

POLITICA PUBLICA Y CONVERGENCIA: LA MODERNIZACION DEL SECTOR PUBLICO

José Manuel GONZALEZ-PARAMO

PRESENTACION

ES para mí un honor tener la oportunidad de expresar, en el marco de esta Real Academia y ante tan singular auditorio, algunas de mis ideas y preocupaciones acerca de mi actividad profesional: la Economía Pública. Soy muy consciente de que comparezco ante Vds., cerrando este primer ciclo de la recién creada Tribuna Joven, más por la bondad y el afecto de su Presidente, y mi maestro, el profesor Fuentes Quintana, que por méritos propios. No trataré, por tanto, de justificar mi presencia aquí en unas hipotéticas aportaciones, en todo caso muy poco significativas. Con este reconocimiento adquiero una deuda que trataré de saldar con dedicación y trabajo en el futuro. Ahora debo limitarme a agradecer la confianza puesta en mí, que espero no defraudar.

El protocolo de esta Tribuna Joven exige que les haga partícipes de la motivación de mi actividad, mis intereses temáticos y mi forma de entender el trabajo del economista. El protocolo es importante en la Academia, pero también lo es no abusar de él cuando no hay motivos suficientes. Trataré de ser breve y ahorrarles anécdotas irrelevantes.

Comencé mis estudios de economía en 1975. La elección fue en gran medida casual, basada en intuiciones sobre asuntos que no entendía, quizá buscando —como suele ocurrir— «formación profesional» en ciencias sociales y sin intención alguna de dedicarme al estudio y la investigación de por vida. Como pasa a tantos otros estudiantes, no me guiaba ningún propósito fijo, sino más bien una disciplina de curiosidad y de exploración, siempre espoleada por los acontecimientos de la época. Necesariamente estos hechos extraordinarios —el cambio de régimen, la crisis económica, los Pactos de la Moncloa, la reforma fiscal o la explosión del gasto público— tuvieron que fijar mi interés, especialmente cuando ponían de manifiesto las limitaciones del conocimiento formal que en la Universidad iba adquiriendo con mejor o peor fortuna.

Pero lo que sin duda precipitó mi decisión de dedicarme al estudio de la Economía Pública está unido a una experiencia singular —mi participación en el «Seminario de Hacienda» de 5.º curso— y al nombre de su director, el profesor Albi, quien además me proporcionaría mi primer empleo en la Universidad al terminar la carrera. Desde entonces hasta hoy, dentro y fuera de la Universidad, he tenido la inmensa fortuna de encontrar maestros y compañeros de quienes no he hecho sino aprender, y he podido disfrutar de inmensas oportunidades, a las que muchos hubieran sabido sacar más provecho. Siempre he reconocido esta deuda, cuya lista de acreedores es demasiado larga para leerla aquí. Sé que ellos, algunos hoy presentes, sabrán disculparme.

Al «Seminario de Hacienda» se acudía con dudosos atractivos para el estudiante convencional: la selección se producía por riguroso expediente y prueba escrita, el trabajo exigido era muy superior al de un curso formal, los temas discutidos no estaban en los programas de las asignaturas y el aprovechamiento no afectaba al expediente académico. Como contrapartida, allí conocí a personas con las que hoy formo equipo para animar la vida académica de mi Departamento de la Universidad Complutense, y allí también pude asomarme a la intuición del hallazgo. Allí estudiamos y discutimos cuestiones candentes de entonces, como la reforma fiscal, la creación del Estado de las Autonomías o la evolución del gasto público. Pero también debatimos temas teóricos —como los efectos de la imposición sobre el gasto personal o la incidencia distributiva de los impuestos— y nos atrevimos, con el ánimo que proporciona la ignorancia, a tantear el terreno empírico. Mi primer trabajo de esta clase fue una evaluación de los efectos del déficit público sobre la demanda agregada basado en la estimación de indicadores de política fiscal. Quiero recordar que el Instituto de Estudios Fiscales tuvo el dudoso criterio —seguramente sesgado por el aval de los profesores Fuentes y Albi— de financiar

este trabajo. Pese a todo, mantengo desde entonces la mejor de las relaciones con el Instituto y con sus directores.

El «Seminario» tuvo su continuación en los cursos de doctorado, de los que me marcó profundamente el impartido por el profesor Fuentes, dedicado al análisis del gasto público en España. La experiencia de recibir enseñanza directamente del académico cuyo papel había perfilado decisivamente la transición económica sirvió para sellar mi compromiso con esta profesión. A instancias del profesor Fuentes, en este curso me ocupé de estudiar empíricamente la evolución del gasto por agentes del sector público y los niveles de cobertura del gasto público por funciones en España con respecto a otros países desarrollados.

Al mismo tiempo, sin embargo, iba a sufrir un choque que creo decisivo para explicar mi actividad posterior: la constatación de que un expediente de Premio Extraordinario no era garantía de poder seguir cabalmente los debates sobre reforma impositiva que entonces se producían fuera de España, y, aún menos, para entender en profundidad los artículos que leía en las revistas académicas anglosajonas o para llegar más allá de los primeros capítulos de los manuales de Economía Pública avanzada. La aparición en 1980 del ya clásico manual de Atkinson y Stiglitz me hizo ver con nitidez mis limitaciones, confirmando la decisión —ya madura— de ampliar estudios en Estados Unidos, a fin de mejorar una formación teórica salpicada de lagunas.

Los tres años y medio de estancia en la Universidad de Columbia (Nueva York) —que fue posible gracias a una beca Fulbright, primero, y otra del Banco de España, después— me confirmaron la importancia de la formación en Microeconomía y en Técnicas Cuantitativas para entender el funcionamiento de la economía y para disciplinar la discusión sobre problemas económicos y sobre el papel de las instituciones. Elegí como campos de especialización, además de la Economía Pública, la Economía Internacional y la Macroeconomía, y mi tema de tesis —«Incidencia de los impuestos en equilibrio general»— fue de contenido puramente teórico. De mis estudios allí, además de la experiencia personal y del ejemplo de profesionalidad recibido de mis maestros, destacaría una enseñanza. Lo que distingue al economista como profesional es la aplicación sistemática del paradigma de racionalidad al comportamiento humano, cualquiera que sea el ámbito en el que éste se

desarrolle, público o privado y mercantil o no mercantil. Sé que esta afirmación es algo simplista y necesita de muchas matizaciones que sería largo desgranar. Pero tengo que manifestar mi convicción de que no se puede hacer economía si el análisis no se refiere —de forma implícita al menos— al comportamiento individual racional, sistemático y predecible en probabilidad. Sin esta referencia, el conocimiento del entorno institucional y de las técnicas cuantitativas, herramientas esenciales para el economista aplicado, no es útil más allá de la mera dimensión descriptiva de la realidad.

Mi retorno a los temas de economía aplicada se produjo, primero, con una breve estancia en el Banco Mundial, para consolidarse con la vuelta a mi departamento universitario en 1985. En el Banco Mundial se me encargó estudiar los problemas del sector público en Colombia, como después, en 1989, lo haría también para el caso de Argentina cuando este país estaba postrado por la hiperinflación. Coincidiendo con la reanudación de mi carrera docente, tuve la inmensa suerte de poder integrarme en el Grupo de Estudios del Gabinete de la Secretaría de Estado de Hacienda, que dirigía el profesor Zabalza, hoy máximo responsable de la Secretaría de Estado. En el Grupo encontré amigos y compañeros muy competentes, con los que hoy sigo trabajando, además de un ambiente de estímulo y libertad intelectual y una atalaya de privilegio para estudiar diversos aspectos del sistema fiscal español, como la progresividad, la incidencia redistributiva de los impuestos y los efectos recaudatorios y distributivos de la inflación. A fines de 1987 pasé a desarrollar mi trabajo en la Fundación FIES, dirigida por el profesor Fuentes. En la Fundación, mi dedicación continuó siendo inicialmente el estudio de distintos aspectos del sistema fiscal, para evolucionar lentamente hacia cuestiones relativas a la deuda pública y el gasto público en España y en los países de la CE. La Fundación FIES me ofreció, además de medios materiales y un gran ambiente de trabajo, una dirección que siempre sabe extraer de uno más calidad de la que tiene, así como un contacto intenso con la vorágine de la edición, un precio que los economistas debemos pagar para justificar nuestro papel social como vigilantes del uso racional de los recursos. En 1989 inicié una relación de colaboración y de coordinación de estudios sobre sector público con el Servicio de Estudios del Banco de España, entonces dirigido por José Pérez. En esta nueva etapa, hoy abierta, he podido reanudar el trabajo en equipo con antiguos compañeros del Grupo de la

Secretaría de Estado de Hacienda, así como beneficiarme de las economías externas que genera una de las mejores concentraciones de economistas que existen en el país. Inicialmente, las cuestiones objeto de nuestro trabajo se volcaron en el estudio de los efectos de la política pública sobre el nivel y la composición del ahorro, para desplazarse posteriormente a una variedad de materias, como el papel de la política presupuestaria, la fiscalidad de la vivienda, los efectos de las infraestructuras sobre la productividad y el control del déficit público.

Las oportunidades que he disfrutado como estudioso de los problemas del sector público español han tenido también correspondencia en el terreno académico. En 1986 era elegido director de mi Departamento, puesto desde el que he tratado —en lo que los magros recursos han dado de sí— de mejorar las condiciones de trabajo y de mantener viva su tradición emblemática de estudio, disciplina y compromiso social, siempre ayudado por el resto del equipo que formamos sus miembros. En 1988 tuve el honor y la responsabilidad de acceder a la cátedra que el profesor Fuentes dejara vacante. Con posterioridad, a los «Seminarios de Profesores» —impulsados tradicionalmente por los profesores Fuentes y Albi— añadiríamos, de nuevo, los «Seminarios de Licenciatura» que a varios de nosotros nos atrajeron al estudio de la Economía Pública. Que se mantenga vivo este mecanismo de autoselección, uno de los pocos que en medio de la masificación permite discernir y estimular la excelencia, es algo que se debe en no pequeña medida a la sensibilidad de José Angel Sánchez Asiáin, hacendista de origen y presidente hoy de la Fundación Banco Bilbao Vizcaya, cuyo Centro de Estudios sobre Economía Pública, dedicado a la generación de investigación de calidad sobre el sector público español en todo el ámbito universitario nacional, me honro en dirigir. No puedo olvidar de mencionar, por último, el privilegio y la exigencia de actualización constante que para mí ha supuesto y supone ser profesor de posgrado en el Centro de Estudios Monetarios y Financieros (fundación creada por el Banco de España) y en el Master de Hacienda Pública (del Instituto de Estudios Fiscales).

Antes de adentrarme en la exposición de mi conferencia, me atreveré a expresar —sin pretensión de que sea compartido— un punto de vista personal sobre la labor del economista aplicado que aspiro a ser. Creo que el economista debe ser crítico por esencia, sin más servidumbres que las que se derivan de la búsqueda sistemática de la eficiencia,

principio aplicable tanto a problemas de asignación de recursos como en materia redistributiva. El economista tiene la obligación de hacer las cuentas y detectar las incompatibilidades entre objetivos. Esta labor sólo puede ser ingrata. No cumple con ella y abandona su función como economista quien busca el favor popular o la caricia del político. El reproche de éste o la acusación de «economismo», que suele provenir de quienes carecen de mejor argumento para defender los intereses especiales que siempre anidan tras la ineficiencia, deben descontarse como «gajes» del oficio. No se entienda esto como una descalificación de la política, a la que el economista puede contribuir como tal siempre que actúe como un guardián del uso racional de los recursos. Y creo que ha sido una fortuna para el país la destacada participación de los economistas en los asuntos públicos en los últimos años.

Pero para desarrollar una crítica sistemática, ésta debe estar bien fundada y expresada, y ello es hoy más exigente que nunca, porque obliga al economista aplicado a dominar aceptablemente varios lenguajes o modos de exposición: el lenguaje teórico, sin el cual es imposible pensar lógicamente; el lenguaje empírico, necesario para el contraste —nunca crucial y definitivo— de hipótesis; y el lenguaje retórico, adaptado siempre al objetivo de dar la máxima difusión a las ideas de racionalidad, tarea especialmente ardua en una sociedad con una cultura económica todavía muy escasa. Pese al calado de esta exigencia, siempre existirá la crítica del purismo —teórico, empírico o retórico— que no debe ser sino un acicate para mejorar nuestra formación. Estoy convencido de que la inversión en formación de buenos economistas aplicados es una de las que más rentabilidad puede hoy proporcionar a la sociedad española.

* * *

El espectro de temas de investigación con los que he tenido contacto y el crucial momento en el que se encuentra la economía española me han inclinado a elegir como tema de disertación el de la modernización del sector público español en el marco de la convergencia económica en Europa, que paso a desarrollar.

I. INTRODUCCION

Los problemas que plantea el funcionamiento de nuestro sector público constituyen, posiblemente,

el terreno en el que de modo más claro y rotundo se dan cita el interés popular y el debate económico y político. De nuevo hoy, a principios de los 90, como tantas otras veces en los dos últimos siglos, del comportamiento del sector público y de su modernización depende en buena medida el éxito o el fracaso de un empeño nacional: la convergencia en niveles de vida y bienestar con los países europeos más desarrollados.

Modernizar el sector público equivale, en términos de la economía pública teórica, a acercar su dimensión, su estructura y su diseño institucional a un patrón de optimalidad (1). Un sector público óptimo es aquel que corrige los fallos del mercado y redistribuye la riqueza mediante una estructura de gastos, un sistema fiscal, un conjunto de regulaciones y unas instituciones que permiten, en cada contexto económico, hacer máximo el bienestar de la sociedad. Los resultados fundamentales de la economía del bienestar y sus extensiones permiten al estudioso de lo público elaborar recomendaciones estilizadas para la formulación de políticas públicas eficientes y equitativas (2). En la práctica, desafortunadamente, es difícil —si no imposible— determinar con precisión cuáles son la dimensión y la estructura óptimas de un sector público concreto. No se trata tan sólo de lo cambiante del entorno socioeconómico. Como Stiglitz (1989, 1991) ha señalado recientemente, el gobierno es una organización que se desenvuelve, como los individuos, en un ambiente de información imperfecta y de mercados incompletos; se enfrenta a prioridades no siempre estables y bien definidas; utiliza instrumentos de intervención altamente imperfectos; y, por último, sus decisiones y su comportamiento son sensibles a problemas de incentivos y resultan condicionadas por el marco institucional específico en el que se producen.

Por todo ello, cualquier análisis realista de los problemas del sector público debe estar orientado a la identificación de direcciones de reforma gradual que permitan aprovechar en grado máximo las mejoras potenciales de bienestar. En esta búsqueda, es necesario tener en cuenta los criterios de eficiencia y de equidad, a cuya luz los resultados de la literatura empírica permiten identificar direcciones de mejora. Pero es también imprescindible, en igual medida, reconocer que el sector público que tenemos ante nosotros no es una creación en el vacío. La política pública de hoy es tributaria de un largo proceso de decantación histórica, que determina en buena medida sus carencias sustantivas y sus inercias institucionales. Por este motivo, el intento

de perfilar los retos que el proceso de convergencia plantea a la política pública requiere apoyarse tanto en los resultados de la investigación empírica más reciente como en el reconocimiento, siquiera impresionista, de las características estructurales del sector público español en las últimas décadas. A esta tarea se orientarán mis reflexiones.

II. LA MODERNIZACIÓN DE LA HACIENDA: UN PROCESO TARDIO

La historiografía moderna del atraso económico español se decanta hoy mayoritariamente por explicaciones endogenistas al analizar la pobre actuación de la economía española durante el siglo XIX y primer tercio del XX. «El atraso de España es, por así decirlo, cosa suya», ha escrito Tortella (1981). De su agricultura, de sus instituciones, de sus problemas políticos, de su sistema financiero y de su sector público (3). A fines del XIX las naciones económicamente más adelantadas comienzan a atribuir a sus sectores públicos nuevas tareas en la provisión de bienes sociales e infraestructuras, en la lucha contra la pobreza y en la realización de gastos necesarios para el desarrollo de la economía, España, por contra, renunciaría a conceder al presupuesto un mayor protagonismo hasta más de medio siglo después, frente a la denuncia temprana de Bernis, Flores de Lemus y otros miembros de la mejor tradición de los economistas españoles (4).

Pese a los tímidos intentos de modernización del sector público en el primer tercio del siglo (Comín, 1988), el atraso de nuestra hacienda persiste hasta las vísperas del Plan de Estabilización de 1959. Este atraso secular queda reflejado en cinco grandes rasgos:

1.º) Raquitismo presupuestario. La proporción gasto público/renta nacional apenas aumenta en los primeros 60 años del siglo, si exceptuamos el período de la guerra civil y la inmediata posguerra. En 1960, el gasto de las Administraciones Públicas representaba un 17 por 100 del PIB, la mitad que en el Reino Unido, Francia o Alemania (Musgrave, 1969) (5).

2.º) Inadecuada composición del gasto público. Entre 1900 y 1957, la defensa nacional, la base burocrática de la administración y el servicio de la deuda pública vinieron a absorber entre el 60 y el 80 por 100 del total (Castellano, 1975) (6). Lo que hoy conocemos como Estado de bienestar —suma de educación, sanidad y pensiones, básicamente—

representaba a fines de los 50 el 19 por 100 del gasto público, frente al 42 por 100 que alcanzaba en los principales países industrializados (Tanzi, 1988).

3.º) Sistema fiscal insuficiente y arcaico. La escasa recaudación del sistema fiscal era consecuencia tanto de la evasión fiscal como, fundamentalmente, de su estructura anticuada, asentada en el dominio de los impuestos de producto, resultado de la resistencia política a la generalización de la imposición sobre la renta. Este sistema tributario, como señalara Fuentes Quintana (1961), era injusto en su distribución, ineficiente en sus efectos y obstaculizador del desarrollo, al bloquear la provisión de bienes y servicios públicos que el crecimiento económico demandaba.

4.º) Ordenancismo económico. La renuncia a elevar y reformar la imposición no fue un freno para la intervención pública, que se desarrolló a través de la actividad reguladora. «Mientras fuese gratis para el Tesoro —ha escrito Comín (1988)— el intervencionismo del Estado español no conoció límites».

5.º) Financiación del déficit al margen del mercado. El recurso directo al Banco de España y al sistema financiero —en este caso a cambio de facilidades crediticias y otras contrapartidas— vino a ocultar el verdadero coste de financiación del déficit, distorsionando la asignación de fondos y subordinando la política monetaria al presupuesto (Ortega, 1984).

Estas cinco características definitorias del atraso de nuestra hacienda comienzan a desdibujarse lentamente a partir de fines de los años 50. Las reformas fiscales de 1957 y 1964, tan criticables por su escasa flexibilidad y su falta de sintonía con principios de equidad en el reparto de la carga (7), facilitarían la suficiencia financiera, abriendo un paréntesis de equilibrio presupuestario que se prolongaría durante casi dos décadas. Ello hizo posible comenzar un tímido alejamiento de la política monetaria con respecto a las necesidades de financiación públicas, al suprimirse la pignoración automática de la deuda pública en el Banco de España. Tras el Plan de Estabilización, cuya apuesta por la apertura al exterior y por el desarrollo económico demandaba una nueva mentalidad respecto del papel del sector público en la economía, se invierte lentamente la importancia relativa asignada a la regulación y al gasto directo. Mientras el anterior proteccionismo de carácter comercial e industrial era reemplazado por planes indicativos y por una

intervención del sistema crediticio orientada a la financiación del desarrollo (crédito oficial y financiación «privilegiada») (8), el gasto público iniciaba un suave ascenso hasta alcanzarse en 1974 el 23 por 100 del PIB.

Pero más que este aumento, muy inferior al registrado durante igual período en el resto del mundo desarrollado (Tanzi, 1988), el gran cambio se produciría en su destino por funciones de gasto. Así, junto a la paulatina reducción de la importancia de los gastos en defensa, administración general e intereses de la deuda, el crecimiento inicialmente registrado en los gastos ligados al desarrollo (servicios económicos y vivienda) será relevado a mediados de los 60 por un pujante avance de los gastos en pensiones, seguridad social y enseñanza. A mitad de los setenta se cierra este incipiente proceso de modernización del sector público, agotado fundamentalmente a causa de la resistencia política a reformar el sistema fiscal para dotarle de flexibilidad, suficiencia y justicia. La crisis económica y el cambio de régimen harían el resto.

III. CRISIS ECONOMICA, TRANSICION POLITICA E INTEGRACION EUROPEA: EL GRAN SALTO ADELANTE

Ha escrito Musgrave (1980) con acierto que uno de los fenómenos que en el futuro más atraerá la atención de los historiadores del siglo XX será el extraordinario desarrollo del sector público. Cuando se ocupen del caso español, cabría añadir, les bastará con rastrear los hechos y tendencias del último cuarto de siglo, y, de modo singular, los quince años que van desde el fin de la dictadura a comienzos de los 90. En este período, extraordinariamente breve en tiempo histórico, el peso del gasto público en la economía pasó de poco más del 23 por 100 al 49 por 100 en que hoy se sitúa. Alemania, Estados Unidos o Inglaterra necesitaron más de medio siglo para recorrer similar distancia (9), sin las complicaciones añadidas por la creación de un Estado descentralizado partiendo de la nada.

Tras la magnitud e intensidad de este «gran salto adelante» pueden identificarse dos factores desencadenantes. En primer término hay que situar el desplome de las tasas de actividad económica en relación a los niveles experimentados en la década anterior, que condujo a un fuerte aumento de las transferencias compensatorias al sector privado. Al efecto de la crisis de los 70 hay que unir el

cambio de régimen político, que, al desatar un proceso acelerado de cobertura de carencias colectivas en el área del Estado de bienestar, adquirió pleno reflejo en el presupuesto. Este proceso, que consiguió llevar el nivel de cobertura del gasto total al 86 por 100 de la «norma» de los países comunitarios entre 1976 y 1985 (Lagares y otros, 1988) (10), se caracterizó por una casi plena falta de planificación, en buena parte a causa de la debilidad política de los gobiernos que lo gestionaron. Esta debilidad convirtió al presupuesto en el destino último de todas las demandas y presiones, que estrangulaban la inversión pública y servicios públicos como la sanidad, aunque tuvieron como efecto positivo el de hacer inevitables la reconversión industrial y del sector empresarial público a partir de 1983, así como las primeras reformas en el Estado de bienestar, con las modificaciones en el sistema de prestaciones por desempleo en 1980 y de pensiones en 1985 (11).

Puede hoy sostenerse que la única pieza cuidadosamente diseñada —sin la cual el «gran salto adelante» hubiese sido insostenible— fue el sistema fiscal. Consciente del agotamiento del sistema definido tras la reforma de 1964 y de su incapacidad para contribuir a la modernización que estaba por venir (12), el profesor Fuentes Quintana (1973 y 1976) se ocupó de dirigir, desde el Instituto de Estudios Fiscales, la elaboración de dos detallados informes —«Libro Verde» y «Libro Blanco»— en los que se contenía, hasta el mínimo detalle de calendario, un cuadro impositivo de tipo europeo basado en el impuesto sintético y progresivo sobre la renta, un impuesto sobre sociedades moderno y un impuesto sobre el valor añadido ajustado a las directivas de la CE. Urgida por la fuerza de las presiones sociales en favor de un aumento del gasto, la reforma fiscal se convirtió en una de las prioridades más destacadas del programa político que se perfilaba con el cambio de régimen. En noviembre de 1977 se adoptaron medidas excepcionales encaminadas a incrementar la recaudación, al tiempo que anunciaban el propósito de reestructurar el sistema tributario y de modificar las actitudes hacia el cumplimiento de las obligaciones fiscales (13). Un año después, el Parlamento aprobaba los nuevos impuestos sobre la renta personal y sobre sociedades, que entrarían en vigor en enero de 1979, junto con la eliminación de los viejos impuestos cedulares (14). Coincidiendo con el resquebrajamiento del consenso político en 1979, la modernización del sistema tributario entraba en vía lenta.

La reforma fiscal aumentó la flexibilidad del sistema tributario en su conjunto (15); la elasticidad renta del total de impuestos aumentó y la presión fiscal se incrementó en 1 punto porcentual del PIB al año como promedio, ritmo que doblaba al registrado en los años 60. Con todo, esta aceleración no fue suficiente para financiar el pujante incremento del gasto público. El retorno a la tradicional insuficiencia de la hacienda española, cuyo déficit se acercaría al 7 por 100 del PIB en 1985, hizo resurgir viejos vicios —monetización del déficit primero, y desbordamiento de la carga de intereses de la deuda después— en medio de un clima de escepticismo sobre los efectos macroeconómicos del activismo presupuestario (16).

En vísperas del ingreso en la CE, el papel económico del sector público había variado radicalmente con respecto a la década precedente. Sin embargo, el consenso acerca de la necesidad de incrementar el peso del sector público para mejorar los niveles de vida y la cohesión social comienza a ser cuestionado, a la luz de los negativos efectos de algunos programas de gastos e ingresos públicos sobre la asignación de recursos, los incentivos económicos y la competitividad internacional de la economía española. El ingreso de España en la CE se produce en un momento crucial marcado por el renovado impulso de la dinámica política e institucional de la propia Comunidad. En los años 1985 y 1986 el consenso existente en la CE para acelerar el ritmo de proceso de integración toma cuerpo en las decisiones de crear un Mercado Interior Europeo (MIE) en 1993 (17) y promover la convergencia de las políticas económicas como paso previo a la creación de una Unión Económica y Monetaria (UEM). Este ambicioso objetivo, sancionado en el Tratado de Maastricht, deberá realizarse antes de finalizar el presente siglo.

Con la firma del Tratado de Adhesión a la CE, la posterior ratificación del Acta Unica Europea y el apoyo al Tratado de Maastricht, España apostaba por la apertura al exterior y la competitividad como único camino para alcanzar de forma duradera el máximo grado posible de convergencia real en renta per cápita y en bienestar con los países más adelantados de la CE. Pero esta opción —de cuyas virtudes dan fe los períodos de apertura en el XIX y el XX (18)— no es gratuita. Superar la inercia de los comportamientos no competitivos en los sectores público y privado requiere cambios profundos de corte estructural, así como un grado de estabilidad macroeconómica suficiente para mantener los compromisos cambiarios en un contexto nuevo,

caracterizado por la pérdida de control sobre la cantidad de dinero y la protección comercial. El contenido general del Programa de Convergencia de marzo de 1992 es reflejo de este diagnóstico, cuyas implicaciones no se pueden minusvalorar.

España no puede extraer plenamente las ganancias potenciales que ofrece la UEM si pierde la oportunidad de concluir el proceso de modernización de su hacienda pública. Para un sector público en plena equiparación, acostumbrado a desarrollar su intervención en la economía con gran discrecionalidad, escasamente sometida a «restricciones presupuestarias duras» (19), las tareas pendientes son numerosas. El gasto público, los impuestos y el presupuesto se enfrentan a perentorias exigencias de reforma. A identificar estos retos dedicaré el resto de mi exposición.

IV. EL GASTO PÚBLICO: ESTADO DE BIENESTAR Y COMPETITIVIDAD

Con el ingreso de España en la CE, el gasto público total redujo inicialmente su participación en el PIB, para volver a crecer con gran fuerza a partir de 1988. Junto a este aumento del gasto total, en el período 1985-1991 se producirían interesantes cambios en su composición. La partida que más crecimiento experimentaría fue la dedicada a la inversión pública, la mitad de la cual se dirigió a infraestructuras de transporte y comunicaciones. También aumentaron apreciablemente los gastos en sanidad y en pensiones, en educación y en intereses de la deuda pública, reduciendo su peso los subsidios y transferencias a empresas, los gastos en vivienda y los gastos de defensa. Hoy el gasto público en España es ya indistinguible, en su peso global y en su estructura funcional, del que caracteriza a los países centrales de la CE (20).

No puede afirmarse, sin embargo, que estos cambios en la estructura del gasto público hayan sido espectaculares: el peso de los gastos de formación de capital social (infraestructuras, educación y sanidad) en el total de gasto público creció desde 1985 en apenas un 3 por 100. Aunque esta evolución es coherente con los objetivos de competitividad, puede afirmarse que la recomposición del gasto podría haberse manifestado con la intensidad que el apretado calendario de la integración demanda de no haber colisionado con tres opciones dominantes de política general: potenciación de las prestaciones sociales, utilización de la inversión pública

como «válvula de escape» de tensiones presupuestarias y, por último, énfasis en la cantidad (recursos asignados) frente a la calidad (gestión pública).

En términos absolutos, es bueno asignar recursos crecientes a metas históricamente desatendidas, como la cobertura del sistema de prestaciones para la vejez o el desempleo (21). Sin embargo, esta meta debe valorarse en términos relativos cuando, ante unos recursos limitados, quedan postergadas otras opciones. En los últimos años, la fuerza impulsora del crecimiento del gasto público ha sido el conjunto de las transferencias corrientes pagadas y el consumo público. El aumento de bienestar que ha acompañado a esta mejora de cobertura tiene, sin embargo, una contrapartida que no se puede ignorar. El coste de esta política ha sido estimado por Raymond (1993) en un 1 por 100 del PIB al año desde 1975 (22).

Indudablemente, los negativos efectos de la expansión del sector público sobre el potencial de crecimiento de nuestra economía se explican en parte por la inadecuada composición del gasto público. Para un país aquejado de una carencia histórica en infraestructuras en relación con sus socios europeos (23), un quinquenio de esfuerzo presupuestario no puede haber tenido efectos espectaculares, como no podría tenerlos salvo que esta prioridad se mantenga en los próximos años. Es difícil exagerar la importancia de este objetivo, del que depende la competitividad del país para atraer empresas, generar comercio y aumentar la inversión privada, condiciones imprescindibles para la mejora de los salarios y el nivel de vida de los ciudadanos. Por este motivo, la inversión pública con destino a las infraestructuras debe gozar de un alto nivel de prioridad.

Esto es incompatible con la utilización de la inversión como partida de ajuste ante desbordamientos en otros gastos. Sin embargo, éste fue el papel desempeñado por la inversión pública en los peores años de la crisis (1975-1982) y ha vuelto a caracterizar los episodios de tensión presupuestaria desde 1989 (24). Aunque el papel que desempeñan las infraestructuras en la capacidad competitiva del país puede variar en función del grado de desarrollo y de características institucionales, en el caso de España toda la evidencia apunta en la misma dirección: el capital acumulado por el sector público contribuye muy significativamente al crecimiento de la productividad del sector privado, especialmente cuando se materializa en infraestructuras (Argimón y otros, 1993) (25). Deben saludarse, por

tanto, los esfuerzos presupuestarios dedicados a las infraestructuras, a los que desde 1986 viene sumándose la cofinanciación de proyectos con cargo al presupuesto comunitario. Sin embargo, la escasa cuantía de los fondos europeos —incluido el nuevo Fondo de Cohesión— no puede tener más que efectos modestos (26). Sólo la firme decisión de mantener esta meta hasta entrado el próximo siglo permitirá eliminar el atraso relativo de las infraestructuras, que hoy estrangula nuestra capacidad de competir. Ceder lugares de prioridad en este terreno no es sino renunciar a buena parte de los beneficios potenciales que a España le ofrece la integración europea.

A este imperativo se le añaden hoy exigencias de coordinación interna más apremiantes que en el pasado, a causa del aumento de competencias de los gobiernos territoriales. Como resultado del proceso de descentralización iniciado en 1979, en la actualidad las Administraciones Autonómica y Local gestionan gastos finales —consumo e inversión públicos— en cuantía superior a la que depende del Estado. Los indiscutibles méritos de eficiencia de la descentralización como vía de aproximar las decisiones de gasto al ciudadano pueden quedar anuladas por la falta de coordinación y por la duplicación de gastos en áreas de responsabilidad compartida.

Sin duda, una de las opciones políticas que mejor caracterizan el comportamiento del sector público desde 1975 es la que ha puesto la cantidad de recursos gastados por delante de la calidad del servicio. El énfasis en la cantidad frente a la calidad, quizás en algún momento justificado ante los bajos niveles de cobertura inicial en áreas como los gastos sociales y los servicios públicos, está en la raíz de una de las contradicciones más llamativas de la política pública del último decenio: el aumento de gasto público en estas partidas ha corrido paralelo con una insatisfacción creciente de los ciudadanos, para quienes la imagen de despilfarro es el rasgo más destacado de la administración de los recursos públicos (27).

Esta imagen no carece de fundamento. Uno de los mayores pasivos de la acelerada construcción del Estado de bienestar español tiene su causa directa en la decisión de expandir el gasto sin estudiar sistemáticamente las opciones en términos de eficiencia (28) y sin reformar la administración pública y las estructuras de provisión de los servicios públicos. Desde 1975 los efectivos al servicio

de la administración se han duplicado, hasta representar en 1992 un 20 por 100 de la población asalariada (24 por 100 si se incluyen las empresas públicas). Ello hace del sector público español uno de los que más empleo utiliza para gestionar un volumen determinado de gasto en bienes y servicios públicos (29). No es esta cifra sino un tosco indicador que apunta en la misma dirección que otros hechos relevantes que caracterizan el modelo vigente en función pública. Como ha señalado Ortún (1993), el mal funcionamiento de la administración en España es visto desde el exterior como un claro elemento diferenciador de nuestro país con respecto a otras economías europeas.

Si los problemas de eficiencia en el sector público afectan a todas las funciones que desarrolla el Estado, desde las macroeconómicas y redistributivas a las asignativas, la gestión pública adquiere su máxima importancia con respecto a estas últimas. El tamaño alcanzado por el sector público y los problemas detectados en servicios básicos explica que en un buen número de países de nuestro entorno vengán ensayándose desde hace años reformas en los mecanismos de gestión pública con la mira puesta en el logro de niveles aceptables de eficiencia en la prestación de servicios públicos. Estas reformas incluyen la introducción paulatina de flexibilidad en la contratación o el empleo, la creación de ambientes competitivos para que las unidades administrativas contrasten sus resultados con otras unidades públicas o privadas, la separación entre producción de servicios y financiación de los mismos, el establecimiento de incentivos ligados a responsabilidades y, en todos los casos, un cambio de cultura más o menos pronunciado (Oxley, 1993) (30). Mientras siguen vigentes los valores tradicionales de probidad y justicia y la preocupación por «hacer bien las cosas», se acentúa cada vez más la importancia de la orientación al usuario y la consecución de resultados cuantificables.

En España, con un sector público ya mayor en tamaño que el de otros países europeos, la cultura de gestión pública sigue anclada —salvo muy contadas excepciones— en los años 50, dominada por valores como la normalización y el respeto celoso de los procedimientos, la especialización —con sus dos caras, de competencia técnica en lo positivo, y de corporativismo, en lo negativo— y el control jerárquico y centralizado de actos y decisiones. Este diagnóstico es compartido por los expertos y por la propia administración en sus pronunciamientos más recientes (31).

Quizá sea éste —el de cambiar la cultura y los métodos de gestión pública— el reto más importante al que se enfrenta la hacienda española. No será posible afirmar que nuestro sector público ha completado su proceso de modernización sin reformar las estructuras de provisión de los servicios públicos dando entrada a las nociones de coste, responsabilidad, competencia, incentivos y atención al usuario. Este cambio va mucho más allá de la congelación del empleo público, la mera reducción de organismos públicos o el impulso de la desregulación que incluye el Programa de Convergencia. Pasa por la modernización en la gestión del gasto basada en indicadores y *ratios* de recursos y objetivos, por la creación de incentivos que favorezcan un profesionalización del gestor público y por la incorporación de la disciplina de mercado a la administración (competencia interna, contratación externa, política de personal, separación del suministro de servicios de la financiación, etcétera). Pero debe ser, sobre todo, el reflejo necesario del cambio social, tan alejado del recetario técnico como del inmovilismo que ha definido la estrategia de modernización de la administración pública.

V. EL SISTEMA TRIBUTARIO: MODERNIZACIÓN Y DISTORSIONES

Aunque la contribución del presupuesto a la convergencia real se relaciona esencialmente con la composición del gasto y la eficiencia lograda en su gestión, la presión fiscal y la estructura impositiva son también condicionantes de la competitividad de la economía. Entre 1985 y 1990 se registró una apreciable convergencia en las estructuras impositivas de los países comunitarios (32), deteniéndose esta tendencia en los dos últimos años. España no ha sido una excepción en este proceso. Desde 1985, la presión fiscal experimentó un crecimiento de 7 puntos porcentuales del PIB, ritmo similar al registrado en la década anterior. Esta tendencia, que contrasta con el casi nulo crecimiento observado en la CE, vino impulsada por el comportamiento boyante de los impuestos directos. Como resultado, durante el periodo de integración en la CE la presión fiscal española ha alcanzado un nivel y una estructura muy similar al promedio comunitario. Puede concluirse, por tanto, que los problemas que nuestro sistema fiscal tiene planteados no son de peso o estructura. Los retos de adaptación a la UEM están en frentes como la mejora en el diseño y la administración tributarios, la minimización de las distorsiones de origen im-

positivo, la eliminación de factores de arbitraje fiscal y el mantenimiento de la recaudación.

En casi tres lustros de vida, la nueva fiscalidad española ha acumulado activos y pasivos. Entre los primeros destaca, sin duda, el acierto en el diseño global de la estructura tributaria, así como su flexibilidad recaudatoria. Pero estos logros no han estado exentos de costes, cuyo origen debe buscarse en muchos casos en los problemas técnicos y administrativos que han ido generándose con la aplicación práctica de la legislación tributaria y con el acarreo de modificaciones, realizadas con más preocupación recaudatoria que teniendo en cuenta otros principios impositivos esenciales, como son los de racionalidad económica, simplicidad y administración poco costosa (33). Ejemplos de estos problemas son la falta de una política de personal coherente con las necesidades de gestión e inspección hasta muy recientemente (34), o las dificultades de interpretación y aplicación que con frecuencia plantea el diseño de las normas tributarias, generando costes de cumplimiento no despreciables (35). Estas deficiencias técnicas, unidas al aumento de la presión tributaria, no han sido ajenas al fraude fiscal, muy elevado dentro del contexto comunitario, pese a los logros aparentemente registrados en la represión de la evasión en los últimos años (36).

Cualquier sistema fiscal genera costes de eficiencia. La tributación española no es un caso singular, y a este respecto sólo puede sostenerse como principio general que hay distorsiones impositivas cuya eliminación no implica una renuncia a metas redistributivas o de otra naturaleza. Están relativamente bien documentados, por ejemplo, los efectos del factor impositivo sobre el empleo y la tasa de paro (37) o las decisiones de oferta de trabajo (38). En muchos casos, estas distorsiones no son sino la contrapartida monetaria de la opción explícita de atribuir a la progresividad formal un valor simbólico, en lugar de diseñar las normas atendiendo a su impacto sobre la progresividad real (39). La progresividad formal del IRPF, combinada con la inflación (40), la escasa corrección de la doble imposición sobre los dividendos, la fiscalidad de las ganancias de capital hasta 1991 y la enorme heterogeneidad de la tributación de los rendimientos del capital, ha afectado al nivel y a la composición del ahorro entre activos alternativos (41). El factor fiscal —en especial el impuesto sobre sociedades— también ha distorsionado las decisiones de inversión, al causar una fuerte dispersión de tipos impositivos efectivos en función

de la clase de activo, del sector de inversión y de la fuente de financiación (42).

En el contexto de la convergencia hacia la UEM, los efectos distorsionantes de la tributación en el ámbito nacional se combinarán con el riesgo de emigración de bases imponibles al exterior. Este riesgo no afecta por igual a todas las figuras impositivas. Son aquellos impuestos que gravan bases más móviles los más sensibles a la realización de la UEM: impuestos sobre el rendimiento de los activos financieros, impuestos sobre los beneficios societarios e impuestos indirectos.

La eliminación de las restricciones a los movimientos de capital en los países de la CE hace que las diferencias entre los sistemas nacionales de imposición sobre rendimientos del ahorro financiero se conviertan en verdaderos factores de arbitraje fiscal y causa de fugas de bases imponibles al exterior (43). Los problemas que el arbitraje impositivo plantea no son sólo recaudatorios. Afectan directamente al objetivo de convergencia real. La investigación teórica y empírica más reciente sobre los determinantes del crecimiento económico ha identificado a la imposición sobre la renta y sobre los rendimientos del capital —junto con la composición del gasto público y otros rasgos de la política pública— como uno de los factores explicativos de las diferencias internacionales en el crecimiento a largo plazo de la renta per cápita. Esta literatura sugiere que un país cuyo objetivo sea converger a los niveles de renta de sus socios más desarrollados debería recurrir en menor medida que éstos a la fiscalidad de las rentas del capital mientras se produce la equiparación (44).

Siempre que no se produzca un avance sustancial a corto plazo en la armonización de los sistemas de imposición sobre las rentas del capital, el tratamiento fiscal de los dividendos y las ganancias del capital bajo las actuales disposiciones fiscales y los convenios de doble imposición en vigor ofrecen abundantes oportunidades de beneficio mediante la inversión en el extranjero, incluso con un cumplimiento riguroso de la ley. Teniendo en cuenta las imperfecciones en la observancia de las obligaciones tributarias, las diferencias en los tipos de retención desempeñan un papel fundamental en la explicación de las decisiones arbitraje financiero internacional. La reforma del IRPF de 1991 ha sido, aunque tímida e incompleta, una respuesta a las presiones de la competencia fiscal por la captación de ahorro financiero, ante el nulo avance del proceso armonizador en este impuesto. Estas consi-

deraciones han sido determinantes en la exención de buena parte de los rendimientos del capital mobiliario pagados a no residentes, así como de la reducción de los tipos marginales de la tarifa (anulada tras las medidas extraordinarias de julio de 1992), la introducción de exenciones en la fiscalidad de los rendimientos financieros y la suavización sustancial en el trato de las plusvalías a largo plazo, medidas incorporadas por la nueva ley del IRPF.

Estas consideraciones pueden hacerse extensivas a las decisiones de localización de capital real. Aunque el capital físico tiene menos movilidad que el capital financiero, las diferencias en la fiscalidad sobre los beneficios pueden afectar directamente a los incentivos a localizar sociedades matrices y filiales en distintos países de la CE (45). Sorprende, por ello, que tampoco el impuesto sobre sociedades haya sido muy sensible a medidas armonizadoras, pese a las numerosas propuestas básicas de armonización que desde 1969 ha elaborado la Comisión. La última de éstas, formulada por el Comité Ruding (1992), recomienda la supresión de trabas a la libre localización de la inversión, la homogeneización de tipos a partir de un mínimo del 30 por 100, la definición de una base imponible «mínima» y una máxima transparencia en la concesión de incentivos fiscales, entre otras medidas. La lentitud de la dinámica armonizadora no permite esperar resultados a corto plazo. La reforma de este impuesto en España habrá de tomar como referencia estas orientaciones, y abordar problemas tantas veces postergados, como el de la doble tributación de los dividendos, a fin de minimizar los cambios tributarios en el futuro.

Con respecto a los impuestos indirectos, el avance de la armonización ha sido mayor. Dentro de un período transitorio que se extenderá hasta 1997, los tipos impositivos de los impuestos especiales irán aumentando gradualmente, lo que contribuirá a aliviar en parte las presiones sobre la recaudación. Asimismo, el IVA ha sido reformado en 1992 para su adaptación al régimen transitorio que conducirá a la aplicación del principio de país de origen.

La tarea más urgente que destaca en el terreno de la fiscalidad —especialmente si no se progresa en la gestión más eficiente del gasto— es la de minimizar las pérdidas de recaudación mientras progresa la convergencia de las principales figuras tributarias a los estándares comunitarios sin elevar la presión fiscal sobre quienes ya cumplen. El proceso de construcción de la UEM llevará aparejada

una pérdida neta de ingresos públicos. España es uno de los países comunitarios que en mayor medida ha recurrido en el pasado reciente al «señoreaje» monetario y la imposición implícita (46). Con la armonización financiera y la convergencia en tasas de inflación, la reducción de ingresos podría sobrepasar 1 punto del PIB. A ello se une la pérdida de recaudación explícita sobre los rendimientos del capital financiero, que puede estimarse en torno a 0,5 puntos del PIB, suponiendo que la mayor parte de estos rendimientos dejan de estar sometidos a tributación tras la entrada en vigor de la reforma del IRPF, al transformarse una parte importante de los activos financieros en títulos de fiscalidad reducida o nula (47). Aunque parte de estas pérdidas podría ser enjugada por aumentos en el IVA —0,2 puntos del PIB por punto de aumento en el tipo general (48)— y en otros impuestos indirectos, las posibilidades de aumentar los ingresos públicos por esta vía son mínimas tras la subida de tres puntos del tipo general en 1992, lo que ha agotado en un solo ejercicio el margen disponible tan sólo un año antes. La introducción de un tipo superreducido y la eliminación del tipo incrementado han estrechado todavía más este margen.

Las tensiones recaudatorias que traerá consigo la convergencia de la fiscalidad forzarán a buscar fuentes adicionales de recursos para financiar el gasto. Este alivio recaudatorio podría encontrarse en la represión del fraude fiscal, en la privatización de empresas públicas y en un empleo mayor de recursos ligados a la utilización de servicios públicos (tasas, precios o *tickets*). Con respecto al fraude, un breve repaso de los estudios realizados por instituciones oficiales e investigadores independientes puede ofrecer una idea del orden de magnitud de las ganancias potenciales de recaudación abiertas a una más eficiente gestión de la política tributaria (49). Los resultados de estas investigaciones, además de confirmar un significativo aumento de la economía sumergida en la segunda mitad de los 80, indican que la cuantía de lo no recaudado podría situarse por encima del 5 por 100 del PIB, sin incluir el fraude en las cotizaciones a la seguridad social. Aunque no se dispone de estimaciones comparables para otros países desarrollados, estas cifras indican que existen grados de libertad sustanciales que permitirían compensar las pérdidas recaudatorias asociadas a la convergencia fiscal, dejando incluso un margen para mejorar la competitividad de nuestro sistema fiscal con reducciones en los tipos de la imposición directa o de las cotizaciones sociales.

En cuanto a la privatización de empresas públicas, es importante no olvidar que se trata de una opción en la que deberían influir más los argumentos de eficiencia y el análisis caso por caso que la pura consideración financiera a corto plazo (50), especialmente cuando se repara en el relativamente reducido tamaño del sector empresarial público en España (CEEP, 1990). Sin embargo, si se atiende al limitado objetivo de detener la acumulación de pasivos financieros, la privatización puede servir —como ha servido en el pasado reciente desde el año 1985— para suavizar la restricción financiera de las Administraciones Públicas, y es previsible que ésta siga siendo su función en el futuro (51).

VI. EL PRESUPUESTO: DISCIPLINA FINANCIERA Y CONVERGENCIA NOMINAL

La agenda de la modernización del sector público sería incompleta si no dedicase alguna atención al papel macroeconómico de la política presupuestaria, así como a los factores institucionales y políticos que la determinan. Un proceso de convergencia real en niveles de renta y producción con los países europeos centrales no puede ser continuado y duradero si no se produce en un contexto de estabilidad macroeconómica. Sin estabilidad de las variables nominales, los agentes se ven forzados a soportar una mayor incertidumbre, los precios relativos dejan de transmitir información correcta y los ajustes reales de la economía se realizan con dificultad. Conseguir estabilidad nominal exige una política monetaria comprometida con la reducción del diferencial de inflación y con la estabilidad cambiaria. Para asentar la credibilidad de esta política, es tan importante la independencia del banco central respecto del poder político (Grilli y otros, 1991), como la consistencia de la política presupuestaria con los objetivos de convergencia nominal.

La experiencia macroeconómica de los últimos años ofrece la mejor ilustración de cómo la convergencia nominal sólo puede ser garantizada si la conducta rigurosa de la política monetaria no es utilizada como un pretexto para asignar los grandes agregados presupuestarios a objetivos inconsistentes con la estabilidad de precios. Los dos años que siguieron al ingreso en la CE fueron un período ejemplar de consolidación presupuestaria, durante el cual el déficit de las Administraciones Públicas disminuyó en 3,8 puntos del PIB. Aunque una buena parte de esta mejora es atribuible a los be-

neficiosos efectos de los estabilizadores automáticos, la reducción del déficit estructural —apoyada tanto en la moderación del consumo público y la reducción de las transferencias corrientes como en aumento de la presión fiscal— fue notable (52). Tras este bienio de disciplina, la política de consolidación presupuestaria quedó interrumpida en 1988, deteriorándose sus resultados posteriormente, coincidiendo con un período de prolongado crecimiento (53).

En la primera parte de 1989, la agudización del conflicto entre las políticas monetaria y fiscal puso de manifiesto la necesidad de reorientar las variables presupuestarias en una dirección restrictiva. El giro contractivo, apoyado en parte por la incorporación de la peseta al mecanismo de cambios del Sistema Monetario Europeo y por la introducción de controles de cambios y de techos al crédito, se concretó en medidas extraordinarias de aumento de ingresos y en recortes de los gastos de inversión. Con todo, la orientación de la política fiscal para el conjunto del año fue notablemente expansiva, como también lo sería en los años 1990 y 1991, no sólo con relación al ciclo económico, sino especialmente con respecto a las previsiones presupuestarias, sistemáticamente incumplidas en estos años. Sólo desde mediados de 1992, cuando la economía se encontraba ya en plena recesión, comienzan a apuntarse signos de cambio restrictivo.

La política presupuestaria procíclica del último quinquenio, caso singular en comparación con la desarrollada por otros países europeos (54), ha tenido efectos muy negativos sobre la convergencia nominal. En primer lugar, ha desequilibrado la mezcla de políticas de estabilización, al trasladar a la política monetaria —apoyada en controles de capitales y techos al crédito— todo el peso en la lucha contra la inflación, erosionando sus efectos y su credibilidad. Se ha conducido, además, de forma más errática que en el pasado, en una evolución jalonada por acontecimientos atípicos como la prórroga presupuestaria, los reajustes extraordinarios del gasto o las medidas fiscales urgentes a mitad de ejercicio. Por otra parte, se ha desaprovechado una extraordinaria coyuntura para completar el proceso de saneamiento de la hacienda pública y acumular un margen de maniobra con el que hacer frente las dificultades de la transición a la UEM. Por último, la creciente apertura al exterior, unida a la liberalización creciente de los movimientos de capital, no permiten descartar que a partir de 1987 la política presupuestaria expansiva haya

estado en la raíz del desequilibrio externo de la economía (González-Páramo y otros, 1992) (55).

Uno de los pilares en los que se apoya el proyecto de creación de la UEM es el de la disciplina presupuestaria, sin la cual la concesión de mayor independencia a los bancos centrales y la creación del Banco Central Europeo no serían suficientes para garantizar la credibilidad del objetivo de convergencia nominal. El Tratado de Maastricht contiene a este respecto tres importantes prohibiciones, que cierran de cara al futuro las posibilidades de monetización del déficit (art. 104), de acceso a financiación privilegiada en el sistema financiero (artículo 104a) y de asunción de compromisos entre Administraciones Públicas de todos los niveles dentro de la Comunidad (art. 104b). Estas normas, en vigor desde enero de 1994, deberían ser suficientes para asegurar unas finanzas públicas saneadas. Sin embargo, en lo que es la parte más controvertida y discutible del diseño fiscal de la UEM, a ellas se añaden dos reglas: el déficit público y la deuda pública no deben exceder del 3 y el 60 por 100 del PIB, respectivamente. El incumplimiento dará lugar a la iniciación de un «procedimiento de déficit excesivo» que podría conducir a la imposición de sanciones (56).

Los criterios de déficit y deuda pública —cuya justificación y efectividad ha dado lugar a un alud de serias críticas (57)— reflejan una doble desconfianza, puesta de manifiesto explícitamente en el Informe Delors (58). En primer lugar, se teme que la UEM elimine incentivos a la disciplina, al facilitar la financiación de los déficit en unos mercados de capitales más amplios (59). Este argumento ignora, sin embargo, que la integración podría también restar incentivos al activismo presupuestario (60). Una causa adicional de preocupación, respaldada por la moderna literatura empírica sobre la economía política de los déficit públicos, es la influencia de factores políticos e institucionales en la determinación de la política presupuestaria. Si la inestabilidad de los gobiernos o la polarización de opciones ideológicas introducen un sesgo en favor del déficit, como estos estudios indican, los criterios de Maastricht podrían afectar al juego político favoreciendo el consenso sobre la necesidad de austeridad en los países con mayores desequilibrios (61).

Admitiendo que estos temores tienen una base sólida, es evidente que las reglas se dirigen a los meros síntomas y no a la raíz del problema. Difícilmente podrían hacerlo cuando la indisciplina pre-

supuestaria tiene su origen en las constituciones políticas o los sistemas electorales. La experiencia norteamericana en la aplicación de normas presupuestarias confirma que éstas siempre pueden ser sorteadas cuando los actores políticos no están persuadidos de la bondad de la restricción (62). Sin embargo, las reformas institucionales pueden facilitar el logro de una mayor disciplina en aquellos países que, convencidos de la necesidad de consolidación presupuestaria, tienen instituciones y procedimientos sesgados del déficit. La investigación empírica reciente del comportamiento de los sectores públicos europeos (Von Hagen, 1992) sugiere que un país con procedimientos presupuestarios laxos puede ver notablemente dificultado el cumplimiento de los criterios de déficit y de deuda. La reforma del proceso presupuestario en todas sus dimensiones —preparación, discusión, aprobación, ejecución, financiación y control— puede resultar necesaria para alcanzar la disciplina fiscal (63). Se trata, en último término, de convertir al presupuesto en una restricción «dura» para los agentes públicos, que permita al poder político controlar efectivamente el proceso presupuestario, al contrario de lo que hoy ocurre en el caso de algunos países comunitarios.

Estos estudios comparados ponen de manifiesto que España tiene reglas y procedimientos presupuestarios que se encuentran entre los más laxos de la CE (64). En la fase de elaboración, el enorme peso de los «gastos comprometidos» y el fracaso de la reforma presupuestaria puesta en marcha en 1983 para introducir la presupuestación por programas han hecho virtualmente imposible una dirección estratégica del presupuesto basada en objetivos, indicadores y técnicas de análisis (65). Por otra parte, la información presupuestaria es, aunque abundante, escasamente transparente (66): no facilita comparaciones relevantes para evaluar su contenido, ni informa sobre compromisos futuros u obligaciones contingentes, ni permite identificar rápidamente desviaciones, que con más frecuencia de la que sería deseable dan lugar a la acumulación de deudas hasta que su volumen hace inevitable la decisión política de regularizarlas, en un ejemplo paradigmático de lo que los economistas entendemos por restricción presupuestaria «blanda».

En materia de financiación de los desequilibrios presupuestarios, ésta ha sido tradicionalmente «privilegiada», merced al uso de coeficientes obligatorios de caja e inversión y del recurso automático y gratuito del Tesoro al Banco de España. En años recientes se han venido introduciendo reformas

tendientes a eliminar estos privilegios, como es el caso de los coeficientes de inversión, incompatibles con las exigencias del Mercado Interior. En 1990 se introdujo, asimismo, un tope a la capacidad de endeudamiento neto del Estado con el banco emisor. Sin embargo, el modesto alcance de esta limitación no ha bastado para impedir que el recurso anual medio al Banco de España haya seguido creciendo en los tres últimos años (67). En consecuencia, la entrada en vigor en enero de 1994 de la prohibición de financiación monetaria incluida en el artículo 104 del Tratado de Maastricht tendrá un fuerte impacto en la financiación tradicional de los déficit (68).

Es indudable, con todo, que los elementos que mayor laxitud introducen en el proceso presupuestario residen en la fase de ejecución del gasto. En el pasado más reciente, la semejanza entre las cifras presupuestarias y la realidad de la ejecución se ha ido perdiendo hasta tal punto que ha llegado a afectar no sólo a la confianza en el valor indicativo de las liquidaciones provisionales (69), sino a la propia credibilidad de la política económica implícita en el objetivo de convergencia nominal. En el caso de las Administraciones Públicas Centrales, las desviaciones que permite la legislación vigente son numerosas: ampliaciones de crédito, incorporación de remanentes, transferencias entre categorías de gasto, créditos extraordinarios y suplementos de crédito son los ejemplos más frecuentes. Entre 1983 y 1991, las modificaciones de crédito con respecto al presupuesto inicial alcanzaron un promedio del 32 por 100, utilizándose de forma creciente como expedientes de modificación las ampliaciones y las incorporaciones de crédito (más de un 95 por 100 de las cuantías totales desde 1985), cuyo control queda al margen del Parlamento. A partir de 1990, las leyes de presupuestos han incorporado cláusulas de limitación de la potestad de reconocimiento de obligaciones durante la ejecución, cuyo efecto disciplinador se ha mostrado inapreciable. No podía ser de otra forma, al incidir estas restricciones sobre las causas de desviación presupuestaria menos importantes en la práctica (70).

Los criterios de Maastricht afectan al conjunto de las Administraciones Públicas, buena parte de las cuales aprueban y ejecutan sus presupuestos con independencia respecto del gobierno central. Esto es particularmente importante en España, dada la escasez de fuentes de financiación propias de las Comunidades Autónomas, la nula transparencia de sus presupuestos y su sorprendente laxitud. «Si

las cifras de gastos en el presupuesto del Estado son apenas creíbles —ha señalado Pérez Campa-
nero (1992)—, en las Administraciones Autonómicas se desvanece cualquier parecido con la realidad». El Programa de Convergencia recoge el compromiso de las Administraciones Territoriales para realizar un esfuerzo de saneamiento comparable al desarrollado por el gobierno central. Este compromiso, sin embargo, todavía no ha tenido efectos apreciables sobre las necesidades de financiación de las Comunidades Autónomas, algunas de las cuales han alcanzado ya niveles de endeudamiento que hipotecan su futuro (71).

Este recuento de problemas que hoy presenta la presupuestación en España explica en buena parte el sesgo deficitario de nuestra hacienda. Un sesgo que no parece posible vencer a golpes de voluntad política o con meros aumentos de presión fiscal. Existe alguna evidencia empírica que sugiere que una elevación de ingresos públicos conduce con rapidez a aumentos de gasto superiores en cuantía (72). Así pues, parece que sólo de la contención y la reducción del gasto cabe esperar resultados duraderos. Pero la consolidación pasa necesariamente por convertir a los presupuestos públicos —hoy documentos de carácter declarativo, con escasa credibilidad y sin aparente pretensión de realismo— en instrumentos de disciplina y control efectivo del gasto. Si la reforma de los procesos presupuestarios llegase a producirse como consecuencia del objetivo de acceder a la UEM, los criterios fiscales de Maastricht, tan criticables por otros motivos, habrán tenido un efecto muy beneficioso sobre las posibilidades de convergencia real de la economía española con la Europa más desarrollada.

VII. CONCLUSION: LOS RETOS DE UN FUTURO IRREVERSIBLE

Es hora ya de terminar estas reflexiones, y para ello nada mejor que volver al punto de partida. La historia del atraso económico español es la historia del aislamiento de las fuerzas de la competencia internacional y de la resistencia política a construir un Estado de bienestar con protagonismo en la provisión de bienes públicos y prestaciones sociales e impulsor del desarrollo de la economía. Si tras el Plan de Estabilización se iniciaba un proceso incipiente de modernización orientado por y para el desarrollo económico, con la irrupción de la democracia las prioridades políticas se iban a volcar

en la cobertura de las carencias colectivas. En 1986 la economía española alcanzaba al fin el ansiado objetivo de ingresar en la CE, a cuyo destino se liga irreversiblemente el nuestro tras la firma del Tratado de Maastricht.

El acelerado crecimiento de nuestro sector público en estos años ha permitido alcanzar metas importantes, pero al mismo tiempo ha dado origen a nuevos problemas. La apuesta de España por la apertura al exterior y por la competitividad como único camino para alcanzar los niveles de vida y de bienestar de los países europeos más desarrollados no ha hecho sino subrayar estas contradicciones. Nuestro país no puede aspirar a obtener el máximo provecho de la creación de la UEM si pierde la oportunidad de impulsar definitivamente la modernización del sector público, aun cuando ello deba producirse en un contexto económico más difícil que el que ofreciera la segunda mitad de los 80.

Quisiera terminar con una llamada al optimismo. Desde mediados de 1992, tras el *no* del primer referéndum danés y coincidiendo con el avance de la recesión en Europa, los acontecimientos políticos y económicos han dañado seriamente las expectativas creadas en Maastricht. Pero no debieran buscar en ello su fuerza quienes se oponen a la modernización de la economía, quizás añorando los tiempos de la discrecionalidad y el arbitrio. Porque el proceso de integración europea inevitablemente continuará. «Europa —escribía un ilusionado Francisco Fernández Ordóñez, protagonista del impulso modernizador de nuestra hacienda y nuestra convivencia— no se hará en una gran zancada, sino paso a paso, tratado a tratado, compromiso a compromiso... pero se hará (...). Cualquier otro camino nos conduce a ninguna parte».

Las reflexiones que he tratado de hilvanar indican que la agenda de la modernización del sector público es desbordante y que los problemas pendientes son en muchos casos apremiantes. Pero, sobre cualquier otra consideración acerca de las dificultades del empeño, es imprescindible no perder la perspectiva. Porque son los retos de un país moderno que trata de afianzar su papel en el gran proyecto europeo de fin de siglo, retos y problemas afortunadamente muy distintos de los que aquejaban a la hacienda española en el alborar de la transición española.

NOTAS

(1) MUSGRAVE (1959) es el introductor de este enfoque normativo en hacienda pública teórica, sobre el que se ha venido construyendo desde los años 60 el núcleo de la hoy pujante teoría económica del sector público.

(2) Puede encontrarse una exposición sistemática de los fundamentos y las principales proposiciones de la economía del bienestar moderna en el excelente libro de BOADWAY y BRUCE (1984). Las principales extensiones de los dos teoremas fundamentales son revisadas con gran claridad de exposición en STIGLITZ (1991). Las referencias más completas sobre el contenido normativo de la economía pública moderna son el ya clásico manual de ATKINSON y STIGLITZ (1980) y la colección de trabajos editados por AUERBACH y FELDSTEIN (1985 y 1987). Desde una óptica más aplicada, FRIEDMAN (1984) es una buena referencia. En castellano, el manual de ALBI y otros (1992) incorpora los aspectos más generales de este enfoque.

(3) Las tesis exogenistas en endogenistas son revisadas y sometidas a contrastación empírica en la excelente obra de PRADOS (1988). El papel de la política monetaria, el sistema financiero y el presupuesto ha sido estudiado en detalle por COMÍN, Tedde y Martín Aceña en varios trabajos, sintetizados por FUENTES QUINTANA (1988b). La referencia más exhaustiva sobre el retraso histórico en la modernización del presupuesto es la tesis doctoral de COMÍN (1987).

(4) Esta tradición, de la que fueron representantes destacados Ola-riaga, Perpiñá, Sardá y Torres, es examinada y glosada por FUENTES QUINTANA (1986).

(5) A partir de 1960, la mejor fuente de información homogénea para el conjunto de países desarrollados es SAUNDERS y KLAU (1985). Este estudio confirma el escaso peso comparativo del sector público español con el de la mayor parte de los países miembros de la OCDE.

(6) En el mismo sentido, son muy ilustrativos los datos elaborados por COMÍN (1985).

(7) La crítica más demoledora y temprana de los aspectos técnicos de la reforma fiscal de 1957 —en especial, el establecimiento de evaluaciones globales y la regulación del régimen de convenios con agrupaciones de contribuyentes— se contiene en FUENTES QUINTANA (1961). Ambas reformas constituyeron una oportunidad perdida, en especial la de 1964, pues la intensa ola de desarrollo de los 60 hubiese permitido una transición paulatina hacia figuras tributarias propias del «estilo tributario europeo», como el impuesto sintético progresivo sobre la renta. En su lugar, se optó por apuntalar el «sistema tributario latino», cuyo agotamiento se haría patente con claridad a principios de los 70 (FUENTES QUINTANA, 1983).

(8) A mediados de los 70, cuando la intervención financiera alcanza su máxima expresión, el 43 por 100 de la financiación crediticia al sector privado estaba administrativamente dirigida. Sobre la evolución del marco regulatorio en España antes y después de la transición democrática, véase SERRANO y COSTAS (1990).

(9) El análisis de estos tres casos puede encontrarse en dos importantes trabajos de MUSGRAVE (1969 y 1980). TANZI (1988) y SAUNDERS y KLAU (1985) se ocupan de la evolución del gasto público en el conjunto de países desarrollados durante los treinta últimos años.

(10) Esta comparación con la «norma comunitaria» se realiza de la siguiente manera. Sea Y_{ij} la participación de la j -ésima categoría de gasto del país i , siendo i : Alemania, Francia, Italia y Reino Unido. Considérese una ecuación para cada categoría de gasto, utilizando como variables explicativas los factores socioeconómicos y demográficos apropiados en cada caso: $Y_{ij} = G_j(X_{ijk})$, donde k es el índice para los determinantes del comportamiento observado en Y_{ij} y $G_j(\cdot)$ es una función a estimar económicamente. A continuación, introduciendo los valores de las variables socioeconómicas y demográficas para España ($i: 0$), se puede obtener: $Y_{0j} = G_j(X_{0jk})$. A Y_{0j} se le denomina «norma comunitaria»:

es el gasto que en la categoría j realizaría un hipotético país comunitario con las características de España. Finalmente, comparando los componentes reales del gasto, Y_{0j} , con los gastos estimados, Y_{ij} , podemos obtener una idea del grado de coherencia de las políticas de gasto desarrolladas en España con la «norma CE». Los resultados de esta comparación en los años 1976, 1981 y 1985 para las principales funciones de gasto se ofrecen en LAGARES y otros (1988). En lo que respecta al gasto total, España se había acercado a la «norma comunitaria» en un proceso estable y sostenido, reduciendo el desfase del 37 al 14 por 100. En cuanto a los componentes individualizados del gasto, las tendencias fueron diversas. En 1985 España quedaba por debajo de la «norma comunitaria» en educación, vivienda, sanidad, seguridad social y defensa. En cambio, se dedicaban excesivos recursos a servicios públicos generales, intereses de la deuda pública, servicios económicos y «otros servicios económicos» (básicamente, medios de comunicación y cultura).

(11) Puede encontrarse un análisis detallado de los determinantes de la evolución de las distintas funciones de gasto durante la década 1975-1985 en GONZÁLEZ-PÁRAMO (1992a).

(12) En 1975, junto a una baja presión fiscal, casi la mitad de la recaudación procedía de las contribuciones a la seguridad social, cerca del 30 por 100 correspondía a los impuestos indirectos y menos del 20 por 100 se obtenía de impuestos directos sobre la renta de las personas y las sociedades. Entre los tributos indirectos destacaba un impuesto en cascada sobre la facturación de las empresas (Impuesto sobre el Tráfico de Empresas), que entorpecía las transacciones interiores por su falta de neutralidad y distorsionaba el patrón del comercio exterior. Los impuestos sobre la renta personal se recaudaban mediante un sistema cédular de «tipo latino» (FUENTES QUINTANA, 1976): los impuestos cedulares funcionaban como exacciones mínimas que gravaban de manera independiente distintas fuentes de ingresos. Se empleaba con gran extensión una determinación de la base imponible en régimen de evaluación global. Los contribuyentes con ingresos elevados quedaban sometidos al llamado «Impuesto General sobre la Renta», un impuesto progresivo sobre la renta bruta contra el que se podían acreditar los impuestos cedulares pagados. En conjunto, el sistema tributario heredado de la reforma de 1964 puntuaba muy pobremente en relación con los principios básicos de la imposición. La ausencia prácticamente total de elementos de personalización y la rigidez en la determinación de las bases imponibles hizo que el sistema fiscal no fuera de gran ayuda para la financiación de la política pública de acuerdo con criterios de suficiencia, equidad, neutralidad y flexibilidad. El sistema tributario vigente a mediados de los años setenta era considerado, además, como un importante obstáculo para el proceso de integración en la CE.

(13) La Ley 50/1977, de Medidas Urgentes de Reforma Fiscal, contemplaba, entre otras, las siguientes medidas: recargos extraordinarios sobre los beneficios empresariales, sobre las rentas personales más altas y sobre los artículos de lujo, amnistía fiscal, abolición del secreto bancario, creación de un «Impuesto Extraordinario sobre el Patrimonio Neto» e introducción de sanciones penales para castigar el delito fiscal (véase ALBI, 1990).

(14) Las licencias fiscales (cuota fija de los impuestos cedulares sobre la propiedad urbana y rústica y sobre el ejercicio de actividades económicas) se transfirieron a los gobiernos locales.

(15) A título meramente indicativo, llamando t al logaritmo de los ingresos públicos totales, y al logaritmo del PIB nominal y d a una variable ficticia que toma valor 1 desde 1978 en adelante, se puede obtener la siguiente estimación minimocuadrática para el periodo 1955-1991:

$$t = -3.61 + 1.14y + 0.09dy - 1.39d$$

$$(-34.2) \quad (155.7) \quad (4.6) \quad (-4.4)$$

$$R^2 = 0.99 \quad DW = 1.44 \quad ADF = 4.37$$

siendo R^2 el coeficiente de determinación, DW el estadístico Durbin-Watson, ADF el estadístico Dickey-Fuller ajustado. Las cifras entre paréntesis son los estadísticos t -Student. Estos resultados sugieren que la

elasticidad de los ingresos totales aumentó (al excluir la variable *dy* el estadístico *ADF* cae a 2.44), si bien no de forma espectacular. Parece razonable pensar que los efectos de la reforma fiscal debieron concentrarse en la imposición personal. Esta —la relativa al análisis desagregado por categorías de ingresos— es una cuestión todavía pendiente de estudio, como también lo es la conjetura razonable de que los efectos de la nueva fiscalidad se fueron agotando con relativa rapidez, a causa del fraude y los defectos en la administración de los tributos.

(16) La experiencia acumulada por España y por otros países a lo largo de los años setenta generó escepticismo con respecto al activismo presupuestario, en parte por los efectos negativos de la expansión discrecional sobre las expectativas inflacionistas y la competencia internacional, y en parte por el impacto perjudicial de la financiación del déficit sobre la inversión (MAULEÓN y PÉREZ, 1984), el empleo (MAULEÓN, 1986) y la dinámica del endeudamiento (VIÑALS, 1985).

(17) Para ello se requería la eliminación de los obstáculos al comercio (controles fronterizos, reglamentaciones nacionales, barreras administrativas, diferencias en la imposición indirecta, etcétera), a la libre prestación de servicios (financieros y de seguros, especialmente) y a los movimientos de capital y trabajo.

(18) PRADOS (1988) desarrolla un cuidadoso análisis de los efectos de la apertura comercial durante el período 1815-1913. El papel de la integración creciente en los mercados internacionales a partir del Plan de Estabilización se destaca en FUENTES QUINTANA (1989).

(19) El concepto de «restricción presupuestaria blanda» ha sido acuñado por KORNAI (1986) para referirse a aquellas situaciones en las que un agente económico, mediante presiones de todo tipo sobre el gobierno, logra ampliar ineficientemente su conjunto de oportunidades —mediante subvenciones, tolerancia ante el fraude, incumplimiento de condiciones crediticias o precios fijados administrativamente, por ejemplo— trasladando el coste al resto de la sociedad. Este comportamiento afecta tanto a los agentes privados —sindicatos, conglomerados empresariales, organizaciones sectoriales, etcétera— como al propio sector público. El comportamiento tradicional de la empresa pública hasta mediados de los 80 o el incumplimiento sistemático de las previsiones presupuestarias ofrecen dos ejemplos. RODRIK (1990) ha empleado analíticamente este concepto para discutir las ventajas e inconvenientes de la integración europea para los países de la Europa del sur.

(20) Para una comparación con el conjunto de los países de la OCDE, puede consultarse OXLEY (1993). ANTÓN y otros (1992) y HAAN y otros (1992) ofrecen clasificaciones funcionales para los principales países de la Comunidad Europea.

(21) La recuperación de posiciones en este terreno ha sido en algunos casos espectacular. Así, por ejemplo, en 1991, el peso del gasto en pensiones superaba al de Dinamarca, Países Bajos, Bélgica, Reino Unido o Irlanda, y alcanzaba el nivel de Alemania (HAAN y otros, 1992).

(22) Este cálculo se obtiene mediante la estimación de una función de producción, que se utiliza para explicar el descenso en la tasa de crecimiento medio anual entre 1960-1974 y 1975-1991. Las variables explicativas son: trabajo y capital, gasto público corriente (*proxy* de los factores de producción asignados a empleos públicos), acortamiento de distancias con respecto a la renta per cápita de los Estados Unidos, inflación y otros factores. VALLE (1989) utiliza una metodología distinta, basada en la estimación del valor de la producción que generarían los servicios públicos si su tecnología fuese similar a la empleada en los servicios privados. La pérdida de eficiencia estimada (exceso de coste) es del 43 por 100.

(23) En GONZÁLEZ-PARAMO (1989a, 1990) se contienen indicadores ilustrativos de las principales carencias relativas de España en materia de política social e infraestructuras en torno a 1985. Para infraestructuras terrestres, ANTÓN y otros (1992) estiman la dotación española en algo más de un 60 por 100 respecto a los siete países del núcleo central europeo. En el mismo sentido, ARGIMÓN y MARTÍN (1993) han construido una serie histórica de infraestructuras de transportes y comunicaciones.

Para la comparación con otros países desarrollados, puede consultarse FORD y PORET (1991).

(24) En los episodios de tensión presupuestaria —«giro social» de 1989, desviaciones en los gastos de desempleo en 1991, medidas de contención del gasto en el presupuesto de 1992 y medidas extraordinarias de julio de 1992— la opción política ha sido la de mantener compromisos de gasto a costa, en gran medida, de los gastos de formación de capital. Aunque esta tendencia había comenzado a variar en 1992, con las medidas de contención de las prestaciones por desempleo aprobadas en abril, el Acuerdo del Consejo de Ministros complementario del Real Decreto-Ley 5/1992, de 21 de julio, disponía una reducción de gastos de 195.000 millones de pesetas, monto del que un 41 por 100 correspondía a inversiones, porcentaje muy superior al 14 por 100 que representaba este capítulo en los gastos no financieros del presupuesto para 1992. La liquidación de gastos del Estado pone de manifiesto un fuerte descenso de las inversiones públicas en 1992, ejercicio en el que dejó de gastarse —esencialmente a causa de las restricciones presupuestarias— cerca de una cuarta parte de los créditos presupuestados para esta finalidad. Los Presupuestos Generales del Estado para 1993 han venido a reafirmarse en esta perniciosa opción: la inversión presupuestada disminuía un 4 por 100 en términos reales para 1992 (véase GONZÁLEZ-PARAMO, 1992).

(25) A raíz del trabajo ya clásico de ASCHAUER (1989) sobre la relación entre productividad e infraestructuras —cuyas conclusiones han estado en el centro del debate político que llevó a Clinton a la Casa Blanca en las elecciones de 1992—, se han realizado multitud de estudios sobre la misma cuestión en otros países. FORD y PORET (1991) analizaron el caso de un grupo de países miembros de la OCDE con resultados mixtos. En el caso español, las conclusiones de ARGIMÓN y otros (1993) son cualitativamente coincidentes con las de BAJO y SOSVILLA (1993) —referidas no a las infraestructuras sino al capital público total— y las alcanzadas por CUTANDA y PARICIO (1992) a nivel provincial y regional.

(26) En 1991, el 9,6 por 100 de los gastos del presupuesto de la CE estuvo destinado a actuaciones en España. La mayor parte de los gastos de la CE en España la constituyen las transferencias corrientes procedentes del FEOGA, en ejecución de la Política Agrícola Común, y del FSE. Entre los restantes gastos, la partida más importante son las transferencias de capital del FEDER, cuya cuantía total es la que mayor crecimiento ha registrado entre 1988 y 1991, tras la reforma de los fondos estructurales que entró en vigor a principios de 1989. En la medida en que el FEDER y el FSE han servido para aportar fondos a proyectos de inversión cofinanciados, puede afirmarse que la incorporación al presupuesto comunitario ha favorecido la inversión en infraestructuras básicas. Sin embargo, teniendo en cuenta la falta de criterios suficientemente redistributivos entre países en las aportaciones al presupuesto y el volumen limitado de los recursos gestionados por la Comunidad, el efecto de los gastos comunitarios en España en la eliminación de las carencias en infraestructuras ha sido necesariamente modesto. En 1991 el total de gastos comunitarios en España alcanzaba un 1,3 por 100 del PIB, volumen equivalente al 2,9 por 100 del gasto público total. El saldo financiero favorable a España mejoró continuamente hasta 1989, empeorando en 1990. En 1991, por cada peseta aportada por España al presupuesto CE, nuestro país recibió 1,46 pesetas, cantidad inferior a las 1,68 pesetas de 1988, en buena parte a consecuencia del fuerte crecimiento de la aportación española (27 por 100 en promedio anual entre 1989 y 1991). El saldo neto medio favorable a España en el período 1987-1991 fue de 1,4 miles de millones de ecus (0,4 por 100 del PIB). La recomposición del gasto en favor de objetivos de competitividad puede venir respaldada por la financiación de proyectos de redes transeuropeas de transporte y de mejora medioambiental con cargo al Fondo de Cohesión, cuya creación se prevé para fines de 1993. Tras la aprobación del reglamento de este fondo en marzo de 1993, el montante que España podría recibir se situará en torno a un cuarto de punto del PIB en los años 93 y 94. Este alivio es muy limitado, dada la intensidad de las demandas sociales de prestaciones y servicios públicos.

(27) Esta conclusión se basa en los resultados de encuestas de opinión dentro del programa de sondeos iniciado por la Fundación FIES-CECA en 1976. Para un comentario y una interpretación más detallados, puede consultarse GONZÁLEZ-PÁRAMO (1986b).

(28) Esto explica, por ejemplo, la resistencia a la baja de las subvenciones a empresas, pese a ser en gran parte incompatibles con los objetivos del Mercado Interior (MONASTERIO, 1991), o los problemas de ineficiencia que la evidencia empírica —todavía relativamente fragmentaria— pone de manifiesto en ámbitos de actuación pública tan dispares como la sanidad (LÓPEZ CASASNOVAS y WAGSTAFF, 1988 y 1993), los transportes públicos (DE RUS, 1991), la vivienda (GONZÁLEZ-PÁRAMO y ONRUBIA, 1991) y la empresa pública (TRUJILLO, 1987, y BORGE y otros, 1987).

(29) Los asalariados públicos eran en 1975 unos 995 miles (16 por 100 de la población asalariada total), aumentando hasta 1.776 miles en 1992 (19,5 por 100 del total). En este último año, el *Boletín Registro Central de Personal* estimaba en 380 miles los empleados en empresas públicas. Para comparaciones internacionales, la fuente más reciente es OXLEY (1993).

(30) HARRISON (1991) ofrece un interesante y detallado análisis crítico de la experiencia británica a lo largo de la década 1979-1989. En OCDE (1990 y 1991a) se contiene abundante información sobre las experiencias de gestión pública llevadas a cabo en los países miembros.

(31) El mejor diagnóstico realizado desde la propia administración es el informe del Ministerio de Administraciones Públicas (1991). Para la visión de los expertos, una buena síntesis —que incluye la valoración de las experiencias recientes— es la ofrecida por ORTÚN (1993).

(32) Para un análisis de la convergencia de las estructuras tributarias en la CE desde 1979, véase Comisión CE (1991d).

(33) Los costes de administración de los impuestos son aquellos que directamente soporta la Administración junto a los que se trasladan a todos los agentes colaboradores en la gestión del impuesto (empresas, instituciones financieras, etcétera). Atendiendo sólo a los primeros, cálculos oficiales los sitúan en la proximidad de los registrados en Estados Unidos en 1988 (DÍAZ y MARTÍNEZ, 1991). De ser aceptablemente homogénea esta comparación, la reciente creación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria sólo podría responder al objetivo de mejorar la eficacia de la administración tributaria para situarla entre las más avanzadas del mundo.

(34) Pese a la buena situación comparada en la que las evaluaciones oficiales sitúan a la eficacia de la administración tributaria, la falta de una política de personal y la escasa autonomía en la gestión justificaron la creación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, a través de la Ley de Presupuestos para 1991 (DÍAZ y MARTÍNEZ, 1991). Todavía no existe información sobre los resultados de esta experiencia.

(35) Existen estimaciones oficiales del coste de cumplimiento en el IRPF, situado en un 3,3 por 100 de la cuota líquida, cifra comparativamente baja a nivel internacional (DÍAZ y DELGADO, 1992). Si se corrige este cálculo atribuyendo a la hora de tiempo su valor en términos de contabilidad nacional (no en términos de base imponible), lo que quizá sea más apropiado cuando el empleo alternativo del tiempo de cumplimiento es el ocio, la cifra aumenta a un 5,1 por 100. Nótese, por último, que unos costes de cumplimiento bajos son compatibles con un alto nivel de fraude.

(36) DE JUAN y TRUYOLS (1993) ofrecen un análisis muy interesante de la predisposición, la habilidad y la oportunidad de defraudar en el IRPF. Aun reconociendo la importancia de éstos y otros factores distintos del tipo impositivo en lo que respecta a la decisión de evasión fiscal (así, por ejemplo, fuente de ingresos, situación familiar, probabilidad de inspección, magnitud de las multas, composición y gestión del gasto público, etcétera), la evidencia también sugiere que el incremento de la progresividad real de la imposición personal ha estimulado la ocultación de ingresos (RAYMOND, 1987).

(37) Existen indicios empíricos de que la demanda de trabajo es muy sensible a los cambios en el salario real y en el coste relativo de la mano de obra (RAYMOND y otros, 1986; ESCOBEDO, 1987). Por otra parte, el trabajo empírico ha puesto de relieve que la elevación de la cuña tributaria sobre el trabajo (suma de cotizaciones sociales e impuesto personal sobre la renta) ha ejercido un impacto sorprendentemente fuerte en el incremento en la NAIRU (tasa de paro no aceleradora de la inflación) durante la primera mitad de la década de 1980 (DOLADO y otros, 1986; LAMO y DOLADO, 1991). Teniendo en cuenta el hecho de que las contribuciones a la seguridad social se han mantenido relativamente estables en los últimos años, al tiempo que los tipos impositivos efectivos del IRPF sobre el asalariado medio variaban escasamente (al alza hasta 1987, para descender posteriormente; CASTAÑER, 1992), y que el promedio de los tipos marginales efectivos sobre los rendimientos del capital real han experimentado importantes reducciones desde 1979 (desde más del 36 por 100 a menos del 5 por 100 en 1986; ESPITIA y otros, 1989), se puede concluir que la política impositiva no ha contribuido positivamente a la expansión del empleo observada desde 1986.

(38) La evidencia indica que una importante vía de transmisión de los efectos desincentivadores sobre la oferta de trabajo se ha materializado en la relación negativa observada entre los tipos impositivos marginales y las tasas de participación femenina (GARCÍA y otros, 1989), relación potenciada por la acumulación obligatoria de ingresos en el IRPF (declarada inconstitucional en 1989) y por el efecto relativamente fuerte de la reforma fiscal inflacionaria sobre los tipos impositivos marginales (GONZÁLEZ-PÁRAMO, 1988). Otra posible fuente de distorsiones en las decisiones sobre oferta de trabajo proviene del impacto combinado de los cambios en las cotizaciones a la seguridad social y de las expectativas sobre las pensiones futuras en las decisiones de jubilación. La evidencia más reciente (GÓMEZ SALA, 1992) ha puesto de manifiesto un efecto negativo y significativo de las pensiones sobre la oferta de trabajo (es decir, el efecto renta positivo —más oferta de trabajo— de las cotizaciones es más que compensado por el efecto sustitución negativo de las propias cotizaciones y por el efecto renta negativo de las pensiones). Finalmente, existen indicios empíricos de que el efecto combinado del IRPF y la cuantía de las prestaciones por desempleo —exentas de impuestos— pueden haber aumentado el desempleo (MARTÍ, 1991; BLANCO, 1992).

(39) Para una discusión sobre este punto en relación con la reforma del IRPF que entró en vigor en 1991, véase GONZÁLEZ-PÁRAMO (1991b).

(40) Los efectos de la inflación sobre la progresividad efectiva del IRPF y sobre su recaudación han sido analizados por ARGIMÓN y GONZÁLEZ-PÁRAMO (1987), GONZÁLEZ-PÁRAMO (1988), VALDÉS y otros (1989) y JIMÉNEZ y SALAS (1991).

(41) Pese a las dificultades empíricas que se plantean para la valoración de esta relación, existe cierto acuerdo acerca de su influencia negativa sobre el ahorro familiar (por ejemplo, ARGIMÓN y otros, 1993). La composición del ahorro entre activos alternativos también puede haber sido distorsionada por las disposiciones fiscales que establecen un tratamiento diferenciado por tipos de activos. Los depósitos bancarios, la deuda pública, las emisiones de nuevas acciones, los contratos de seguros, las cuentas de ahorro-vivienda, la adquisición de viviendas con hipoteca y las participaciones en instituciones de inversión colectiva, entre otras colocaciones del ahorro, han venido disfrutando en el tiempo de grados muy distintos de discriminación o privilegio fiscal (GONZÁLEZ-PÁRAMO, 1991a). Respecto a la doble imposición de los dividendos, véase GONZÁLEZ-PÁRAMO (1992c), además de los trabajos de Lasheras y García Sobrino en esta misma publicación.

(42) No existe acuerdo acerca de la respuesta de la inversión privada ante los incentivos fiscales (ESPITIA y otros, ALONSO y BENTOLILA, 1992). Una fuente distinta de distorsiones es la que deriva del impacto de las disposiciones fiscales sobre los componentes del coste de uso del capital. Las deducciones por amortización, los créditos por inversión, el tratamiento fiscal de las ganancias de capital, la tributación de los inventarios y la compensación fiscal de pérdidas, entre otros aspectos de la fiscalidad de los beneficios, distorsionan las decisiones acerca del tipo de activo

escogido, del sector de inversión y de la fuente de financiación utilizada. La evidencia disponible demuestra que la imposición sobre beneficios de sociedades, tanto en España como en el resto de países de la CE, es causa de una considerable dispersión en los tipos impositivos marginales que gravan proyectos de igual rentabilidad antes de impuestos (ESPITA y otros, 1987 y 1989; OCDE, 1991b). Los tipos impositivos legales no guardan generalmente una relación directa con los tipos efectivos marginales. Así, aunque España tiene uno de los tipos legales más bajos de la CE, la fiscalidad marginal efectiva media calculada para una tasa de inflación homogénea es de las más elevadas, sólo superada por la existente en Luxemburgo. La imposición sobre sociedades españolas tiende a subvencionar proyectos marginales financiados con deuda, particularmente aquellos relacionados con la inversión en maquinaria y equipo. Por el contrario, la fiscalidad efectiva más gravosa es la que recae sobre los inventarios financiados con acciones nuevas o con retención de beneficios.

(43) En un mundo con movilidad de capital perfecta, la neutralidad en la exportación de capital (igualdad de los rendimientos reales netos de impuestos derivados de la inversión en el propio país o en el extranjero) sólo se consigue cuando las bases impositivas comparten la misma definición en todos los países, cuando el control fiscal de las autoridades sobre las transacciones internacionales de capital es perfecto y cuando la doble imposición de los ingresos procedentes del exterior se evita mediante deducciones fiscales adecuadas en el país de residencia o mediante exenciones impositivas en el país de materialización de la inversión. Las desviaciones de este marco ideal de referencia podrían provocar cambios en las políticas financieras y reasignaciones del capital, que saldría de los países donde las ganancias del capital estuvieran excesivamente gravadas y donde el control fiscal de las rentas de capital procedentes del extranjero fuera débil, todo lo cual impulsaría la convergencia de tipos impositivos marginales efectivos (ALWORTH y FRITZ, 1989). Para una revisión de los argumentos teóricos con especial referencia al caso de la CE y de España, véase ROLDÁN (1992).

(44) Si el principio impositivo de tributación internacional dominante fuese el de residencia (gravamen de las rentas en el país de residencia del inversor), un país puede garantizar un diferencial permanente de crecimiento de la renta per cápita si recurre en menor medida a la imposición sobre la renta o sobre el rendimiento del capital. Cuando el principio dominante es el de territorialidad (gravamen de las rentas allí donde se generan), el efecto anterior se mantiene mientras la liberalización de capitales alcanza sus efectos. A largo plazo, la competencia por la captación de capitales conducirá a una reducción continuada de la fiscalidad sobre los capitales y a la igualación de las tasas de crecimiento. Las diferencias que entonces existan en los niveles de renta per cápita se ampliarán indefinidamente, salvo que sean compensadas por otros factores (crecimiento de la población, inversión en capital humano, composición del gasto público, etcétera). Los principales resultados de esta literatura pueden encontrarse en KING y REBELO (1990), REBELO (1992) y RAZIN y YUEN (1993).

(45) El impuesto sobre sociedades ofrece en España —como también es el caso del Reino Unido y de Italia— notables incentivos a la localización de subsidiarias con matriz en el exterior, desanimando el establecimiento de compañías matrices en territorio español. Los restantes países de la CE siguen la política contraria —prima fiscal a la localización de matrices y desestímulo a la ubicación de subsidiarias—, y de forma especialmente acusada Países Bajos, Francia y Dinamarca (véase OCDE, 1991b).

(46) La recaudación estimada por «señoreaje» en 1990 se situaba en un 2 por 100 del PIB, cuantía a la que cabe sumar un 0,3 por 100 del PIB en concepto de impuesto implícito en los coeficientes de inversión (REPULLO, 1991).

(47) Un indicio de que este proceso se está produciendo es el enorme crecimiento de los fondos depositados en las instituciones de inversión colectiva, que en 1993 pueden superar los 10 billones de pesetas (17 por 100 del PIB), la mayor parte de los cuales se han acumulado en los últimos dos años.

(48) Este cálculo está basado en las simulaciones —Reforma 3— incluidas en BRIONES y otros (1993), quienes basan su metodología de análisis en la estimación de un sistema lineal de gasto.

(49) Los estudios disponibles indican que cerca del 27 por 100 de los trabajadores estaban al margen del sistema de seguridad social en 1986 (MUÑOZ y otros, 1988). En 1987, el 41 por 100 de las unidades fiscales obligadas a declarar por el IRPF no declararon, y los ingresos no declarados se estimaron para ese año —último para el que se ha evaluado el fraude— en un 43 por 100 de la base imponible potencial (LAGARES y otros, 1990). Esto implica una infradeclaración de 9,1 billones de pesetas, cifra que fuentes de la Administración han rebajado a 5,8 billones de pesetas al imputar a las rentas del trabajo un fraude inferior al 10 por 100 (DÍAZ y FERNÁNDEZ, 1993). Para fijar un orden de magnitud, que en absoluto puede tomarse como un cálculo riguroso, si se proyectan estas cifras a 1989, la aplicación del tipo medio efectivo de gravamen a las rentas ocultadas supone una pérdida de recaudación situada entre 1,2 y 1,8 billones de pesetas de dicho año. En cuanto al IVA, impuesto que presenta la teórica ventaja de permitir controles cruzados de información, las estimaciones de fraude realizadas desde la Administración suponen una pérdida de aproximadamente un 26 por 100 de la recaudación potencial (DÍAZ y otros, 1990; DÍAZ y ROMERO, 1993), es decir, unos menores ingresos de 0,7 billones de pesetas en 1989. Por último, un estudio reciente de TRUYOLS (1993) cifra los beneficios no declarados por las sociedades no financieras en el Impuesto sobre Sociedades en un 36 por 100, lo que implica una pérdida de ingresos fiscales de 340 miles de millones de pesetas con datos de 1989. Tomando este año como referencia (para el IVA existe información posterior que confirma un alto fraude estructural), la recaudación no ingresada se situaría entre 2,3 y 2,9 billones de pesetas, es decir, del 5,1 al 6,4 por 100 del PIB de 1989, sin incluir el fraude al sistema de seguridad social, que podría representar casi 2 billones más si a los no cotizantes se les atribuye un tipo de cotización media igual al de los cotizantes. Las estimaciones de ESCOBEDO y MAULEÓN (1991) corroboran en orden de magnitud estas cifras. Este trabajo, basado en la estimación de funciones de demanda de dinero, permite a sus autores concluir que desde 1985 hasta 1989 la «economía sumergida» aumentó significativamente (en torno a un 33 por 100), estimándose las rentas ocultadas de este último año en un intervalo de 4,8 a 6,6 billones de pesetas. Aplicando a estas rentas ocultas el tipo impositivo medio agregado en dicho año, la pérdida recaudatoria puede situarse entre un 3,7 y un 4,6 por 100 del PIB.

(50) En un mercado de capitales competitivo, los ingresos hoy obtenidos con la privatización equivalen en valor actual a los ingresos que se dejan de percibir en el futuro. Por otra parte, existen argumentos de eficiencia que podrían justificar cierta presencia de la empresa pública. Para una síntesis de los argumentos teóricos, puede consultarse RAYMOND y GONZÁLEZ-PARAMO (1989) y RICART y otros (1991). Una excelente exposición de los objetivos recaudatorios, de eficiencia, redistributivos y políticos que toma como referencia el programa británico de privatización es la de VICKERS (1993).

(51) Las reorganizaciones institucionales que han conducido a la creación de Argentaria y Teneo parecen orientadas a segregar empresas rentables con vistas a la privatización. En la misma línea, en julio de 1992 el Ministerio de Economía anunció planes de privatización para obtener medio billón de pesetas en los años 1993 y 1994, mediante la venta de participaciones de empresas rentables (Repsol, Argentaria, Telefónica, Trasmediterránea, Enausa, Aldeasa, Tabacalera, Agencia EFE, Paradores Nacionales y empresas de Teneo). Si se tiene en cuenta que otros programas económicos contemplan privatizaciones de un alcance aún más amplio, parece claro que el futuro reserva un papel modesto a la empresa pública.

(52) Ello fue posible gracias a un fuerte aumento de los impuestos directos y a la reducción de las transferencias corrientes, debida tanto a la contención del gasto en intereses y al efecto de los estabilizadores automáticos (subsidios y ayudas al desempleo) como a las medidas adoptadas para racionalizar los gastos en subsidios a empresas y en

transferencias a familias, consecuencia en este último caso de la reforma del sistema de pensiones de 1985. Como resultado, la renta neta disponible de las administraciones públicas aumentó de forma notable (3,4 puntos del PIB). Ello, unido a la moderación del consumo público, permitió alcanzar en 1987 un superávit primario (déficit menos intereses) de 0,4 puntos del PIB y una cifra positiva de ahorro público (1,7 por 100 del PIB). Valorar adecuadamente esta mejora exige diferenciar qué parte ha sido debida al dinamismo de la situación económica y en qué medida refleja la orientación expansiva o contractiva de gastos e ingresos públicos. Para ello debemos recurrir a indicadores de política presupuestaria. El más sencillo de estos indicadores, el «impulso fiscal», se construye según una metodología debida al Fondo Monetario Internacional (véase HELLER y otros, 1986). GONZÁLEZ-PÁRAMO y ROLDÁN (1992) han elaborado este indicador para el caso español. La evolución del impulso fiscal muestra que la orientación presupuestaria contractiva registrada en 1986 se vio reforzada en 1987. Las mejoras en la recaudación y la gestión de los impuestos (en parte atribuibles a la introducción del IVA) y el control ejercido sobre los gastos corrientes y la inversión pública permitieron un impulso restrictivo de 0,3 puntos del PIB en 1986 y 1,2 puntos en 1987. La reducción del déficit no financiero en 1986 y la fuerte expansión de la actividad económica explican las reducciones experimentadas por el déficit primario, convertido en superávit en 1987, y el notable recorte del déficit no financiero en 1987, hasta un 3,6 por 100, cifra ligeramente superior a la mitad del valor que tenía dos años antes.

(53) En la vertiente del gasto, las pensiones y la inversión pública fueron los motores básicos del cambio en la orientación presupuestaria. Aquéllas recuperaron vigor en parte a consecuencia de las presiones sindicales que condujeron a la huelga general de diciembre de 1988. La aceleración de los gastos de inversión respondió al objetivo de avanzar en la realización de proyectos de infraestructuras, tanto aquellos que se habían retrasado en años anteriores a causa del elevado volumen de déficit público —y que urgía completar ante la proximidad del MIE— como los asociados indirectamente a los acontecimientos del 92 (Exposición Universal y Juegos Olímpicos). En el área fiscal, pese a la reducción de los tipos impositivos nominales, los impuestos directos se mantuvieron como una boyante fuente de ingresos, debido a los efectos combinados del fuerte crecimiento económico y de la rémora fiscal asociada a la progresividad impositiva. Sin embargo, estos recursos no se utilizaron en sanear el desequilibrio presupuestario.

(54) Para una comparación internacional del carácter cíclico del gasto público, puede consultarse el análisis descriptivo de DOLADO y otros (1993).

(55) La evidencia sobre el nexo déficit público-déficit exterior no es todavía concluyente. Sin embargo, encuentra apoyo en otros trabajos empíricos. Para que el déficit público no se refleje en un desequilibrio exterior en un contexto de ausencia de controles de capital es necesario que exista «equivalencia ricardiana» entre déficit e impuestos, de forma que los agentes privados compensen aumentos en el déficit público con incrementos en el ahorro. La existencia de «equivalencia ricardiana» no parece contarse entre los rasgos característicos del comportamiento de la economía española (RAYMOND y GONZÁLEZ-PÁRAMO, 1987).

(56) Las reglas que finalmente se han adoptado son un compromiso entre la operatividad de los criterios, el reflejo de especialidades nacionales y la credibilidad de las sanciones en caso de incumplimiento. Así, la Comisión iniciará un «procedimiento de déficit excesivo» si un país rebasa los valores de referencia ya citados del 3 y el 60 por 100 del PIB para el déficit y la deuda pública, respectivamente. Este informe, que se realizará si se incumple cualquiera de los dos requisitos, tendrá en cuenta si el problema es temporal o permanente, si el país ha adoptado medidas eficaces para restaurar la disciplina y si el déficit excede o no a los gastos de inversión («regla de oro»), además de cualquier otra información que se juzgue relevante. Aceptada por el Consejo la existencia de un déficit excesivo, éste realizará recomendaciones al Estado afectado, que podrán hacerse públicas si no son seguidas en primera instancia. De persistir la situación, se exigirá del país un programa de-

tallado de ajuste, cuyo incumplimiento podrá acarrear sanciones: obligación de publicar información adicional antes de emitir deuda, invitación al Banco Europeo de Inversiones para que reconsidere su política de préstamos al país en cuestión, requerimiento de realizar un depósito no remunerado en la Comunidad e imposición de multas.

(57) En principio, la prohibición de monetización del déficit y la cláusula *no-bailout*, si son creíbles, podrían bastar para reducir la laxitud presupuestaria. Podría argumentarse que las reglas sobre déficit y deuda pública están orientadas a reforzar las prohibiciones. No obstante, están enunciadas de una forma demasiado laxa, condicionada e interpretativa. Son, además, demasiado toscas (¿por qué deuda bruta y no neta?; ¿por qué una regla general y no una nacional, que tenga en cuenta la situación de partida y el potencial de crecimiento de cada país?; ¿por qué déficit total y no déficit primario?) y contienen un sesgo contractivo, especialmente acusado durante la transición, ya que —si son creíbles— obligarán a situar el déficit y la deuda tendenciales por debajo del 3 y el 60 por 100, respectivamente. Aunque este sesgo podría suavizarse si el presupuesto comunitario realizase transferencias automáticas a países afectados por perturbaciones asimétricas, el reducido tamaño del presupuesto de gastos e ingresos de las Comunidades Europeas impide desarrollar esta función estabilizadora. Para una síntesis de críticas a distintos aspectos de los criterios de deuda y de déficit, véanse los trabajos de BUITER (1992), BUITER y otros (1992) y BEAN (1992).

(58) El proceso de construcción de la UEM define un nuevo marco de actuación para la política presupuestaria, que se convierte en el único instrumento en manos de los gobiernos nacionales para contrarrestar las perturbaciones que afectan a las economías, al perderse la autonomía monetaria y cambiaria. En este contexto, la utilización probablemente más intensa de la política presupuestaria podría, en opinión de los expertos que elaboraron el Informe Delors (Comité Delors, 1989), arriesgar los objetivos de estabilidad de la unión monetaria. La menor disciplina permitida por un mayor acceso de los gobiernos a los mercados de capitales presionaría en favor de la relajación de la política monetaria común e impediría el diseño de una política presupuestaria coordinada frente al resto del mundo (véase, asimismo, Comisión CE, 1991b).

(59) El argumento básico es que la penalización que un gobierno sufre al endeudarse excesivamente, en la forma de unos tipos de interés más elevados, se reduce a medida que se tiene un acceso más fácil a un mercado de capitales más amplio. Si de esta forma se relajasen las restricciones presupuestarias de los gobiernos, los países con mayores desequilibrios en sus cuentas públicas y/o con mayor tendencia institucional a endeudarse podrían amenazar la estabilidad financiera, al acumular niveles de deuda insostenibles. Como desaparece la posibilidad de repudiar la deuda a través de una mayor inflación nacional, los efectos de la indisciplina de un país serían soportados por el resto, de varias formas posibles: relajación de la política monetaria común, «rescate» (*bailout*) a través de transferencias de otros países o, en caso de impago, el colapso financiero. Aun cuando estos temores asignan un escaso papel disciplinador a los mercados de capitales —no faltan experiencias (por ejemplo, la deuda latinoamericana) que indican que la disciplina del mercado podría ser insuficiente—, es posible sustentarlos incluso en un contexto de mercados financieros eficientes. Así, una interpretación laxa del criterio de deuda que permitiese el acceso a la Unión a países muy endeudados podría restar incentivos a que estos países redujesen sus déficit (véase RESTOV, 1992).

(60) Si la ampliación de las posibilidades de recurrir al endeudamiento puede restar incentivos a la disciplina, la integración de los mercados de bienes y servicios podría reforzarla a medio plazo. En un mundo formado por economías poco integradas y con perfecta movilidad internacional de capitales, la introducción de un tipo de cambio fijo potencia los efectos a corto plazo del activismo presupuestario, al minimizar las filtraciones que actualmente se producen con la apreciación del tipo de cambio y con la elevación del tipo de interés. A medio plazo, sin embargo, a medida que progresa la integración e interpenetración de los mercados, aumentará la propensión marginal a importar de cada país. Una expansión presupuestaria afectará, por tanto, cada vez menos a la producción y la

demanda nacional, al filtrarse una parte creciente del impulso hacia las importaciones del exterior. El principal incentivo a expandir —la eficacia de la política presupuestaria para estimular la economía— será cada vez menor, si bien los gobiernos podrían contrarrestar en parte esta pérdida de potencia de las expansiones fiscales reestructurando el gasto en favor de bienes no comercializables (bienes públicos e infraestructuras, esencialmente). La interpenetración de mercados, asimismo, tenderá a hacer cada vez más infrecuentes las perturbaciones asimétricas (es decir, que afectan de forma diferenciada a un solo país y no al resto). Al ser estas perturbaciones una de las principales justificaciones del activismo presupuestario, la integración económica puede eliminar un incentivo adicional al recurso excesivo de la política presupuestaria por parte de las autoridades nacionales. Ante perturbaciones generalizadas, la respuesta lógica debe ser la de un activismo presupuestario coordinado, con el apoyo, en su caso, del Banco Central Europeo. Para una discusión de estas cuestiones, véase GROS (1991).

(61) Para una revisión de esta literatura, véase GRILLI y otros (1991) y ALESINA y TABELLINI (1990).

(62) VON HAGEN (1991) ha analizado la efectividad de las normas presupuestarias en los Estados Unidos. La experiencia norteamericana indica que hay infinidad de procedimientos para hurtar actividades al presupuesto, sin más que localizarlas en agencias o empresas controladas desde el poder político.

(63) El trabajo de VON HAGEN (1992) encuentra una correlación altamente significativa entre la tendencia al déficit y una serie de índices de «laxitud presupuestaria» en los que intervienen factores como la estructura de las negociaciones presupuestarias en la fase de elaboración, la estructura del proceso parlamentario, la transparencia informativa del documento presupuestario y la flexibilidad en la ejecución del gasto. No se encuentra, sin embargo, relación significativa alguna entre disciplina presupuestaria y la adopción de objetivos plurianuales.

(64) Sobre este punto, puede consultarse, asimismo, Comisión CE (1991a).

(65) En ZAPICO (1988) puede encontrarse una valoración detallada de las causas del fracaso de esta iniciativa.

(66) En GONZÁLEZ-PÁRAMO (1992b) se refleja esta crítica al valorar los Presupuestos Generales del Estado para 1993: «Un análisis del presupuesto, por superficial y provisional que éste pueda ser, necesita apoyarse en una información relativamente rica no sólo sobre las intenciones que se ponen de manifiesto en sus cifras, sino también sobre los hechos relevantes de la ejecución presupuestaria pasada (grados de cumplimiento, origen de las desviaciones, etcétera) y sobre los escenarios a medio plazo en los que los PGE se insertan. La documentación que acompaña a los PGE es abundante en lo que hace a propósitos. De hecho, el «Informe Económico-Financiero» de los PGE se dedica casi exclusivamente a comparar los proyectos de un año y los que se formularon el año anterior. La información sobre ejecución o sobre el medio plazo es escasa o nula. Estas ausencias parecen responder a una concepción del presupuesto como documento meramente formal y declarativo, sin fuerza para obligar ni pretensión de realismo. Con todo, los PGE establecen compromisos genéricos —cuya valoración sólo puede acometerse desde la ejecutoria pasada— y permiten extraer «señales» sobre problemas, objetivos y restricciones de la política pública».

(67) El endeudamiento neto del Estado con el Banco de España se limita, como máximo, al importe del saldo vivo del recurso del Tesoro del Banco de España a 31 de diciembre de 1989 (art. 101 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria). Esta norma restrictiva del recurso al Banco de España sólo es operativa el último día del año y no constriñe el crédito a los organismos autónomos ni la colocación directa de deuda en el Banco. Ello permite fuertes variaciones intraanuales en la apelación monetaria. Es revelador constatar cómo a pesar de la vigencia de esta medida, el recurso medio anual ha crecido sistemáticamente desde 1990. Ello contradice el espíritu de la norma, que es el de cerrar la vía de la financiación monetaria del déficit, prohibida rigurosamente

en el Tratado de Maastricht. A fin de evitar la inestabilidad que estos comportamientos introducen y adaptarlos progresivamente a la estricta prohibición de la financiación monetaria hubiera sido conveniente reforzar la limitación anual con restricciones de carácter trimestral o mensual, opción desechada por la autoridad política.

(68) Para valorar adecuadamente el efecto de las prohibiciones de los artículos 104 y 104b del Tratado de Maastricht, puede consultarse Comité de Gobernadores (1993).

(69) Estos problemas de fiabilidad de las cifras de liquidación del gasto y el déficit quedan reflejados con multitud de ejemplos en los interesantes informes de BAREA y BAREA (1992) y PÉREZ CAMPANERO (1992).

(70) El conjunto de obligaciones a reconocer a lo largo del ejercicio con cargo a los Presupuestos Generales del Estado para gastos no financieros no podrá exceder la cuantía que inicialmente aprobada para las mismas, exceptuando los créditos extraordinarios y suplementarios que puedan aprobar las Cortes y las generaciones de créditos financiadas por mayores ingresos. La Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1993 ampliaba la restricción, al señalar un límite global del 3 por 100 de los créditos inicialmente aprobados para créditos extraordinarios y suplementos de crédito. Bien distinto hubiese sido el efecto disciplinador de otras posibles medidas restrictivas, como la supresión de la permisividad en la interpretación del artículo 63 de la Ley General Presupuestaria en materia de ampliaciones de crédito, o la limitación estricta de la práctica de las incorporaciones de remanentes. Puede encontrarse un detallado análisis de las desviaciones presupuestarias entre 1983 y julio de 1992 en EDO y otros (1993).

(71) MONASTERIO y SUÁREZ (1992) han estudiado en detalle las características y los determinantes del endeudamiento autonómico. En opinión de estos autores, «cabe preguntarse por la eficacia del Escenario de Consolidación Presupuestaria como instrumento para limitar el endeudamiento autonómico, puesto que anteriormente existían ya límites al endeudamiento, fijados además en una norma con rango de ley orgánica (LOFCA), y su incumplimiento no ha puesto en marcha ninguna acción correctora».

(72) GONZÁLEZ-PÁRAMO (1993) analiza la dirección de causalidad entre gastos e ingresos públicos, utilizando un modelo de corrección de error con variables cointegradas. Los resultados indican que los gastos son causados por los ingresos. A largo plazo, un aumento de la presión fiscal en 1 punto tiende a aumentar el peso del gasto público entre 1,1 y 1,3 puntos. Llamando g_t , t e y_t a las relaciones gasto/PIB, ingresos/PIB y al logaritmo del PIB real, Δ a la primera diferencia y Δ^2 a la segunda diferencia, y siendo el subíndice t representativo del tiempo, una estimación representativa de la relación entre gastos e impuestos en el período 1955-1991 es la siguiente:

$$\Delta g_t = -0.01 + 0.51 \Delta t_t - 0.13 \Delta^2 y_t - 0.28 [g_{t-1} - 1.24 t_{t-1} + 0.81 \Delta y_{t-1}]$$

$$(-1.7) \quad (3.0) \quad (-2.5) \quad (-3.2) \quad (-25.3) \quad (4.2)$$

$$R^2 = 0.57 \quad DW = 1.71 \quad CHOW_{75} = 2.38 \quad CHOW_{66} = 2.31$$

donde entre paréntesis aparecen los estadísticos t -Student, R^2 es el coeficiente de determinación, y $CHOW$ son tests de cambio estructural para las fechas indicadas (no se detecta cambio estructural). A corto plazo, un aumento de presión fiscal de un punto logra reducir el déficit en medio punto. A largo plazo, sin embargo, el déficit aumenta en un cuarto de punto. Esta estimación es corroborada por el análisis de causalidad —que va de los ingresos al gasto y no a la inversa— y por los ejercicios dinámicos de impacto. Las simulaciones de impacto de un aumento de la presión fiscal mediante un modelo vectorial autorregresivo (VAR) indican que el efecto reductor del déficit se agota muy rápidamente.

BIBLIOGRAFIA

ALBI, E. (1990), «La reforma fiscal», en E. ALBI (dir.), *La hacienda pública en la democracia*, Ariel, Barcelona.

- CONTRERAS, C.; GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M., y ZUBIRI, I. (1992), *Teoría de la hacienda pública*, Ariel, Barcelona.
- ALESINA, A., y TABELLINI (1990), «A positive theory of fiscal deficits and government debt», *Review of Economic Studies*, 57.
- ALONSO, C., y BENTOLUA, S. (1992), «La relación entre la inversión y la "Q de Tobin" en las empresas industriales españolas», Banco de España, Servicio de Estudios, *Documento de Trabajo*, 9203.
- ALWORTH, J. S., y FRITZ, W. (1989), «Capital mobility and the cost of capital under certainty and effective tax rates in Europe», en M. FUNKKE (ed.), *Factors in business investment*, Springer-Verlag, Berlín.
- ANTÓN, V.; BURGOS, J., y COLL, P. (1992), «Comparación del gasto de las Administraciones Públicas entre España y los países de la CE», Dirección General de Planificación, Ministerio de Economía y Hacienda, *Documentos de Trabajo*, d-92009, noviembre.
- ARGIMÓN, I., y GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M. (1987), «Una medición de la remora inflacionaria en el IRPF, 1979-1985», *Investigaciones Económicas*, XI.
- MARTÍN, M. J., y ROLDÁN, J. M. (1993), «Productividad e infraestructuras en la economía española», Banco de España, Servicio de Estudios, *Documento de Trabajo*, en prensa.
- y MARÍN, J. (1989), «La progresividad de la imposición sobre la renta», Banco de España, *Estudios Económicos*, 43.
- y MARTÍN, M. J. (1993), «Series de stock de infraestructuras del Estado y de las Administraciones Públicas en España», Banco de España, Servicio de Estudios, *Documentos de Trabajo*, en prensa.
- ASCHAUER, D. A. (1989), «Is public expenditure productive?», *Journal of Monetary Economics*, 23.
- ATKINSON, A. B., y STIGLITZ, J. (1980), *Lectures on public economics*, McGraw-Hill, Londres.
- AUERBACH, A., y FELDSTEIN, M. (1985 y 1987) (eds.), *Handbook of Public Economics*, vols. 1 (1985) y 2 (1987), North-Holland, Amsterdam.
- BAJO, O., y SOSVILLA, S. (1993), «Does public capital affect private sector performance? An analysis of the Spanish case, 1964-1988», Instituto de Estudios Fiscales, *Papeles de Trabajo*, 1/93.
- BAREA, J., y BAREA, M. T. (1992), «Presupuesto para 1993 y Plan de Convergencia», Fundación FIES-CECA, *Cuadernos de Información Económica*, 67, octubre.
- BEAN, C. (1992), «Economic and Monetary Union in Europe», Centre for Economic Performance, *Discussion Paper*, n.º 86, julio.
- BLANCO, J. (1992), «Los efectos del seguro de desempleo sobre la actividad laboral y las horas trabajadas», *Moneda y Crédito*, 195.
- BOADWAY, R., y BRUCE, N. (1984), *Welfare economics*, Basil Blackwell, Oxford.
- BORGE, L. M., y otros (1987), «Comportamiento tecnológico y productivo de la empresa pública española», *Investigaciones Económicas*, XI.
- BRIONES, J.; ESTRADA, A., y HERNANDO, I. (1993), «Evaluación de los efectos de reformas en la imposición indirecta», Banco de España, Servicio de Estudios, *Documento de Trabajo*, 9306.
- BUITER, W. (1992), «Should we worry about the fiscal numerology of Maastricht?», CEPR, *Discussion Paper Series*, 668, junio.
- CORSETTI, G., y ROUBINI, N. (1992), «"Excessive deficits": Sense and nonsense in the Treaty of Maastricht», CEPR, *Discussion Paper Series*, 750, diciembre.
- CASTAÑER, J. M. (1991), «El efecto redistributivo del IRPF 1982-1988», *Hacienda Pública Española*, Monografía 2/1991.
- CASTELLANO, F. (1975), «Evolución de la estructura de servicios públicos en España», *Hacienda Pública Española*, 36.
- CEEP (Centre Europeen de l'Enterprise Publique) (1990), *L'entreprise publique dans la Communauté Européenne*, Bruselas.
- COMÍN, F. (1985), *Fuentes cuantitativas para el estudio del sector público en España, 1901-1980*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- (1987), *El Presupuesto del Estado y la Economía Española. 1845-1935*, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de Alcalá de Henares, Madrid (tesis doctoral).
- (1988), «Evolución histórica del gasto público», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, 37.
- COMISIÓN CE (1991a), «National budgetary rules and procedures», II/270/91, Bruselas, mimeo.
- (1991b), «One market, one money», *European Economy*, 44.
- (1991c), «Budgetary policies in the Community: Developments and perspectives with a view to fiscal discipline», *European Economy*, 50.
- (1991d), «Structure of budgetary receipts and EMU: Main issues», Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros, septiembre, mimeo.
- COMITÉ DELORS (1989), «Report on Economic and Monetary Union in the European Community», Comisión de la CE, Bruselas.
- COMITÉ DE GOBERNADORES (1993) (Comité de Gobernadores de los Bancos Centrales de los Estados Miembros de la CEE), *Informe Anual 1992*, abril.
- COMITÉ RUDING (1992), «Conclusions and recommendations of the Committee of independent experts on company taxation», Comisión de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, mimeo.
- COSTAS, A., y SERRANO, J. M. (1989), «Las reformas institucionales: Impulsos y resistencias», *Revista de Economía*, 1.
- CUERVO-ARANGO, C., y TRUJILLO, J. A. (1986), *Estructura fiscal e incentivos a la inversión*, FEDEA, Madrid.
- CUTANDA, A., y PARICIO, J. (1992), «Crecimiento económico y desigualdades regionales: El impacto de la infraestructura», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, 51.
- DE JUAN, A., y TRUYOLS, M. (1993), «Predisposición, habilidad y oportunidad de los contribuyentes ante el fraude fiscal», Instituto de Estudios Fiscales, *Cuadernos de Actualidad*, 1/1993.
- DE RUS, G. (1991), «El mercado de servicios de transporte público en España», *Investigaciones Económicas*, XV.
- DÍAZ, C.; FUENTE, A., y HERRERA, C. (1990), «Evaluación del fraude en el IVA», Instituto de Estudios Fiscales, *Papeles de Trabajo*, 9/90.
- y DELGADO, M. L. (1992), «El coste de cumplimiento en el IRPF», Instituto de Estudios Fiscales, *Cuadernos de Actualidad*, 7/1992.
- y FERNÁNDEZ, R. (1993), «El fraude en las rentas del trabajo. Salarios y pensiones», Instituto de Estudios Fiscales, *Papeles de Trabajo*, 6/93.
- y ROMERO, D. (1993), «Evaluación del fraude en el IVA. Serie 1986-1991», Instituto de Estudios Fiscales, *Papeles de Trabajo*, 8/93.
- DÍAZ, F., y MARTÍNEZ, I. (1991), «La Agencia Estatal de Administración Tributaria: Un avance en la modernización de las Administraciones Públicas», Instituto de Estudios Fiscales, *Cuadernos de Actualidad*, 1/1991.
- DOLADO, J. J.; MALO DE MOLINA, J. L., y ZABALZA, A. (1986), «El desempleo en el sector industrial», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, 26.
- SEBASTIÁN, M., y VALLÉS, J. (1993), «Cyclical patterns of the Spanish economy», *Investigaciones Económicas*, en prensa.
- EDO, V.; DE PABLOS, L., y VALIÑO, A. (1993), *El presupuesto como instrumento de control del gasto público*, Fundación Banco Bilbao Vizcaya, Programa de Investigaciones del Centro de Estudios sobre Economía Pública, mimeo.
- ESCOBEDO, I. (1989), «Un análisis empírico de los efectos finales producidos sobre el empleo industrial por el sistema de financiación de la seguridad social española, 1975-1983», *Investigaciones Económicas*, XV.

- y MAULEÓN, I. (1991), «Demanda de dinero y economía sumergida», Instituto de Estudios Fiscales, *Papeles de Trabajo*, 6/91.
- ESPITIA, M.; HUERTA, E.; LECHA, G., y SALAS, V. (1987), «Inversión, coste de uso del capital e impuestos en la economía española, 1965-1984», en «Estímulos fiscales a la inversión a través del Impuesto sobre Sociedades», *Papeles de Trabajo*, 1/88, Instituto de Estudios Fiscales.
- (1989), «Impuestos efectivos sobre activos y renta de los activos productivos», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, 39/40.
- FORD, R., y PORET, P. (1991), «Infrastructure and private-sector productivity», *OECD Economic Studies*, 17.
- FRIEDMAN, L. (1984), *Microeconomic policy analysis*, McGraw-Hill, Nueva York.
- FUENTES QUINTANA, E. (1961), «Los principios del reparto de la carga tributaria en España», *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública*, 41.
- (dir.) (1973), *Informe sobre el sistema tributario español*, Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.
- (dir.) (1976), *Sistema tributario español. Criterios para su reforma*, Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda, Madrid.
- (1983), «Hacienda democrática y reforma fiscal. Notas para un balance de la reciente experiencia histórica española», en G. ANES y otros (eds.): *Historia económica y pensamiento social*, Alianza, Madrid.
- (1986), «La economía española desde el Plan de Estabilización de 1959: El sector exterior», en T. MARTÍNEZ VARA (ed.): *Mercado y desarrollo económico en la España contemporánea*, Junta de Obras del Puerto de Santander, Siglo XXI, Madrid.
- (1988a), «La estrategia presupuestaria española: Entre el drama del déficit y el deterioro de los servicios públicos», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, 37.
- (1988b), «Prólogo», en F. BERNIS, (1988), *La Hacienda Española. Los Impuestos*, Fundación FIES-CECA, Madrid (edición facsímil de la obra original, publicada en Barcelona, Minerva, 1917).
- (1989), «Tres decenios de la economía española en perspectiva», en J. L. GARCÍA DELGADO (dir.): *España. Economía*, Espasa-Calpe, Madrid.
- GARCÍA, J.; GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M., y ZABALZA, A. (1989), «El coste de la eficiencia de la tributación familiar en España», *Moneda y Crédito*, 188.
- GÓMEZ SALA, J. S. (1992), *El gasto público en pensiones en España y los países de la OCDE: Sus efectos sobre la oferta laboral*, Fundación Banco Bilbao Vizcaya, Documentos de Trabajo del Programa de Estudios sobre Economía Pública, junio.
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M. (1988), «Inflación e imposición personal sobre la renta en España, 1979-1988», *Documentos de Trabajo*, 17/1988, Fundación FIES-CECA.
- (1989a), «The role of the public sector in Spain: Structural characteristics and policy adjustment on the road to the EEC Internal Market», Project on «Economic integration in the enlarged European Community», CEPR, mimeo.
- (1989b), «Gasto público, servicios sociales e infraestructuras», *Economistas*, 35.
- (1990), «Tres lustros de cambios estructurales en el sector público», en J. L. GARCÍA DELGADO (dir.): *La economía española de la transición y la democracia*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.
- (1991a), «Imposición personal e incentivos fiscales al ahorro en España», Banco de España, *Estudios Económicos*, 46.
- (1991b), «La tarifa del IRPF: Alternativas de reforma», *Hacienda Pública Española*, Monografía 2/1991.
- (1992a), «El papel del sector público español en el proceso de integración económica en Europa», en J. VIÑALS (dir.): *La economía española ante el Mercado Unico Europeo*, Alianza, Madrid, capítulo 6.
- (1992b), «Presupuestos Generales del Estado para 1993: El Reto de la Credibilidad», Fundación FIES-CECA, *Cuadernos de Información Económica*, n.º 67, octubre.
- (1992c), «¿En cuánto corregimos la doble imposición de los dividendos?», *Hacienda Pública Española*, Monografía 2/1992.
- (1993), «Dinámica temporal de los gastos y los ingresos públicos y la consolidación presupuestaria en España», mimeo.
- y ONRUBIA, J. (1991), «El gasto público en vivienda en España», Instituto de Estudios Fiscales, *Papeles de Trabajo*, 12/91.
- y ROLDÁN, J. M. (1992), «La orientación de la política presupuestaria en España: Evolución reciente y perspectivas de convergencia», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, 51.
- y SEBASTIÁN, J. M. (1992), «Cuestiones sobre política fiscal en España», Banco de España, *Documentos de Trabajo*, 9209.
- GRILLI, V.; MASCIANDARO, D., y TABELLINI, G. (1991), «Political and monetary institutions and public finance policies in the industrial democracies», *Economic Policy*, 13.
- GROS, D. (1991), «La UEM y la política fiscal», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, 48.
- HAAN, J.; STERKS, C., y KAM, C. (1992), «Toward budget discipline: An economic assessment of the possibilities for reducing national deficits in the run-up to EMU», EEC Commission, *Economic Papers*, 99, diciembre.
- HARRISON, A. (1991), *El control del gasto público (1979-1989)*, Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.
- HELLER, P. S.; HAAS, R. D., y MANSUR, A. H. (1986), «A review of the fiscal impulse measure», International Monetary Fund, *Occasional Paper*, 44.
- JIMÉNEZ, M., y SALAS, R. (1991), «Causas del incremento de la recaudación del IRPF, 1982-1987», *Hacienda Pública Española*, Monografías número 2/1991.
- KORNAI, J. (1986), «The soft budget constraint», *Kyklos*, 39.
- KING, R., y REBELO, S. (1990), «Public policy and economic growth: Developing neoclassical implications», *Journal of Political Economy*, 98.
- LAGARES, M.; RAYMOND, J. L.; GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M., y ENCABO, I. (1988), *Niveles de cobertura del gasto público en España*, Fundación FIES-CECA (monografía).
- y otros (1990), «Fraude en el IRPF (1979-1987)», Instituto de Estudios Fiscales, mimeo.
- LAMO, A. R., y DOLADO, J. J. (1991), «Un modelo de mercado de trabajo y la restricción de oferta en la economía española», Banco de España, *Documentos de Trabajo*, 9116.
- LÓPEZ CASASNOVAS, G. (1992), «Empleo y políticas salariales en el sector público: Una aproximación a su modelización», Universidad Pompeu Fabra, Barcelona, mimeo.
- y WAGSTAFF, A. (1988), «La combinación de factores productivos en el hospital: Una aproximación a la función de producción», *Investigaciones Económicas*, XII.
- (1993), «La eficiencia de los servicios públicos: Análisis de la sanidad en España», *Moneda y Crédito*, en prensa.
- MARTÍ, M. (1991), «El impacto del seguro de desempleo en el mercado de trabajo y en la distribución de la renta», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, 48.
- MAULEÓN, I. (1986), «El déficit público y el mercado de trabajo en España: Algunas conexiones e implicaciones», *Investigaciones Económicas*, X.
- y PÉREZ, J. (1984), «Interest rate determinants and macroeconomic performance in Spain», *Documentos de Trabajo*, 8420, Banco de España.

- MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (1991), *La modernización de la Administración del Estado*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.
- MONASTERIO, C. (1991), «El gasto público ante el Mercado Unico», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, 48.
- y SUÁREZ PANDIELLO, J. (1992), «Luces y sombras de la financiación autonómica: Un análisis crítico de la evolución del modelo LOFCA», Fundación Banco Bilbao Vizcaya, Programa de Investigaciones del Centro de Estudios sobre Economía del Sector Público, mimeo.
- MURO, J.; RAYMOND, J. L.; TOHARIA, L., y URUEL, E. (1988), *Análisis de las condiciones de vida y trabajo en España*, Secretaría de Estado de Economía, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.
- MUSGRAVE, R. (1959), *The theory of public finance*, McGraw-Hill, Nueva York.
- (1969), *Fiscal systems*, Yale University Press, New Haven.
- (1980), *El futuro de la política fiscal*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid.
- OCDE (1990), *Public management developments. Survey 1990*, Paris.
- (1991a), *Public management developments. Update 1991*, Paris.
- (1991b), *Taxing profits in a global economy: Domestic and international issues*, Paris.
- ORTEGA, R. (1984), «El déficit público y su financiación», *Hacienda Pública Española*, 88.
- ORTUÑO, V. (1993), «Gestión pública», Fundación Banco Bilbao Vizcaya, Programa de Estudios sobre Economía Pública», *Documentos de Trabajo*.
- OXLEY, H. (1993), «El sector público en los 80 y experimentos de política pública para los 90», Fundación Banco Bilbao Vizcaya, Programa de Estudios sobre Economía del Sector Público, *Documentos de Trabajo*, abril.
- y MARTÍN, J. (1991), «Controlling government spending and deficits: Trends in the 1980's», *OECD Economic Studies*, 17.
- PÉREZ CAMPANERO, J. (1992), «La pérdida de credibilidad de la economía española», FEDEA, *Informe Técnico*, 92-19, noviembre.
- PRADOS, L. (1988), *De imperio a nación: Crecimiento y atraso económico en España (1870-1930)*, Alianza, Madrid.
- RAZIN, A., y YUEN, C.-Y. (1993), «Convergence in growth rates: The role of capital mobility and international taxation», CEPR, *Discussion Paper Series*, 760.
- RAYMOND, J. L. (1987), «Tipos impositivos y evasión fiscal», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, 30/31.
- (1988), «Fiscalidad y ahorro», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, 37.
- (1993), «Gasto público y crecimiento económico: Un análisis de los efectos del tamaño del sector público en España en la Europa comunitaria», Fundación Banco Bilbao Vizcaya, Programa de Estudios sobre Economía del Sector Público, *Documentos de Trabajo*, en prensa.
- GARCÍA, J., y POLO, C. (1987), «Factores explicativos de la demanda de empleo», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, 26.
- y GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M. (1987), «¿Son equivalentes deuda pública e impuestos? Teoría y evidencia», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, 33.
- (1989), «El papel de la empresa pública», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, 38.
- REBELO, S. (1992), «Growth in open economics», CEPR, *Discussion Paper Series*, 667.
- REPULLO, R. (1991), «Financing budget deficits by seignorage and implicit taxation: The cases of Spain and Portugal», CEMFI, *Documento de Trabajo*, 9105.
- RESTOY, F. (1992), «Tipos de interés y disciplina fiscal en uniones monetarias», Banco de España, Servicio de Estudios, *Documento de Trabajo*, 9221.
- RICART, J.; GUAL, J.; LÓPEZ, G.; ROSANAS, J., y VALOR, J. (1991), *Incentivos y control en la empresa pública*, Ariel, Barcelona.
- RODRÍK, D. (1990), «Soft budgets, hard minds: Stray thoughts on the integration process in Greece, Portugal and Spain», en C. BLISS y J. BRAGA DE MACEDO (eds.): *Unity with diversity in the European economy*, CEPR-Cambridge University Press, Nueva York.
- ROLDÁN, J. M. (1992), «Diferenciales de fiscalidad y libre movilidad de capitales en España y la CE», *Hacienda Pública Española*, Monografías, 2/1992.
- SALAS, R., y JIMÉNEZ, M. (1992), «Causas del incremento de la recaudación del IRPF: 1982-1987», Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, mimeo.
- SAUNDERS, P., y KLAU, F. (1985), «The role of the public sector: Causes and consequences of the growth of government», *OECD Economic Studies*, 4.
- SERRANO, J. M., y COSTAS, A. (1990), «La reforma del marco institucional», en J. L. GARCÍA DELGADO, (dir.): *Economía española de la transición y la democracia*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.
- STIGLITZ, J. E. (1989), «On the economic role of the State», en A. HEERTJE (ed.), *The economic role of the State*, Blackwell, Cambridge, Massachusetts.
- (1991), «The invisible hand and modern welfare economics», en D. VINES y A. STEVENSON (eds.): *Information, strategy and public policy*, Blackwell, Oxford.
- TANZI, V. (1988), «Tendencias generales del gasto público en los países industriales», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, 37.
- TORTELLA, G. (1981), «La economía española: 1830-1900», en M. TUÑÓN DE LARA, (dir.): *Historia de España*, vol. VIII, Labor, Barcelona.
- TRUJILLO, J. (1987), «La eficiencia de las empresas públicas industriales», en A. NOVALES y otros: *La empresa pública industrial en España*, FEDEA, Madrid.
- TRUYOLS, M. A. (1993), «El Impuesto sobre Sociedades en términos de contabilidad nacional», Instituto de Estudios Fiscales, *Papeles de Trabajo*, 2/93.
- VALDÉS, T.; RAYMOND, J. L., y ARGIMÓN, I. (1989), «Evolución de la recaudación en el IRPF: Determinantes de las causas y estimación de los efectos», *Investigaciones Económicas*, XIII.
- VALLE, V. (1989), «La eficacia del gasto público y las necesidades de la economía española», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, 41.
- VICKERS, J. (1993), «The British Privatization Programme», *Moneda y Crédito*, en prensa.
- VIÑALS, J. (1985), «El déficit público y sus efectos macroeconómicos: Algunas reconsideraciones», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, 23.
- VON HAGEN, J. (1991), «A note on the empirical effectiveness of formal fiscal restraints», *Journal of Public Economics*, 44.
- (1992), «Budgeting procedures and fiscal performance in the European Communities», EEC Commission, *Economic Papers*, 96, octubre.
- ZAPICO GOÑI, E. (1988), «La modernización del gasto público», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, 37.
- ZUBIRI, I. (1991), «La fiscalidad española ante el Mercado Unico», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, 48.