Reino Unido, alcanzándose un valor en España del 34,7 por 100 del PIB en 1990, frente al 40,5 por 100 que suponía la media comunitaria.

No obstante, el análisis de la presión fiscal en el período 1985-1990 muestra que, en los últimos años, Italia y España son los dos únicos países que aumentaron de forma significativa su fiscalidad; concretamente, España experi-

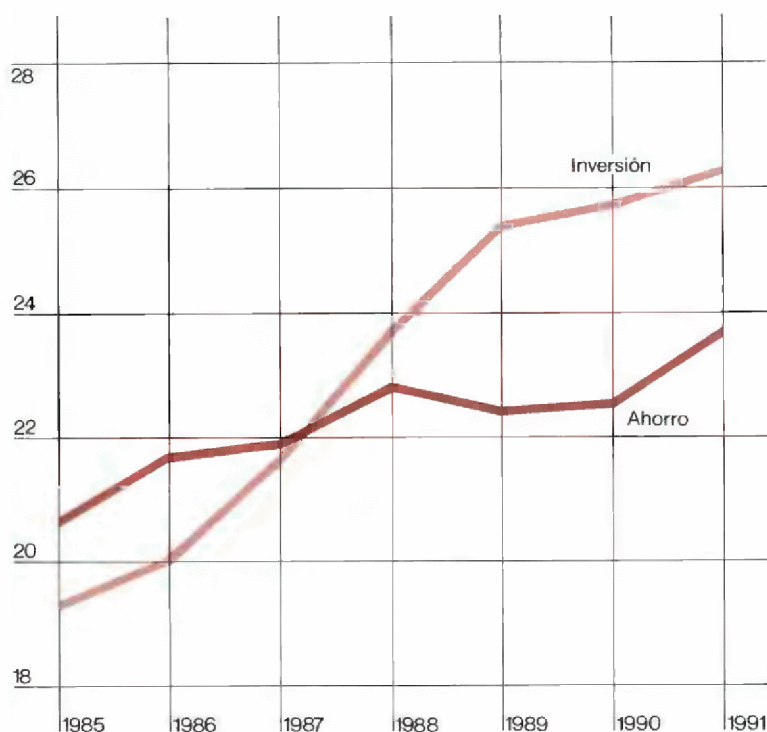
mentó un crecimiento de 3,8 puntos, frente a un incremento nulo de la CEE.

Pero, además de la presión fiscal global, es necesario comparar la estructura impositiva, la fiscalidad que recae sobre las empresas y la fiscalidad del ahorro.

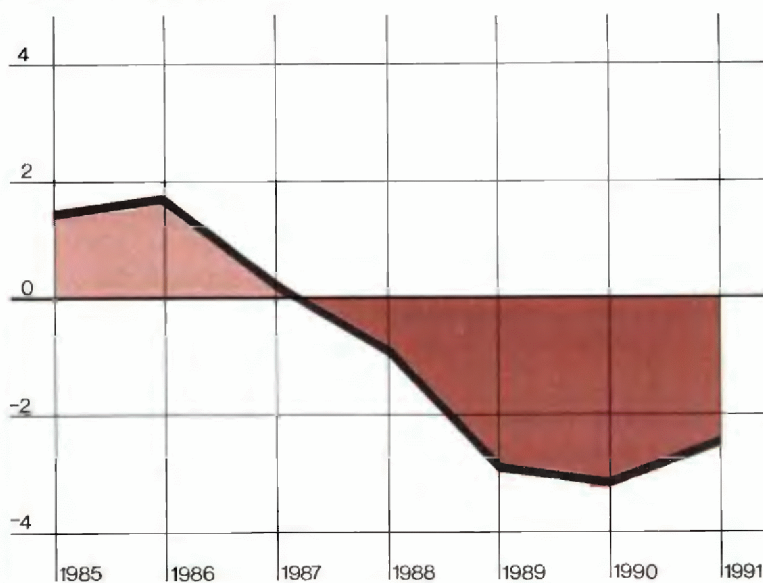
A escala internacional, el aspecto más notable a destacar, en lo que se refiere a la estructura de la imposición, es la radical transformación que se ha producido en la misma durante toda la década pasada. La estructura impositiva de la mayoría de los países ha evolucionado hacia un mayor peso de los impuestos generales sobre el consumo y sobre los beneficios de las empresas, en detrimento del impuesto sobre la renta de las personas físicas y de los impuestos sobre bienes y servicios específicos.

En lo que respecta a la fiscalidad de las empresas, en España las cotizaciones sociales siguen teniendo un elevado protagonismo en el conjunto de la imposición, de lo cual se suele concluir, en mi opinión erróneamente, que la estructura impositiva española coloca a las empresas en una situación de

GRAFICO 4
AHORRO E INVERSION
EN LA ECONOMIA ESPAÑOLA
(En porcentaje del PIB)



CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACION
DE LA ECONOMIA ESPAÑOLA
(En porcentaje del PIB)



desventaja respecto de sus competidoras extranjeras. Si tenemos en cuenta el conjunto de los impuestos que gravan a las empresas —incluyendo no sólo las cotizaciones sociales a cargo del empresario, sino también los impuestos sobre los beneficios de las sociedades (y los impuestos sobre los salarios en algunos países)—, su valor es en España del 10,5 por 100 del PIB, absolutamente en línea con lo que ocurre en el resto de los grandes países europeos, en donde este valor oscila entre el 8 y el 12 por 100.

En estos momentos, estamos estudiando una posible modificación del impuesto de sociedades. Algunas cuestiones, como la actualización de las tablas de amortización para aproximar el gasto fiscal al económico, ya están decididas; otras nos han venido impuestas, como ha sido la armonización en materia de fusiones, matrices y filiales, y otros temas están aún abiertos a una mayor discusión.

2. La fiscalidad del ahorro

Pero donde la necesidad de alinear nuestros impuestos con los de nuestro entorno comunitario ha sido más urgente, de cara al futuro mercado único, y en particular a la libertad del movimiento internacional de capitales, ha sido en la tributación del ahorro.

Nuestra posición al respecto quedó claramente puesta de manifiesto durante la presidencia española del Consejo de la CEE en 1989, con el intento de conseguir una retención mínima en la fuente para las rentas del capital en todos los países comunitarios. La lógica de esta propuesta era totalmente válida: dado que la fiscalidad —y, en particular, las retenciones, como Alemania tuvo

ocasión de comprobar— juega un papel tan relevante en el movimiento internacional de capitales, evitemos que introduzca distorsiones exigiendo un nivel mínimo común de retenciones en todos los países. Con ello, y por lo menos en el aspecto de las retenciones, se pretendía internalizar las evidentes externalidades que la política individual de cada estado miembro puede imponer sobre la disponibilidad de ahorro de los demás.

Obsérvese que con esta posición no se estaba proponiendo una tributación común de las rentas de capital en toda la CEE, sino únicamente un tratamiento común de las retenciones a cuenta. Es decir, la presidencia española se quedó bastante por detrás de lo que, en pura lógica armonizadora, hubiera sido la solución más razonable para evitar, de una vez por todas, que los flujos de capital se orientaran más de acuerdo con cuestiones fiscales que con las rentabilidades reales esperadas.

Pero esta propuesta se saldó sin éxito. La mayoría de los estados miembros mostraron poco entusiasmo, y algunos manifestaron su oposición total a la idea.

La armonización acordada, la armonización cooperativa en materia de rentas de capital, parece pues descartada, por lo menos en el futuro inmediato. ¿Qué queda entonces? Queda, naturalmente, la armonización de hecho, la armonización vía mercado. Esta va a conseguirse que ramos o no. Ahora bien, debemos también ser conscientes de que esta armonización va a conseguirse por la vía de la competitividad fiscal, y que ello necesariamente implica una convergencia hacia el tratamiento más favorable.

Lo que comenzó como un deseo de armonización del tratamiento tributario de las rentas del capital ha acabado, o va a acabar en breve, en una reducción sustancial de la tributación de este tipo de rentas. No sé si ésta es o no una solución estable. Me preocupan las implicaciones que, a medio plazo, pueda tener para la distribución de la carga tributaria entre distintos tipos de renta, y no creo que se haya pensado sobre ello lo suficiente.

Pero el hecho es que la solución adoptada por Europa es la armonización vía mercado, y que sobre esta solución debemos articular nuestra estrategia. España intentó lo que hubiera sido la solución más satisfactoria. Ahora bien, dado que no lo consiguió, es evidente que habría sido perjudicial quedar al margen del proceso de competitividad fiscal iniciado después del fracaso de la armonización cooperativa. Y más teniendo en cuenta que el ahorro soportaba en España una tributación, en general, más alta y unas obligaciones de información más rigurosas que en el resto de los países comunitarios.

En una medida muy fundamental, los cambios introducidos en la fiscalidad de las rentas de capital y de las variaciones patrimoniales, tanto en la Ley de Presupuestos de 1991 como en la reciente Ley del Impuesto sobre la Renta, obedecen a la puesta en práctica de la estrategia española dentro de este proceso internacional de competitividad fiscal.

En concreto, la reforma de la imposición sobre la renta incluye dos tipos de medidas claramente motivadas por esta estrategia. Unas que afectan con carácter general a todo tipo de activo, y otras que tratan de incentivar determinadas fórmulas de ahorro.

Las primeras suelen olvidarse a la hora de hacer el recuento de las ventajas fiscales de las rentas y ganancias de capital. Ahora bien, creo que, por sí solas, producen una reducción muy importante de la carga tributaria sobre cualquier instrumento financiero, con la ventaja añadida de que estos cambios son neutrales entre distintos productos. Concretamente, la reducción de la progresividad del IRPF, a través de la disminución de los tipos marginales y el incremento del nivel de renta al que se alcanza, constituyen sin duda un marco más favorable para cualquier decisión de ahorro.

Otros cambios de carácter general son el mínimo exento sobre las rentas de capital y el establecido para las plusvalías, al exonerar de gravamen los incrementos de patrimonio que se produzcan cuando el importe global de la transmisión de activos no supere las 500.000 pesetas.

Finalmente, y dentro de estas medidas genéricas, habría que incluir también el nuevo tratamiento de las ganancias de capital, que va a suponer, además, un incentivo fiscal al ahorro a medio y largo plazo, al no gravar los incrementos de patrimonio generados a más de 20, 15 ó 10 años, y al reducir linealmente la tributación de las plusvalías en función del número de años de mantenimiento en el patrimonio del inversor. Este es posiblemente el cambio más significativo, y el que debería tener una influencia mayor sobre el ahorro.

Respecto al segundo tipo de medidas —las que tratan de incentivar determinadas fórmulas de ahorro—, cabe destacar el tratamiento fiscal de los nuevos planes de ahorro popular, y de las sociedades y fondos de inversión.

CUADRO N.º 8

EMPLEOS CORRIENTES DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS
(En porcentaje del PIB)

PAISES	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Alemania	43,4	42,9	43,1	42,9	41,2	42,1
Bélgica	51,7	51,6	50,5	48,7	47,5	47,0
Dinamarca	56,4	53,4	55,3	57,3	56,8	56,7
España	36,7	36,2	35,7	35,6	36,0	36,8
Francia	48,8	48,0	47,7	46,9	46,3	46,3
Grecia	43,4	42,5	44,0	45,2	45,9	47,7
Holanda	52,7	52,4	53,7	52,3	50,7	51,3
Irlanda	57,3	57,0	55,6	55,1	51,9	50,0
Italia	45,2	46,0	45,7	46,1	47,1	48,1
Reino Unido	41,7	40,7	39,3	36,9	35,9	35,8
EUR 12	45,2	44,7	44,4	43,7	43,2	44,0

Fuentes: Comisión de las Comunidades Europeas, diciembre 1990; *Perspectivas económicas de la OCDE*, diciembre 1990; IGAE, Ministerio de Economía y Hacienda.

Sin ninguna duda, estos instrumentos, conjuntamente con los cambios genéricos mencionados anteriormente, y en particular con la nueva tributación de las ganancias de capital, ofrecen un marco de tributación, por una parte, significativamente más benigno que el anterior y, por otra, perfectamente equiparable al existente en otros países europeos.

3. El gasto público y la competitividad

En España, el gasto público ha crecido de forma importante y, quizá lo que es más significativo, de forma distinta a como lo ha hecho el gasto en los demás países de la CEE.

En el cuadro n.º 8 se observa que, entre 1985 y 1990, el gasto corriente en España creció una décima del PIB, pasó del 36,7 por 100 en 1985 al 36,8 por 100 en 1990. En la CEE, en cambio, bajó 1,2 puntos del PIB, pasando del 45,2 por 100 en 1985 al 44 por 100 en 1990. Es decir, más o menos hemos mantenido nuestra es-

tructura relativa de gastos corrientes, cuando en otros países de la CEE han logrado un cierto descenso en la misma. Pero creo que aquí no está la principal diferencia. Básicamente, lo que estos números demuestran es que ha habido una política de contención del gasto, tanto en España como en otros países, en la última mitad de los años ochenta. Donde ha habido una diferencia muy importante es en el comportamiento de los gastos de inversión. En España, la inversión pública ha crecido en estos cinco años 1,2 puntos del PIB, frente a un descenso de dos décimas del PIB en la CEE, tal como se aprecia en los datos del cuadro n.º 9.

En España, el gasto de inversión ha pasado del 3,7 por 100 en 1985 al 4,9 por 100 en 1990, frente a un nivel del 2,9 por 100 en 1985 y otro del 2,7 por 100 en 1990 para la CEE. Es decir, estamos creciendo más en lo que respecta a inversión que nuestros socios comunitarios, y además estamos abriendo un diferencial del orden de 2,2 puntos del PIB

respecto a los otros estados miembros. Esto pone de manifiesto que España partía de unos niveles iniciales de inversión muy inferiores a los de otros países comunitarios, y ha tenido que hacer un esfuerzo muy importante en estos últimos años. Este esfuerzo ha permitido incrementar de forma sustancial nuestro *stock* de capital, y está influyendo significativamente en la capacidad productiva del país y, consiguientemente, en nuestra competitividad.

V. CONCLUSIONES

Todas las consideraciones anteriores nos llevan a una conclusión clara: si aceptamos que debemos corregir el déficit por cuenta corriente, y si reconocemos que en estos momentos la política monetaria tiene un margen de actuación muy limitado para tratar de elevar la capacidad de financiación del sector privado, la solución radica en reducir el déficit público, sobre el que sí tiene un efecto directo la polí-

CUADRO N.º 9

FORMACION BRUTA DE CAPITAL FIJO DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS
(En porcentaje del PIB)

PAISES	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Alemania	2,3	2,4	2,4	2,3	2,3	2,3
Bélgica	2,2	2,0	1,8	1,8	1,5	1,3
Dinamarca	2,3	2,1	2,2	2,4	2,3	2,0
España	3,7	3,6	3,4	3,8	4,3	4,9
Francia	3,0	3,0	3,0	3,2	3,2	3,2
Grecia	4,5	4,1	3,2	3,2	3,1	2,9
Holanda	2,5	2,5	2,4	2,3	2,3	2,3
Irlanda	4,5	4,1	3,2	2,3	1,7	1,5
Italia	3,7	3,4	3,5	3,4	3,5	3,4
Reino Unido	1,8	1,9	1,7	1,3	1,7	2,1
EUR 12	2,9	2,8	2,7	2,7	2,7	2,7

Fuentes: *Perspectivas económicas de la OCDE*, junio 1991; *Economie Européenne*, julio 1988 y julio 1989; IGAE, Ministerio de Economía y Hacienda.

tica fiscal. Además, dado el efecto negativo que el incremento de la presión fiscal puede tener sobre la capacidad de financiación privada, hay que disminuir el déficit público a través, fundamentalmente, de la disminución del gasto.

Se trata de una política difícil. Un mayor gasto en capital físico y humano es, posiblemente, necesario para el país (por razones públicas y privadas); pero las administraciones públicas deben estar sometidas a las mismas reglas que la actuación económica privada. Si no es posible la financiación externa por un período prolongado de tiempo, el gasto total del país no puede exceder sistemáticamente de su producción.

Los condicionantes macroeconómicos de la política fiscal siempre han existido, aunque no siempre se les haya dado la importancia que merecen. En el futuro, con una política monetaria cada vez más orientada a validar los compromisos cambiarios derivados de nuestra pertenencia al

SME, estos condicionantes macroeconómicos deberán ser necesariamente tenidos en cuenta, aun a costa del posible compromiso que ello pueda suponer para la función asignadora de la política fiscal.

Hace algo más de un año, en relación con estas cuestiones (2), anticipaba que este nuevo marco abriría lo que, en mi opinión, es el debate de política económica más interesante de la actualidad: el debate sobre cuál es el ritmo adecuado para seguir elevando el nivel de las inversiones públicas y para seguir mejorando su equidad sin, a la vez, poner en peligro los equilibrios básicos de la economía.

Creo que la predicción se ha materializado. Este debate está hoy aquí, y se está llevando con una amplitud de miras y un rigor encomiables, como no podría ser de otra forma si queremos dar respuesta a los importantes desafíos que nuestra integración en la Comunidad Europea nos plantea.

NOTAS

(1) Todavía, sin embargo, no se ha conseguido llegar a un acuerdo sobre qué constituye financiación monetaria. Para algunos es financiación monetaria la posibilidad de que el Tesoro pueda incurrir en descubiertos en la cuenta corriente que mantiene en el banco central; es decir, la figura clásica del «recurso del Tesoro al banco central». Para otros, sin embargo, la financiación monetaria es el «recurso en sentido amplio»; es decir, la posibilidad de que el Estado exija al banco central que adquiera deuda pública. Existe, incluso, una tesis muy minoritaria, por parte de quienes utilizan un concepto mucho más amplio de financiación monetaria, que incluiría la captación de fondos en el mercado libre de capitales mediante deuda a muy corto plazo, o incluso mediante deuda denominada en divisas.

(2) Antonio ZABALZA, «La política fiscal española en la perspectiva del mercado interior europeo», *Revista Española de Economía*, volumen 7. n.º 1. 1990.