LA TARDIA E INACABADA MODERNIZACION DEL SECTOR PUBLICO ESPAÑOL

Enrique FUENTES QUINTANA

INTRODUCCION

1. Cualquier comentario del trabajo del profesor González-Páramo debe tener un comienzo obligado: reconocer su acierto para ordenar, valorar y exponer los problemas que plantea la modernización de nuestro sector público, cuya solución condiciona, decisivamente, el éxito o el fracaso de la gran empresa económica de España en esta década del fin de siglo: la convergencia con los niveles de vida y bienestar de los países desarrollados de la Europa comunitaria, que constituye el propósito último de nuestra integración en la CE.

Es difícil presentar y defender el caso de la necesaria modernización del sector público español con mejores y más ordenados argumentos que los desarrollados por el profesor González-Páramo a lo largo de las páginas de su ensayo. Argumentos que unen un conocimiento singular de las conclusiones de la investigación de la economía del sector público y las características que definen al sector público español, que condicionan cualquier propuesta de su modernización y reforma. El caso de la necesaria modernización del sector público, defendido por José Manuel González-Páramo, ha sabido capitalizar la extensa literatura disponible, ofrecida por los economistas y hacendistas españoles, dotándola de gran vitalidad al alegarla con orden, presentarla con economía de palabras y exponerla con envidiable claridad.

La riqueza informativa de las notas a pie de página, en apoyo de los argumentos presentados en el texto, testimonia un conocimiento exhaustivo de los trabajos de investigación realizados sobre los principales problemas del sector público español. Unos trabajos no sólo conocidos por el profesor González-Páramo, sino reconocidos por él para sumarles el valor añadido de sus aportaciones personales. Todo ello compone un trabajo con una relación ideas/página elevada y, por lo mismo, gratificante y rentable para sus lectores.

2. Creo que son tres los núcleos en que pueden agruparse los argumentos desarrollados en el trabajo de José Manuel González-Páramo:

1.º) Los dirigidos a exponer las causas y las consecuencias de la tardía modernización de la Hacienda Pública en España.

2.º) El cambio y la evolución en los comportamientos del sector público a partir de 1975, que manifiestan el proceso de su modernización. Es a partir de esa fecha cuando se produce lo que el profesor González-Páramo denomina el «gran salto adelante», registrado en los años que van desde el inicio de la transición política hasta los comienzos de la década de fin de siglo, corto paréntesis temporal en el que se encierra un cambio histórico en el desarrollo y papeles del sector público español.

3.º) La definición de las principales áreas de reforma de esos comportamientos del sector público de la democracia española para abordar las denominadas —por José Manuel González-Páramo— «tareas pendientes» con el fin de «concluir el proceso de la modernización de la Hacienda Pública de España».

Orientaré mis comentarios a esos tres grandes núcleos que, según creo, polarizan los argumentos del trabajo de José Manuel González-Páramo. La extensión inusual de estos comentarios desearía encontrar su legitimación ante los lectores en el propósito de completar la excelente exposición del profesor González-Páramo que los justifica y en la importancia de la modernización del sector público, que vive hoy días críticos que hay que superar, porque de ello depende el futuro de la política económica al servicio de nuestro desarrollo. Por este motivo, mis comentarios tratan de acentuar y justificar la necesidad de situar y juzgar —lógica e históricamente— la imprescindible modernización del sector público como parte vital de la política económica para conseguir el desarrollo de España y su definitiva integración en la Europa comunitaria.

I. LA TARDIA MODERNIZACION DE LA HACIENDA PUBLICA ESPAÑOLA: CAUSAS Y CONSECUENCIAS

3. Uno de los hechos más sorprendentes de nuestra vida económica y financiera es el considerable retraso con el que la Hacienda Pública se incorpora a las reformas registradas en las haciendas de los principales países desarrollados y, fundamentalmente de los europeos. El desempeño por la Hacienda Pública de las funciones de ofertar una fluida provisión de bienes públicos, de programar los ingresos y gastos públicos al servicio de una distribución más equitativa de la renta y la riqueza nacionales, o de utilizar el estímulo fiscal o el del gasto para intensificar el desarrollo de la actividad económica, no despertó modificación efectiva alguna en nuestra Hacienda Pública desde que, a finales del siglo XIX, comenzó a manifestarse en los programas de ingresos y gastos públicos de los principales países de Europa. Este comportamiento diferencial de nuestra Hacienda Pública la desvinculó del fenómeno más importante del siglo actual: el que Musgrave (1980a) denomina el singular y extraordinario desarrollo del sector público que en los principales países

industriales está en escena desde finales del XIX, y cuyas etapas estelares discurren asociadas con los dos grandes conflictos bélicos del siglo actual. De esta manera, mientras en las haciendas de otros países el proceso de modernización del sector público ocupa medio siglo, en España el tiempo perdido en el pasado se pretendió ganar en pocos años: los que van de 1975 a los comienzos de la década de los noventa. Dicho en otros términos: el proceso de modernización de la Hacienda Pública española ha sido diferente por *tardío, rápido* por la corta fase de adopción temporal de sus principales decisiones, e *intenso* por el reto que su asimilación imponía a una economía agobiada por una situación de crisis y por el cambio político en que se desarrolló.

Ese hecho indiscutible de la tardía modernización de la Hacienda Pública española demanda, ante todo, la explicación de sus *causas*. A ellas se refiere el profesor González-Páramo en la parte inicial de su trabajo, que valoro como la más limitada e insatisfactoria, aunque ello sea, en buena parte, explicable porque el interés de su exposición se concentra en los dos núcleos restantes antes indicados y, fundamentalmente, en el tercero, en el que se contienen la mayoría de sus argumentaciones. Por este motivo, y con el propósito de completar su trabajo, trataré de referirme a este hecho capital de la *tardía modernización de nuestra Hacienda Pública* exponiendo los motivos que —en mi opinión— pueden alegarse para explicarla.

4. La Hacienda Pública tiene siempre un carácter instrumental. Sus medios sirven a los objetivos de la política económica vigentes en el país, y desde esa perspectiva debe entenderse su lógica. Así considerados, puede afirmarse que los fines de la política económica española no hicieron urgente y no presionaron por la modernización de la Hacienda Pública en la larga etapa que va de 1890 a 1959. En ese más de medio siglo, en que se modernizaron las haciendas de los principales países europeos, la política económica española orientó su atención exclusiva y todas sus decisiones al servicio del objetivo del desarrollo económico del país, que se afrontó con la que se ha denominado política de «industrialización hacia adentro», la cual, acentuando la importancia del mercado interno como fuente del crecimiento de la producción y de la renta, trató de reservar su capacidad de compra para impulsar la actividad económica nacional.

Esa política de desarrollo interno terminó interpretándose en España de una manera extremista, concretándose finalmente en lo que el profesor Flores de Lemus (1928) denominaría *proteccionismo integral*, término propuesto por su maestro alemán Wilhem Lexis al referirse al intento de proteger *toda* la producción de un país cualesquiera que fuesen los sectores que la protagonizaran y las condiciones en las que se obtuviera. De esta manera, se ignoraba que la protección, como afirmaría el propio Flores de Lemus (1905), «es siempre un concepto relativo y que la protección de unos debe ser necesariamente a costa de los otros».

La pretensión de aislar el mercado nacional de la competencia exterior en que termina desembocando el proteccionismo español de los años noventa utilizaría como medio la *regulación* pública, primero a través del arancel, seguido, después, por el proteccionismo administrativo y más tarde, y, finalmente, por la organización corporativa de la producción. Como ha afirmado Francisco Comín (1988 y 1993a), la política económica se basó, en la era del proteccionismo integral (1890-1959), en la acción *reguladora*, que monopolizó la atención y las decisiones públicas (1).

En esa concepción del proteccionismo integral que domina la política económica española desde la última década del siglo XIX, la Hacienda Pública no desempeña papel relevante alguno y, por lo mismo, su modernización no se realizó, naufragando por falta de interés y apoyo político todos los intentos de acometerla (2). Nuestra Hacienda Pública permanecerá al margen del movimiento europeo que, en esa etapa, realizaría los grandes cambios que convertirían al sector público en intérprete destacado de la vida económica de los distintos países desarrollados.

A partir de 1959, la economía española cambia los objetivos de su política económica siguiendo la línea definida desde muy antiguo por la que he denominado (Fuentes Quintana, 1986) *la mejor tradición de los economistas españoles*. Una tradición de economistas encabezada por la figura singular de Flores de Lemus y seguida por los profesores Bernis (1917), Olariaga (1933), Perpiñá (1936), Sardá (1936), Torres Martínez (1934), Valentín Andrés Alvarez (1943). La línea de pensamiento que asocia ese núcleo de economistas españoles es doble. De una parte, la *crítica* a la interpretación extrema de nuestro proteccionismo integral y, de otra, la definición de una *nueva política* para impulsar el desarrollo económico de España, compuesta por tres decisiones básicas: la apertura y liberalización exterior de la economía, la corrección de los desequilibrios por una política macroeconómica que garantice las condiciones de estabilidad nominal y la liberalización de la actividad económica interna. En esa nueva concepción del desarrollo, la modernización de la Hacienda Pública desempeña un papel prioritario, lo que explica que las reformas de sus instituciones aparezcan como una necesidad omnipresente a lo largo de toda la década de desarrollo de los años sesenta. Una necesidad sentida y no satisfecha, pues fue contenida una y otra vez por el sistema político autoritario del franquismo. La llegada de la democracia en 1975 derribará ese obstáculo a la modernización de nuestra Hacienda Pública, lo que explica el «gran salto adelante» del sector público que registran todos los rasgos de su comportamiento desde 1975.

Un paso cualitativo de importancia decisiva en la tarea de la modernización del sector público español es el que marca nuestro ingreso en la CE, en 1985. La integración en Europa sanciona, con nuestros com-

promisos comunitarios, la política económica de apertura exterior, estabilidad económica interna y reducción del intervencionismo que entró dubitativamente en la escena española en 1959, que afirmó la llegada de nuestra democracia, y muy especialmente las políticas de ajuste a la crisis, con los Acuerdos de la Moncloa en 1977 y, en 1983, con el «Programa económico a plazo medio del PSOE». La modernización de la Hacienda Pública se convertirá desde 1977 en un objetivo prioritario de la política económica española. Ese objetivo de nuestra política interna lo transformaría en compromiso firme el ingreso de España en la CE y las obligaciones que asumimos en el Tratado de Adhesión (junio 1985), el Acta Unica (febrero 1986), el ingreso en el mecanismo de cambios del Sistema Monetario Europeo (junio 1989) y el Tratado de la Unión Europea (febrero 1992). La modernización de la Hacienda Pública se transformará así en un componente básico de la política económica a que nos obligan nuestros acuerdos con la CE, fijando criterios y plazos precisos para realizar esa modernización, tanto tiempo diferida y absolutamente imprescindible para decidir la suerte de nuestra integración europea.

Tratemos de explicar más detenidamente esas dos partes de la larga historia de la modernización de la Hacienda Pública española que se corresponden con los objetivos, y con los medios utilizados para alcanzarlos, dominantes en la primera y en la segunda etapa de nuestra política económica: la pospuesta modernización de la Hacienda Pública en la dilatada era del proteccionismo integral, y la intensidad y rapidez de la modernización en la fase de la política económica orientada por la apertura exterior, la necesaria estabilidad macroeconómica y la implantación de una economía de mercado reductora del intervencionismo.

Expondré en esta primera parte (I) del trabajo, las causas que explican la tardía modernización de la Hacienda Pública, dedicando a la segunda fase de su intento de modernización los epígrafes 7 a 12 de la segunda parte del trabajo (II).

5. La opción por la política económica del proteccionismo integral, las medidas en que se concretó la reserva del mercado interno en la que se fundamentaba, y sus consecuencias sobre el desarrollo económico del país serían historiadas y críticamente analizadas por las figuras integrantes de la que he calificado como la mejor tradición de nuestro pensamiento económico, en un conjunto de trabajos cuya publicación llena los años que separan el comienzo de siglo de la guerra civil española. El análisis histórico de la llegada a España de la ola proteccionista, a fin del siglo XIX, y su traducción específica en la corriente del proteccionismo integral, así como su valoración crítica, habrían de convertirse en nuestro tiempo en tarea prioritaria de la joven generación de historiadores de nuestra economía (3), inspirando, asimismo, muchos trabajos de economía aplicada realizados por los encargados de las enseñanzas de Economía española en nuestras facultades universitarias (4). Creo haber sido el primero en destacar las coincidencias entre estas dos aproximaciones a la política económica de nuestro proteccionismo integral (Fuentes Quintana, 1988) y en detallar el contenido de sus aportaciones conjuntas articulándolas en torno al pensamiento del profesor Flores de Lemus (Fuentes Quintana, 1993b).

Contemplada desde la perspectiva de las aportaciones de los economistas de ayer y de las investigaciones de nuestros historiadores económicos, y de los que se dedican al estudio de la economía española de hoy, la concepción de la estrategia de desarrollo del proteccionismo integral tiene un intérprete inicial —Antonio Cánovas del Castillo—, y es consecuencia de una compleja evolución con dos etapas diferentes asociadas a las dos disposiciones claves de la protección arancelaria de la Restauración: el Real Decreto de 24 de diciembre de 1890 y el Arancel de 31 de diciembre de 1891 (Serrano, 1987a y b).

Es bien sabido que el que se ha denominado *viraje proteccionista de la Restauración* contó con un intérprete activo que habría de lograr, finalmente, el consenso político en favor de la reserva del mercado interno español, ganado por la política arancelaria, como eje de la política económica del país. Ese intérprete fue el que Galdós denominaría «patriarca de la Restauración»: Antonio Cánovas del Castillo. Las ideas con las que Cánovas teje la política proteccionista española han sido objeto de innumerables escritos, entre los que creo deben ocupar un lugar prioritario los de ese gran catador de las ideas políticas que es Luis Díez del Corral (1973). Dos ideas fuerza destacará Díez del Corral en su análisis del pensamiento de Cánovas. Primera y fundamental: el concepto básico de nación que se convierte, como ha afirmado José María Serrano (1987b), en el elemento central de su visión del mundo. Su celebrado opúsculo, tantas veces editado, «De cómo yo he venido a ser doctrinalmente proteccionista» (Cánovas, 1888), se basa en y desarrolla su concepto de nación, así como su propósito y los medios de hacerla operativa en la vida española. La unidad y el futuro de la *nación española* es lo que le lleva a defender el proteccionismo, aunque éste pueda suponer un crecimiento económico más lento para el país. Una posición que Juan Velarde (1983) ha calificado como producto de su pesimismo histórico, por cuanto suponía una renuncia expresa —por la acusada y confesada debilidad de España— a toda comparecencia política relevante y a toda competencia económica activa en la escena internacional. Una doble decisión de neutralidad política y de aislamiento económico sería la respuesta de Cánovas para permitir que España viviera en paz, evitando la agresión extranjera y organizando su producción interna al amparo de los derechos protectores. La segunda idea rectora del pensamiento y actitud de Cánovas que destaca Díez del Corral (1973) es su pragmatismo, al que acomoda su política: «la política —para Cánovas— es cosa antirradical —afirmará Díez del Corral—, condicionada e histórica». El afán de Cánovas de

consolidar el asentamiento de la convivencia nacional trata de conducirse con esa visión pragmática, y ésta es la que le inclina, también, a la defensa de la protección. A esas dos ideas fundamentales, Cánovas añadirá la convicción de su intervencionismo. Su defensa del intervencionismo estatal en la economía es abierta y decidida, oponiéndose, por razones de conveniencia nacional, a la libre concurrencia.

Cánovas fue consciente de que la era del cosmopolitismo económico y del liberalismo había entrado en crisis a partir de 1875. Una crisis tratada magistralmente más tarde por el profesor Antonio Flores de Lemus (1905) en sus cartas al ministro de Hacienda García Alix. Ese viento externo de la historia, que favorecería la llegada general de la protección a todas las naciones, trató de aprovecharlo la política de Cánovas, convirtiendo a su partido —el conservador— en el gran oferente del proteccionismo a la sociedad española de su tiempo, en competencia cerrada con las restantes fuerzas políticas que participaban en la misma carrera (Serrano, 1987b): los liberales de Gamazo, vinculados a la Liga Agraria y a la protección de los cerealistas, y el oportunismo protector del partido reformista de Romero Robledo. En esa competencia, ganará Cánovas tratando de maximizar los intereses que estaban detrás de la política comercial proteccionista. Esos intereses mayoritarios eran los de la agricultura, base económica del país, y es la defensa de esos intereses la que inspira las decisiones de la primera fase de la protección contenidas en el Real Decreto de 24 de diciembre de 1890. Se ha afirmado con frecuencia, y con verdad, que todo proteccionismo es consecuencia de una situación de crisis económica. Y si de esa premisa se parte para entender el proteccionismo canovista, es a la crisis que padecía la agricultura española en sus grandes cultivos de secano y en la ganadería a la que hay que atender. Crisis abierta en los años 1880 y siguientes, crisis no remediada, y que afectaba dramáticamente a la que Cánovas denominaría «nuestra pobre gente del campo de Aragón, de Extremadura y de las dos Castillas». Esa situación era la que había que remediar con urgencia y con decisión: la que se puso en la duplicación de los derechos arancelarios sobre el trigo, la harina y otros cereales, y en la elevación de los derechos sobre la ganadería. Derechos que aliviaron instantáneamente la crisis del campo, aunque originaran después, y a plazo medio y largo, unas consecuencias perjudiciales para el desarrollo económico del país, como han probado las investigaciones de nuestros historiadores económicos (5).

Sin embargo, no todos los cultivos agrarios respondían a las características de los enunciados. Porque la agricultura de exportación tenía en los envíos de vino al mercado francés un activo destacado en la época que necesitaba preservarse o aumentarse, y a resolver ese problema, así como a ampliar el campo de la protección y la aplicación de los derechos a los sectores industriales, tendió la segunda etapa de la política comercial de Cánovas, con la aprobación del Arancel de 31 de diciembre de 1891.

La forma en que ese Arancel se elaboró, el fracaso del propósito negociador al que trataba de servir y los derechos que, en definitiva, se aplicaron, a los que se añadieron las arbitrarias y crecidas valoraciones de los artículos importados, que reforzaban la protección de los derechos, decidieron finalmente la suerte del proteccionismo de Cánovas, convirtiéndole en un paradigma del proteccionismo integral en el que la falta de coordinación de sus derechos y lo que Flores denominaría «la solidaridad proteccionista» privaba de todo rumbo racional a la protección arancelaria.

Esos componentes de la descomposición de la política arancelaria de Cánovas son bien conocidos, porque la reciente investigación histórica los ha destacado con insistencia (6). El hecho fue que los derechos protectores del Arancel de 1891 se elaboraron bajo el principio de su maximización, para que sirvieran a la negociación de los tratados de comercio, pactados siempre de acuerdo con un criterio riguroso de *do ut des*. Conceder la no aplicación de la tarifa máxima en la negociación comercial se enfocaba como una ventaja para obtener contrapartidas de otros países que beneficiasen a nuestros intereses comerciales. Se optó así, ingenuamente, por creer que la fuerza negociadora de España dependería del carácter amenazador de la columna protectora del Arancel, que llevaría a la negociación para evitarla y, de esta forma, a obtener las mayores ventajas y concesiones en el intercambio, ignorando que el poder negociador en un mundo proteccionista depende del propio poder de las naciones que están detrás de los derechos, así como de la necesidad de los productos comercializables, que es la que les concede su poder de mercado. La debilidad de España desde esa doble perspectiva era evidente: la primera la había reconocido el propio Cánovas, la segunda la iba a comenzar a mostrar la actitud de Francia ante la renovación del Tratado con España que debíamos negociar precisamente en 1891, pues vencía en 1892. La aspiración de nuestra política comercial era mantener una posición favorable para la exportación de vino a Francia, que se había convertido en un gran mercado por la plaga de la filoxera que afectaba a sus producciones. Pero justamente a mediados de diciembre el Arancel francés introducía una protección cerrada que afectaba a lo que Cánovas pretendía negociar. Ese enfrentamiento de dos aranceles protectores generaría una guerra arancelaria temporal que terminaría apodando al Arancel español de 1891 («Arancel de guerra»).

La fuerza protectora de los derechos arancelarios de 1891 —muy protectora en el sentir de Cánovas— se fundamentaba no sólo en la propia convicción de la protección de Cánovas, sino también en otros dos hechos. En primer lugar, el propósito a que respondía la elaboración de los derechos arancelarios para cada una de las mercancías y la proclamada intención de que la columna más proteccionista (la primera de la doble columna de la que constaba el Arancel) se pretendía utilizar tan sólo para

negociar. En segundo término, el proceso por el que se fijaban los derechos del Arancel de 1891 fue aprovechado por Cánovas para realizar una oferta política de protección arancelaria a los diversos grupos de productores, a cambio del reconocimiento político de éstos. Así, el acceso de los sectores productivos a la fijación del nivel de los derechos del Arancel, apelada y consentida por el Gobierno, primaba su organización como grupos de presión para conseguir los valores relativos más altos en los derechos (7). Una decisión que constituyó un rasgo básico de la política comercial canovista.

Esta descansaba, así, en una protección abierta a los intereses de los productores en el Arancel, con la adición de los tratados comerciales que pretendían dulcificarla mediante una negociación tras de la cual estaba el deseo de fomentar las exportaciones y atraerse con ello los intereses de los exportadores (fundamentalmente, de productos agrarios, de no fácil y sí muy competitiva colocación en los mercados exteriores). Esa combinación de Arancel protector más tratados comerciales negociados calificará la política comercial de Cánovas como *oportunista,* calificativo conveniente, sobre todo, al que parecía ser su propósito político final de complacer a todos los intereses de los productores, y ganar de esta manera adhesiones y votos. Sin embargo, como afirma Serrano (1988), estos dos elementos integrantes de la política comercial podían llevar a decisiones contradictorias, pues la concesión de los tratados se debía hacer a costa de la disminución de la protección de los derechos del Arancel. La debilidad española para negociar con ventaja los tratados se iba a mostrar, claramente, como la parte más endeble de la política comercial, en especial con aquellos países que, como Francia y Gran Bretaña, absorbían más del 50 por 100 de nuestras exportaciones, y de los que España no logró obtener discriminaciones arancelarias a su favor, aunque concedería por su parte un trato más benigno en sus derechos protectores. Dicho en otros términos: el Arancel protector realizaba su función respecto de las importaciones (aunque, por fortuna, dulcificada por los tratados de comercio), pero resultó un instrumento poco útil para favorecer a las exportaciones (8).

De este modo, la política arancelaria de Cánovas amparó con sus medidas proteccionistas de 1890 a la agricultura extensiva, un sector en el que nuestro país no contaba con ventajas comparativas, abrió la fijación arbitraria de los derechos a los intereses de los productores en función de su poder de negociación con el Gobierno, sectores que carecían de competitividad y no se molestaron en ganarla, dirigiendo sus producciones al mercado interno, y trató de beneficiar a nuestras exportaciones que contaban con ventaja competitiva, la cual trató de reforzar con la negociación de los tratados, sin conseguirlo plenamente. La suma de esas decisiones favorecía a los bienes *no* comercializables respecto de los comercializables, lo que imponía un desarrollo hacia adentro y una asignación preferente de recursos hacia los sectores productivos menos eficientes y menos competitivos. De esta manera, y como afirmara Flores de Lemus (1928), las exportaciones se convertirían «en el muelle económico para poder soportar, sin que se hunda ni resquebraje, el mecanismo de la protección española». Un «muelle» económico que no logró un tratamiento igual, y mucho menos preferente, porque la política comercial canovista lo colocaba en una situación comprometida y desfavorable.

La política del proteccionismo integral ocasionó un primer y decisivo efecto sobre el futuro de la política económica del país que trasciende del siglo pasado a este siglo, y que se manifiesta en distintas medidas para la reserva del mercado interno: consolidación y reforzamiento de la protección arancelaria (Ley de Bases Arancelarias y Arancel de 1906, revisión arancelaria de 1911, Arancel Cambó de 1922) (9); la protección adicional concedida por el tipo de cambio, denunciada ya por el Dictamen de la Comisión del Patrón Oro (1929) (10); las medidas de apoyo a la producción nacional a través de las leyes de protección a la industria (Leyes de 1907, 1917, Decreto de 1924) (11); las medidas intervencionistas tendentes a implantar una ordenación corporativa de la producción nacional que desarrolla la política de la dictadura de Primo de Rivera, toleradas en la II República y agudizadas durante el franquismo (12); la aplicación de los contingentes a la importación, los sistemas de licencias de importación y exportación, y los acuerdos de *clearing* que dominan el comercio exterior desde la década de los años treinta hasta finales de la década de los años cincuenta (13). De esta forma, el proteccionismo integral del Arancel de 1890 prolonga su vigencia, más allá de las fechas de su adopción, a lo largo de este siglo (14) a través de un «intervencionismo, que constituye su consecuencia inevitable» (Carr, 1968).

6. Los efectos de esta política económica de protección integral del mercado interno y de intervención omnipresente del sector público en la actividad económica serían denunciados por los economistas españoles que forman parte de la mejor tradición de nuestro pensamiento, y serían ratificados, *después,* por la joven generación de los historiadores y los estudiosos de la economía española. Esas consecuencias del proteccionismo integral discurren en cuatro direcciones:

1. La limitación del desarrollo económico por la corta extensión del mercado interno. La búsqueda de rentas en el interior, logradas por la protección del mercado nacional, se manifestará, en definitiva, en una desaceleración de nuestro crecimiento industrial respecto del registrado en otros países. España pierde terreno a lo largo del siglo XX no sólo con los países centrales de Europa (Alemania, Francia, Gran Bretaña), sino con respecto a Italia, cuyos niveles de producción industrial eran muy similares a los españoles durante las últimas décadas del siglo XIX (15). Como afirma Pedro Fraile (1991), podría hablarse, en términos comparados, de una desindustrialización es-

pañola durante el largo período que va desde comienzos de siglo hasta la Guerra Civil. Una pérdida relativa debida a la retirada de España de los mercados de las manufacturas industriales en el momento en que los otros países de Europa estaban expandiendo sus exportaciones. Ese doble comportamiento de la producción industrial española (desindustrialización relativa/reorientación de las exportaciones industriales hacia el mercado interno) parece indicar que el propósito general de la protección integral no se logró, porque, en vez de alcanzarse una industrialización por sustitución de importaciones (ISI), se terminó en lo que Fraile (1991) denomina una desindustrialización por sustitución de exportaciones (DISE), como consecuencia de la desatención por la industria de la mayor capacidad de compra de los mercados exteriores.

2. Las crisis graves y periódicas de la balanza de pagos, que han detenido, con frecuencia indeseable, el crecimiento español, consecuencia última del proteccionismo integral. Un efecto que reconocía ya Francisco Bernis (1922), y que atribuía, con acierto, a los «proteccionismos superpuestos del arancel y la intervención», que hacían imposible exportar.

3. La tendencia de proteccionismo e intervencionismo a su perpetuación, con medios cambiantes que cubrían el campo entero de la vida económica, extendiéndose a los mercados de factores productivos (capital y trabajo) y a los bienes y servicios (16). La rigidez creciente del sistema económico español, a consecuencia de esas intervenciones, imponía unas dificultades extraordinarias a las empresas para adaptarse a los cambios y ajustes necesarios establecidos por las circunstancias internacionales, o por los propios requerimientos del proceso de desarrollo económico interno.

4. El carácter crónicamente inflacionista del proceso de desarrollo. Una política de industrialización «hacia adentro» consolida una estructura de costes elevados, consecuencia de la protección y las intervenciones en los mercados, que alimentan, con el transcurso del tiempo, un proceso continuado de alza de precios imposible de evitar, porque arraiga en la propia protección, y en la intervención y regulación de los mercados.

Ese desinterés de una política de protección-intervención por la estabilidad del nivel de precios explica, por una parte, la inexistencia en España de una política monetaria activa en esta etapa y, por otra, el retraso de la Hacienda Pública, que manifestaría hasta 1959 los signos externos de su aplazada modernización a los que se refiere el trabajo del profesor González-Páramo. A saber: un sistema tributario carente de capacidad recaudatoria, anticuado en su lógica impositiva (17), injusto en la distribución de sus gravámenes e incapaz de financiar una oferta de bienes públicos suficiente al servicio del desarrollo de la economía. Sistema tributario plagado de defectos que sólo podía alimentar un Presupuesto raquítico, que llegaba al final de la década de los años cincuenta con unas cifras de gasto público situadas en el 17 por 100 del PIB, la mitad de las vigentes en los países desarrollados de Europa (Alemania, Francia, Gran Bretaña). Un gasto público, además, con una composición inadecuada y muy distinta a la de las haciendas del bienestar europeas, en la que estos gastos, de los que derivaba su denominación —educación, sanidad, vivienda y prestaciones sociales—, ocupaban un lugar subordinado en el Presupuesto español (19 por 100 del gasto total a finales de la década de los años cincuenta), mientras dominaban los presupuestos de los países desarrollados de Europa (42 por 100). Una Hacienda Pública, en fin, que, pese a sus reducidos niveles de gasto, era incapaz de financiarlos con equilibrio, obligando a poner al servicio de la financiación de sus déficit a la política monetaria y a admitir la servidumbre del Banco de España, que nació con esta hipoteca en el siglo XIX y que la conservaría en su recorrido a lo largo de este siglo, sin conciencia pública de esta conducta condenable hasta la llegada, en 1959, del Plan Nacional de Estabilización Económica (18).

Esa Hacienda Pública española que definen los rasgos anteriores era la consecuencia última de la política económica del país, orientada por la protección integral y por el intervencionismo en que ésta se prolongó. Modernizar la Hacienda Pública mientras dominara aquella concepción del desarrollo era, y fue, imposible, como demuestran los fracasos reiterados en los intentos realizados a lo largo del siglo actual; porque la Hacienda Pública existente, pese a sus defectos, o quizá por ellos, era la coherente con el arraigado propósito de reservar el mercado interno a toda costa, aislándolo de la competencia por la *regulación* de las medidas protectoras frente al exterior y por la *regulación* del intervencionismo en el funcionamiento de la economía interna (19).

II. EL PROCESO DE MODERNIZACION DE LA HACIENDA PUBLICA ESPAÑOLA: MOTIVACIONES Y RASGOS PRINCIPALES

7. El segundo grupo de argumentos desarrollados en el trabajo del profesor González-Páramo se refiere al cambio de la Hacienda Pública que produce el «gran salto adelante», a partir de 1975, en todas las cifras en que se manifiesta su comportamiento.

Creo que son dos las preguntas principales que plantea ese cambio histórico en el comportamiento del sector público:

1.ª) *¿Cuándo* se produce y qué *causas* lo motivan?

2.ª) ¿Con qué *características* se manifiesta y *cómo evolucionan* éstas con el paso del tiempo?

Esas dos preguntas encuentran respuestas desiguales en el trabajo del profesor González-Páramo. Dedica poca atención a la primera, fechando el cambio de nuestra Hacienda Pública en la década de los años se-

senta, tras el Plan Nacional de Estabilización Económica de 1959, sin explicar las *causas* que motivaron el cambio en la consideración política del papel adjudicado a la Hacienda Pública por el proteccionismo integral y la nueva forma de entender ese papel en la fase siguiente de la política económica española presidida por la apertura exterior, la estabilidad macroeconómica y la liberalización de la economía interna. Un cambio que es el que anima, plantea y, en definitiva, logra iniciar las reformas para conseguir la modernización de la Hacienda Pública. La segunda pregunta —los rasgos del comportamiento del sector público español en que se manifiesta su modernización— encuentra más respuestas en el trabajo del profesor González-Páramo, aunque falte una descripción precisa de esos rasgos y de su evolución en el tiempo. Estas dos observaciones concretarán el contenido de la segunda parte de este trabajo, puesto que trataré de ofrecer, en primer lugar, algunas consideraciones personales sobre *cuándo* se produce el cambio en los comportamientos de la Hacienda Pública que permite hablar de su modernización y, sobre todo, qué *causas* pueden explicarlo; en segundo lugar, me referiré a los *rasgos* que han definido el comportamiento del sector público en nuestra democracia, presentando *su evolución y las etapas* que en ésta pueden diferenciarse. Todo ello con el propósito de completar la exposición del profesor González-Páramo en estos dos aspectos que juzgo relevantes.

8. La pregunta de *cuándo* se produce el comienzo de la modernización del sector público español no es irrelevante, porque es su respuesta la que permite entender la lógica económica a la que trató y trata de responder el proceso de su modernización y cambio, del que deriva su fuerza y su sentido.

A esa pregunta —que juzgo fundamental— el profesor González-Páramo responde afirmando que «las características de atraso de nuestra Hacienda comenzaron a desdibujarse lentamente a partir de fines del los años cincuenta». Alguien que no conozca la historia de este cambio podría creer que la reforma de la Hacienda Pública española fue espontánea y no contó con una estrategia económica programada, firmemente articulada y defendida, que trató con perseverancia de ganar la atención general y la política del país. Una estrategia que, reconociendo el carácter instrumental de sus medidas, las había programado y definido al servicio de una nueva política económica opuesta al proteccionismo integral, lo que alteraba radicalmente el enfoque del desarrollo económico de España. Esa nueva política económica, de la que era pieza fundamental la modernización de la Hacienda Pública, constituyó una aportación decisiva de varias generaciones de nuestros economistas, que lograron, tras muchos años, que sus consejos fueran escuchados, y que incluso protagonizaron la iniciación efectiva de esos cambios y su definitivo asentamiento. De modo que «ese desdibujamiento lento de la Hacienda Pública tradicional a partir de finales de los años cincuenta» —a que se refiere el profesor González-Páramo— no fue un accidente casual, sino consecuencia buscada por un mundo de ideas que lo produjo, y que no pueden ignorarse sino pagando el precio inaceptable de no entenderlo y al coste, aún más importante, de no capitalizar esos conocimientos para juzgar y orientar el proceso de modernización de las instituciones de nuestra Hacienda Pública. Tratemos de exponer las raíces que alimentaban y empujaban a la Hacienda Pública a su modernización inevitable a partir de esas ideas.

El proceso de modernización de la Hacienda Pública española tiene una fecha inicial: 1959, año en el cual se sientan las bases de la política económica que reclamaba la participación de la Hacienda Pública y que hacía inevitable su reforma. Sin embargo, las propuestas de ese cambio de la Hacienda Pública se remontan bastantes años atrás, a la obra de los economistas que, oponiéndose radicalmente a la política del proteccionismo integral, definieron los elementos constitutivos de una visión alternativa para lograr el desarrollo de nuestra economía. La crítica de los integrantes de la mejor tradición de nuestro pensamiento económico se resume en los cuatro argumentos que se han expuesto en el epígrafe **I.6**. Esa crítica sería reforzada por los escritos recientes de historiadores y los análisis de economía aplicada a nuestro país, que han ratificado, con el alegato de los hechos, que el desarrollo pretendido por la reserva del mercado interno no se consiguió de forma satisfactoria. Partiendo de la afirmación del profesor Perpiñá (1936) de que «el desarrollo de la economía española *no* ha sido efecto de las medidas de autarquía, sino a pesar de las medidas de autarquía. Esto es: ha sido efecto de nuevos equilibrios positivos conseguidos por sustanciales demandas del mercado extranjero», José Luis García Delgado (1986) ha afirmado, con fortuna, que constituye una dramática ironía del destino que, a pesar de la deliberada, forzada y creciente desconexión con la economía internacional perseguida por la política del proteccionismo integral desde los últimos lustros del siglo XIX, los principales movimientos al alza o a la baja de nuestra economía hayan venido condicionados, precisamente, por la coyuntura internacional. Así sucedió con las demandas de exportación que sostuvieron la balanza de mercancías en los años difíciles de finales de siglo (exportaciones cuantiosas de productos minerales) y en los años veinte (con la exportación de los productos agrícolas), exportaciones impulsadas por la demanda exterior. En esa misma línea discurren las entradas de capital en los comienzos de siglo, motivadas por el hecho externo de las pérdidas de las colonias del Caribe y del ambiente de estabilidad interna del período que sigue a la reformas de Raimundo Fernández Villaverde. En esa misma orientación se encuentran las coyunturas exteriores excepcionales creadas por la primera y segunda guerras mundiales, que permitieron una posición favorable a nuestro desarrollo interno. Todos esos hechos prueban que la economía española nunca ha podido prescindir de

los flujos comerciales, financieros y tecnológicos favorecidos por la coyuntura internacional, de los que la política comercial de la protección deseaba prescindir, o quería moderar, para lograr el desarrollo interno de la economía. Esa dependencia de nuestro desarrollo respecto a los factores externos explica, conjuntamente con otras causas, las etapas de divergencia entre el desarrollo español y el de los países avanzados (20).

Esos efectos negativos de la forma extremista y nada pragmática con la que la política proteccionista se vivió en España arraigaban en los cuatro argumentos alegados por nuestros economistas, y expuestos en el referido epígrafe **I.6**.

Las aportaciones de los economistas españoles que denuncian, ya en el primer tercio de este siglo, los errores del enfoque del proteccionismo integral no se limitaron a esa crítica. En los escritos iniciales de Flores, y en los posteriores de Bernis, Olariaga, Perpiñá, Valentín Andrés Alvarez y Manuel de Torres se encuentran propuestas alternativas con el propósito de conseguir el desarrollo económico de España. El repaso atento de esos escritos económicos permite inventariar las elecciones básicas que deberían integrar esa nueva política alternativa de desarrollo. Una política económica basada en cinco decisiones:

1. La apertura exterior de nuestra economía por una liberalización del comercio sobre una base multilateral. No se puede renunciar a las ventajas que permiten conseguir los mercados exteriores para beneficiar su capacidad de compra al servicio de nuestras empresas y sus producciones. Si la extensión del mercado condiciona el desarrollo de una economía, como había afirmado Adam Smith, el primer mandamiento de la política económica debería ser no renunciar a la fuerza del mercado exterior para impulsar el desarrollo interno.

2. La política arancelaria integralmente proteccionista no respondería —al fin— a estrategia alguna de desarrollo, y era incompatible con las ventajas de la liberalización del comercio exterior que deben constituir la premisa de nuestro crecimiento. Los escritos de nuestros economistas fueron sumando las características a las que debería responder una política comercial que utilizara la protección arancelaria: evitar su carácter general y conceder una protección *discriminada* en favor de una política de desarrollo definida, concretada en sectores productivos determinados y creadora de economías externas, una protección *más racional económicamente* (basada en la protección del valor añadido), *flexible* y *degresiva* en el tiempo (es decir, permanentemente revisable y con reducciones temporalmente programadas en la cuantía de los derechos).

3. Esa nueva política arancelaria debería acompañarse por una práctica del tipo de cambio que evitase que su cotización se situara por encima de la que marcara la paridad de las capacidades de compra. Esto es, que impidiese un cambio sobrevaluado de la peseta que, como afirmara Flores de Lemus en el *Dictamen de la Comisión del Patrón Oro,* había producido a lo largo de nuestra historia cuatro efectos negativos: frenar y castigar a las exportaciones, al negarles la posibilidad de competir con la carga del tipo de cambio sobrevaluado y, por lo mismo, arbitrario en los mercados exteriores; primar a las importaciones, al favorecer su precio y su demanda internas; fomentar la exportación de capitales al extranjero y producir la pérdida de reservas de oro y divisas, contribuyendo, además, a endeudar progresivamente a la economía española con el resto del mundo.

4. Liberalizar la economía interna mediante la adopción de un sistema de economía de mercado que aligerase las múltiples regulaciones interventoras de los mercados de factores productivos, y de bienes y servicios, que impedían la asignación eficiente de los recursos disponibles.

5. Alterar el carácter crónicamente inflacionista de nuestro desarrollo, carácter al que le habían condenado una política de reserva del mercado interno y la ausencia de una política monetaria (limitada a practicar un ajuste pasivo de las magnitudes monetarias y acomodantes de la inflación) y de una política presupuestaria, crónicamente insuficiente en sus ingresos a causa de un sistema fiscal anticuado, rígido, ineficiente e injusto, cuyos intentos de modernización no encontraron el apoyo imprescindible de la política económica. De esa limitación de la Hacienda Pública arrancaba el déficit presupuestario crónico y/o la limitación severa de los gastos públicos que precisaba el desarrollo interno, y que constituyen una constante a lo largo de la historia financiera de esos años de vigencia del proteccionismo integral.

Esas cinco decisiones simultáneas integraban el firme tejido de una nueva política económica que situaba al desarrollo económico español en una perspectiva opuesta a la del proteccionismo integral. Una nueva política económica que estuvo disponible, en sus elementos fundamentales, desde la segunda década del siglo actual, pero que careció de audiencia y acogida por nuestros políticos durante muchos años. La no aceptación de esa nueva política económica es la que explica que la modernización de la Hacienda Pública se demorara durante el largo período que abre el siglo y finaliza en 1959, cuando precisamente en ese tiempo se fue realizando por los países más desarrollados de Europa.

Y es la aceptación de esas cinco decisiones de la nueva política económica, y el abandono del proteccionismo integral en 1959, la que va a plantear, por vez primera, la necesaria modernización de nuestra Hacienda Pública.

9. Cuando se analiza la política contenida en el Plan Nacional de Estabilización Económica de 1959, se comprueba que las cinco decisiones de las que constaba la nueva política defendida por nuestros economistas eran las que integraban su contenido (21). En efecto, el correcto entendimiento del Plan Nacional de Estabilización exige evaluarlo a partir de los que fueron sus propósitos in-

mediatos y expresos: lograr un equilibrio interno de los precios, reduciendo la inflación y la expectativas alcistas que dominaban la escena española en 1959; liberalizar el comercio exterior y conseguir la convertibilidad de la peseta para facilitar los intercambios, y liberalizar la actividad económica interna eliminando el intervencionismo. Todas esas medidas trataban de servir a los que constituían sus objetivos finales: dar continuidad al desarrollo y facilitar la integración de la economía española en la internacional, comenzando por la Comunidad Europea.

El Plan Nacional de Estabilización Económica aspiraba, así, a realizar un cambio histórico del marco institucional de la economía española, abandonando la tradición intervencionista que recorre todo el siglo actual y modernizando la Hacienda Pública para permitir la práctica de una política monetaria activa al servicio de la estabilización y el desarrollo de la economía. De la fidelidad a estas dos líneas básicas de reforma —liberalizar las regulaciones básicas que afectaban al sector privado y modernizar la Hacienda Pública— y de su seguimiento perseverante dependía el éxito del Plan Nacional de Estabilización Económica de 1959 (22).

10. Dos preguntas plantea la puesta en marcha del Plan de Estabilización Económica en 1959, así entendido, y la evolución posterior de sus principales decisiones: 1.ª) ¿Cómo fue posible que ese cambio radical de la política económica se planteara y se lograra en 1959? 2.ª) ¿Fue fiel la política económica a las dos grandes reformas que el Plan Nacional de Estabilización contenía, y de las que derivaba su sentido?

La respuesta a la primera de esas dos cuestiones es la que saca a la luz y hace justicia a la vieja tradición de nuestro pensamiento económico, que sugirió ese cambio, y a las generaciones posteriores, que heredamos esa tradición y tratamos de hacerla efectiva. El eslabón que une el trabajo de los economistas de ayer y las aportaciones de los economistas de hoy se encuentra en la creación de los estudios universitarios de economía en España. Porque esa tradición del pensamiento económico español, y la política diseñada, y no aplicada, de crecimiento, pasó a ser parte de la formación de los economistas licenciados en la Universidad de Madrid, cuyos maestros fueron discípulos o seguidores de la tradición de nuestros mejores economistas de comienzos de siglo, los cuales contaron con discípulos a quienes nos hicieron llegar ese pensamiento fecundo que tendríamos la fortuna y la oportunidad de aplicar a partir de 1959. De modo que «el desdibujamiento de los rasgos de la Hacienda Pública tradicional a finales de los años 1950», a que se refiere el profesor González-Páramo, tiene tras de sí el largo recorrido que se ha relatado y el protagonismo de unos economistas a los que debe atribuirse con justicia.

Que el comienzo de ese cambio se fechara en 1959 cuenta, además de con las ideas económicas que lo hicieron posible, con las circunstancias históricas favorables que lo propiciaron. En esas fechas, Europa vivía e interpretaba unas ideas bien distintas de la crisis del cosmopolitismo económico y el liberalismo que alentaron el proteccionismo integral de Cánovas. El crecimiento espectacular del comercio mundial, en un régimen de libertad creciente de intercambios, había empujado —desde comienzos de la década de 1950—, con vigor desconocido en el pasado, el desarrollo económico de los distintos países. Esa realidad de una expansión económica general era aún más intensa en Europa, que vivía unos años excepcionales. La referencia a la Europa próxima o al mundo más lejano obligaban a meditar el futuro que aguardaba a un país que eligiera el solo apoyo del mercado interno para encerrarse en él y lograr el desarrollo. Abrirse al exterior y aprovechar la fuerza del desarrollo creciente de las distintas economías europeas constituía, en verdad, para España una alternativa irrenunciable. Una alternativa a la que daban aún más fuerza los graves problemas de la economía española en aquel tiempo. Al llegar, en efecto, el mes de julio de 1959, España carecía de reservas exteriores para asegurar la provisión de sus importaciones imprescindibles; padecía un déficit insostenible de su balanza de pagos y una inflación aguda en relación con los países europeos, mientras la asignación de sus recursos manifestaba unas ineficiencias patológicas, fruto del intervencionismo que interfería el quehacer diario de las empresas. El sentido de aislamiento del país respecto a la onda expansiva de crecimiento en que vivía la economía mundial, y con ella la europea, creaba una situación tal que hizo que, al fin, se adoptara el cambio de política económica que permitiera la incorporación de nuestra economía al mundo de decisiones que habían hecho posible el desarrollo de Europa, y que contaban además con una demanda intensa para su implantación en nuestra sociedad. La fuerza de esos acontecimientos fue la que empujó a la política económica española a las decisiones en que se contenía ese futuro posible de expansión y crecimiento. Sin embargo, el proceso de cambio fue lento, porque fue ganado en una batalla con las viejas ideas de la protección y el aislamiento que se vivían aún en reductos significativos y poderosos del régimen franquista. Un cambio lento al que contribuyó también la política de aislamiento de España (en gran parte, impuesta desde el exterior), que favorecía el inmovilismo. El ingreso de España en los organismos internacionales, en 1958, constituyó un paso decisivo para la adopción de la nueva política económica, que en julio de 1959 recibiría su confirmación definitiva.

11. La segunda pregunta antes formulada —la fidelidad a las dos grandes líneas de reforma que contenía el Plan Nacional de Estabilización— tiene una respuesta que explica que esa fecha histórica de 1959 no constituya una fecha definitiva para remitir a ella la modernización de la Hacienda Pública y el abandono de la tradición secular del intervencionismo.

El Plan Nacional de Estabilización Económica denominó «flexibilización de la economía» a las reformas que

precisaba la liberalización económica, y hay acuerdo general entre quienes las han analizado en que esas reformas no se realizaron, sino que, por el contrario, o se detuvieron o, lo que aún es peor, la economía aumentó sus rigideces como consecuencia de nuevas regulaciones interventoras bajo la sombra de los planes de desarrollo. En tres sectores fue especialmente visible esta presencia del intervencionismo: en la aplazada reforma del mercado de trabajo, en la del sector industrial para la creación de nuevas industrias y ampliación de las existentes, y en el sistema financiero, que habría de registrar un desarrollo tal de disposiciones que autoriza a hablar de un proteccionismo financiero en paralelismo con la protección arancelaria integral de otro tiempo (23).

Si la flexibilidad de la economía no ganaba el terreno necesario frente al revitalizado intervencionismo de los años sesenta y setenta, la reforma de la Hacienda Pública no avanzaba en la medida necesaria. Ello se debió a los obstáculos con los que siempre se había enfrentado la reforma tributaria en nuestro país. Cierto es que esta reforma se intentó en 1964, pero con tales deficiencias técnicas que no supusieron modernización alguna de la Hacienda Pública. Debe afirmarse también que una política restrictiva del crecimiento del gasto público y una mayor disciplina en su financiación hicieron que, al menos, se ganara terreno en el equilibrio presupuestario, a costa —claro está— de dejar crecer los gastos sociales al margen del Presupuesto, con la financiación multiplicada de las cotizaciones de la seguridad social, que se convertirían en el primero de los tributos del país, con los efectos negativos que se seguían de este impuesto peculiar. Con todo ello, la Hacienda Pública española perdió, en los años del intenso desarrollo de la década de los sesenta, una oportunidad histórica para modernizarse. Quienes vivimos esos años reclamamos insistentemente las reformas de la Hacienda Pública en múltiples oportunidades (24). De 1961 datan las primeras sugerencias precisas para una reforma fiscal y presupuestaria, que no fueron atendidas. Y de comienzos de los años setenta, la elaboración de un programa extenso de reforma fiscal (los libros Verde y Blanco, elaborados en el Instituto de Estudios Fiscales, a los que se refiere el profesor González-Páramo). Esas propuestas reiteradas no fueron atendidas, lo que hizo que la Hacienda Pública española no lograra realizar la reforma de sus instituciones que formaba parte de la estrategia diseñada en el Plan Nacional de Estabilización Económica de 1959.

12. De esta manera, cuando, en 1975, se iniciaba la etapa de la transición política, el nuevo régimen recibiría, desde luego, la pesada herencia de una crisis abierta por factores internacionales con intensa repercusión en nuestra economía. Pero iba a recibir, además, con ella, el pesado legado de un sistema económico dominado por unas intervenciones públicas que acentuaban su peligrosa rigidez y un sector público que había desaprovechado las mejores oportunidades para su indispensable modernización en los años sesenta y en los comienzos de los setenta (25).

El conocimiento y evaluación de la compleja herencia recibida en el año 1975 eran los que habían de informar las respuestas políticas y económicas a los problemas que la misma planteaba. Respuestas que tuvieron una línea directriz: asentar un régimen democrático pluralista, afrontando la crisis económica y orientando sus decisiones a la integración de España en la CE. Se daba así un paso adicional y definitivo en la política de apertura exterior, estabilidad interna e implantación de un sistema de economía de mercado que con tantas dudas y claudicaciones se había adoptado en 1959.

La política económica que respondía a los criterios anteriores es la que informó las medidas de ajuste a la crisis económica, que cuentan con dos operaciones básicas: la realizada por la vía del consenso político con los Pactos de la Moncloa en 1977 (26) y la llevada a cabo por el gobierno del PSOE a partir del «Programa económico a plazo medio del Gobierno Socialista (1983-1988)» (27), aplicado desde su mayoría absoluta en las Cortes. Esas dos operaciones están separadas entre sí por la fase de disenso político, con gobiernos débiles de UCD y oposición fuerte del PSOE, que domina en la etapa intermedia que va desde el fin de la vigencia de los Pactos de la Moncloa (1978) hasta las elecciones de octubre de 1982. Ese quinquenio de la política de disenso tiene una importante traducción en la aplicación de las políticas de ajuste iniciadas en 1977 (28), con una repercusión negativa en el proceso de modernización de la Hacienda Pública, que se detiene en esos años como consecuencia de la propia debilidad política de quienes la dirigían.

Pese a las diferencias entre sus intérpretes políticos, las similitudes de los programas de política económica pactados en la Moncloa y adoptados por el gobierno de mayoría absoluta del PSOE desde 1983 son muy considerables. Ambos programas coinciden en la necesidad de practicar una política de ajustes a la crisis con medidas de *saneamiento,* para restablecer los equilibrios perdidos en la economía, y unas medidas de *reforma* que contribuyeran a repartir, con la mayor equidad, los costes de la crisis y, sobre todo, a dotar de mayor flexibilidad a la economía por la adopción de un sistema de economía de mercado, que sustituyera a nuestra tradición intervencionista secular, y a modernizar el sector público para que éste pudiera desempeñar sus funciones insustituibles en un sistema de economía mixta. El propósito final de esas medidas de *saneamiento y reforma,* que daban su contenido a las políticas de ajuste a la crisis, era, desde luego, superar ésta, pero hacerlo a través de decisiones que no supusieran el aislamiento de España frente al exterior, sino que ayudaran a su integración en la economía mundial, haciendo posible su adhesión futura a la CE, un objetivo inesquivable para España por motivos geográficos, culturales, económicos y sociales, y que no habíamos podido cumplir hasta entonces por dolorosas causas políticas.

La firma del Tratado de Adhesión con la CE en 1985, posibilitada por las medidas de ajuste de 1977 y 1983, afianzaba la opción de política económica que se venía aplicando, porque los compromisos europeos que España asumía nos obligaban al cumplimiento de las *condiciones* que la CE establece para obtener de la integración el objetivo final de lograr un mayor desarrollo de la producción y el bienestar de los países que forman parte de la misma. Esas *condiciones* de una política económica eficiente para lograr las ventajas de la integración europea son las que establece la llamada *política de convergencia* (29) definida por la CE, y basada, en definitiva, en un conjunto de medidas que discurren en tres direcciones: 1.ª) La apertura exterior, que facilita el acceso a los mercados ajenos de la Europa comunitaria y admite la competencia en los propios. 2.ª) El mantenimiento de una estabilidad de los precios y un déficit financiable de la balanza de pagos, a cuyo servicio debían estar unas políticas macroeconómicas (monetarias, presupuestarias y de moderación en el crecimiento de las rentas). 3.ª) La adopción de un conjunto de reformas estructurales (desregulación, liberalización y fomento de la competencia en los mercados de factores productivos, y de bienes y servicios; reformas en el sector público capaces de mejorar la eficacia del gasto público y de la imposición para asegurar su eficiencia, simplificación y equidad). Son las medidas que discurren en esas tres direcciones las que reafirma la integración europea y la política de convergencia para obtener de ella el desarrollo que permite a los países que la practiquen.

El significado de la integración europea, afirmado desde las exigencias necesarias para su realización, constituye, en verdad, una versión actualizada de las medidas propuestas al servicio del desarrollo de España por la mejor tradición de nuestro pensamiento económico, que se han expuesto en la primera parte de este trabajo.

De esta manera, en el siglo largo que nos separa de la opción canovista por el proteccionismo, que sintonizaba con el mundo de ideas vigente en su tiempo, hemos llegado, en esta década de final del siglo actual, al polo opuesto de esa concepción. Frente al nacionalismo neutralista de Cánovas, hoy estamos en la internacionalización de nuestras decisiones políticas. Frente al proteccionismo aislacionista de 1890, en la integración económica de 1993. Frente al intervencionismo discrecional en la economía, practicado durante el siglo largo que separa la política de Cánovas y 1975, hoy vivimos un proceso de liberalización regulada y asegurada de los mercados. Frente a una Hacienda Pública sin medios financieros, por la debilidad del sistema tributario, y con gastos públicos limitados severamente por estas deficiencias del sector público, se ha dado, desde 1975, un «gran salto adelante» que hoy amenaza incluso al propio desarrollo interno y a la integración en la CE. Ese mundo de los años noventa, opuesto al de hace un siglo, sitúa en el centro de la escena política y de las preocupaciones ciudadanas las reformas necesarias para vivir en él. España ha apostado, con su decisión histórica de integración en la CE, por la apertura al exterior, la estabilidad interna y la adopción de un sistema de economía de mercado como alternativas para lograr su desarrollo económico y la convergencia real con los países de la CE. Es esa apuesta histórica la que obliga a adaptar coherentemente nuestros comportamientos con nuestra opción europea para lograr el fin del desarrollo que pretendemos. Una coherencia que debe manifestarse en la voluntad social y política puesta en la adopción de las medidas de convergencia y en la práctica de las reformas necesarias que definen dos áreas decisivas: la liberalización y el fomento de la competencia en los mercados de bienes y servicios, y la flexibilidad en los mercados de factores productivos, de una parte, y, de otra, las reformas en el comportamiento del sector público.

De esta forma, la modernización de la Hacienda Pública que logre ese comportamiento del sector público coherente con nuestra integración en la CE se sitúa en un lugar prioritario de nuestra vida política y de nuestras aspiraciones sociales y económicas. Mostrar esta dependencia entre la *política económica* por la que hemos apostado y la *necesaria modernización de la Hacienda Pública* que esa política económica reclama constituye la tesis central de mis comentarios al trabajo del profesor González-Páramo. La modernización de la Hacienda Pública es hoy un campo vital, una zona yugular de la política económica, en la que, en última instancia, se va a decidir en gran parte la suerte de nuestra integración en la Comunidad Europea.

Por esos poderosos motivos, el conocimiento de cómo se ha comportado el sector público en nuestra democracia constituye un punto de partida obligado para evaluar las deficiencias de su proceso de modernización y tratar de corregirlas, a través de una política programada de reformas en las áreas básicas que condicionan su contribución a la política de integración económica con la CE, y, con ella, a nuestro propio desarrollo interno.

13. El comportamiento del sector público español que ha ido definiéndose a lo largo de los años de la democracia se puede describir, a través de *seis rasgos fundamentales,* que resume el cuadro n.º 1 (30). Cinco de esas características se refieren a las administraciones públicas (I a V del cuadro n.º 1); la sexta, al comportamiento de las empresas públicas. Considero que ese cuadro de los rasgos del comportamiento de la Hacienda Pública democrática transmite una información de la que debe partir cualquier intento de realizar un balance con el que evaluar el estado de la modernización del sector público y obtener el valioso saldo de las tareas y reformas pendientes para ultimarla. Por este motivo, me detendré en comentar el contenido de sus partidas y conceptos, y trataré de ofrecer las explicaciones que están detrás de los mismos.

I. *Gastos de las administraciones públicas.* Un aumento extraordinario del gasto público es la primera y fundamental característica de la Ha-

CUADRO N.° 1

RASGOS FUNDAMENTALES DEL SECTOR PUBLICO DE LA DEMOCRACIA ESPAÑOLA
(En porcentaje del PIB)

	1975	1982	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	Porcentaje de variación 1975/85	1985/89	1989/92	1975/92
I. GASTO DE LAS AA.PP. (en porcentaje del PIB)	24,9	38,2	42,7	42,1	41,0	41,1	42,6	43,5	45,1	46,3	17,8	−0,1	3,7	21,4
1. Gastos de transferencia corriente.	12,0	18,7	22,0	21,6	20,7	20,8	21,1	21,4	22,8	23,8	10,0	−0,9	2,7	11,8
2. Consumo público	9,2	14,2	14,7	14,6	15,1	14,7	15,2	15,5	15,8	16,7	5,5	0,5	1,5	7,5
• Sueldos y salarios	7,2	10,2	10,6	10,3	10,4	10,4	10,7	11,1	11,4	12,1	3,4	0,1	1,4	4,9
3. Inversión pública	2,7	3,1	3,7	3,6	3,4	3,8	4,4	5,1	5,0	4,3	1,0	0,7	−0,1	1,6
4. Gastos transferencias de capital	1,0	2,2	2,3	2,8	1,8	1,7	1,9	1,5	1,5	1,5	1,3	−0,4	−0,4	0,5
II. PRESION FISCAL (en porcentaje del PIB)	21,6	28,1	31,2	31,7	33,6	33,5	35,4	35,2	35,0	36,8	9,6	4,2	1,4	15,2
1. Impuestos sobre renta familiar	7,8	9,7	10,3	10,0	10,6	11,1	12,1	11,8	12,0	12,8	2,5	1,8	0,7	5,0
2. Impuestos empresariales	6,9	10,3	10,9	10,7	12,3	11,7	12,6	13,1	13,0	13,4	4,0	1,7	0,8	6,5
3. Impuestos sobre el gasto.	6,7	7,9	9,8	10,8	10,5	10,5	10,5	10,1	9,8	10,4	3,1	0,7	−0,1	3,7
4. Impuestos sobre el capital.	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
III. DEFICIT PUBLICO Y DEUDA PUBLICA (en porcentaje del PIB).														
1. Déficit AA.PP. (*)	0,0	−5,6	−6,9	−6,0	−3,2	−3,2	−2,8	−3,9	−5,0	−4,4	−6,9	4,1	−1,6	−4,4
2. Deuda pública (en sentido estricto)	12,9	28,3	38,9	39,7	41,0	41,4	42,9	43,1	46,0	47,3	26,0	4,0	4,4	34,4
3. Carga por intereses	0,5	1,0	3,2	3,7	3,5	3,3	3,5	3,5	4,0	4,2	2,7	0,3	0,7	3,7
IV. RESTRICCION PRESUPUESTARIA LAXA E INCUMPLIMIENTO DISCIPLINA FINANCIERA.														
V. PAPEL CRECIENTE DE HACIENDAS TERRITORIALES CON UN SESGO FAVORABLE AL DEFICIT Y AL ENDEUDAMIENTO (en porcentaje del gasto total de las AA.PP.).														
1. Gasto de las administraciones territoriales	9,9	14,8	21,6	21,9	22,5	23,8	25,3	26,7	27,0	26,2	11,7	3,7	0,9	16,3
2. Gasto de las CC.AA.	—	3,7	10,5	11,3	12,1	13,1	14,2	15,2	16,1	16,1	10,5	3,7	1,9	16,1
3. Gasto de las diputaciones y ayuntamientos	9,9	11,1	11,1	10,6	10,4	10,7	11,1	11,5	10,9	10,1	1,2	0,0	−1,0	0,2
4. Déficit de las administraciones territoriales (en porcentaje del PIB)	−0,4	−0,6	−0,6	−0,7	0,0	−0,3	−0,8	−1,0	−1,6	−1,2	−0,2	−0,2	−0,4	−0,8
5. Deuda de las administraciones territoriales (en porcentaje del PIB)	2,0	3,3	3,6	4,0	4,1	4,1	6,6	6,4	6,9	7,9	1,6	3,0	1,3	5,9
VI. AUSENCIA DE CONDICIONES NECESARIAS PARA UN FUNCIONAMIENTO EFICIENTE DE LA EMPRESA PUBLICA.														

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

Fuente: Papeles de Economía Española, n.° 37. Actuación económica y financiera de las AA.PP. (Intervención General de las Administraciones del Estado).

cienda Pública de la democracia española: con 21,4 puntos más de participación en el PIB, registrados en la etapa 1975-1992, el gasto público ha reforzado su presencia en nuestra economía de una manera incomparable con su evolución histórica. Los gastos de transferencia a familias y empresas han sido los intérpretes de esta expansión sin precedentes. Las transferencias realizadas por las prestaciones sociales (pensiones y ayudas al desempleo) han duplicado prácticamente su participación en el PIB desde 1975 a 1992. Los gastos de consumo público han avanzado, asimismo, de forma apreciable: en un 120 por 100 (pesetas constantes) desde 1975, con una ganancia de 7,5 puntos de participación en el PIB. Un mayor consumo público que ha supuesto un aumento sustancial en los sueldos y salarios, que hoy significan el 72,1 por 100 del gasto de consumo público total y el 12 por 100 del PIB en 1992. Los gastos públicos de inversión arrancaron con valores reducidos en 1975, registrando un desarrollo espectacular desde 1989, aunque esa línea de crecimiento vacile y se reduzca en 1992. Finalmente, los gastos de transferencias de capital aumentan desde 1975 a 1992 su participación en el PIB en 0,5 puntos. Quizá lo más preocupante de esta partida sea el rasgo, muy denunciado por la doctrina y por los análisis financieros, de que estos gastos públicos ocultan su verdadera naturaleza, por cuanto no se trata, en realidad, de transferencias de *capital,* ya que muchos de sus conceptos son más bien transferencias corrientes disfrazadas tras una denominación que no responde a su verdadero carácter económico.

Ese aumento del gasto público se ha realizado en tres etapas con comportamientos diferentes, como revelan, con claridad, las cifras del cuadro número 1:

1.ª) 1975-1985, de intenso crecimiento. El gasto público aumenta a una tasa acumulativa anual del 7,3 por 100, mientras el PIB, bajo el peso de la crisis económica, lo hace sólo en el 1,7 por 100, lo que produce un salto espectacular del gasto público en su participación en el PIB de 17,8 puntos porcentuales (un 80 por 100 del aumento del gasto público en el PIB en el total del período 1975-1992). Los aumentos en los gastos de transferencia corriente duplican a los gastos de consumo (10 puntos del PIB frente a 5,5 puntos).

Un comportamiento anómalo presentan los aumentos de los gastos de capitalización, pues el ritmo de crecimiento de las transferencias de capital supera al aumento de las inversiones.

2.ª) La llegada de la recuperación económica abre la etapa 1985-1989, dominada, además, por una política de consolidación presupuestaria; todo lo cual se manifiesta con elocuencia en la pausa en el crecimiento del gasto público, a la que contribuirá especialmente la detención de la marcha de los gastos de transferencia (debida tanto a mejoría de la situación económica, que los reduce, como a las reformas que trataron de contener y disciplinar su crecimiento: Ley de Pensiones de 1985). Aumentan levemente los gastos de consumo público y alteran su anómalo comportamiento en la etapa anterior los gastos de capitalización, ganando mayor presencia las inversiones y disminuyendo la suya los gastos de transferencias de capital.

3.ª) La política de consolidación presupuestaria, tras debilitarse en 1988, se abandona en 1989, lo que, conjuntamente con el menor crecimiento de la economía, marca un giro espectacular en el comportamiento del gasto público y en la propia conducta de la Hacienda Pública que evidencian los datos del cuadro número 1 de 1989 a 1992. El gasto público reinicia su comportamiento expansivo en 1989, al ritmo que le marcan los gastos de transferencia y el consumo público, porque los gastos de inversión, en esta fase, se estancan e incluso descienden ligeramente en el último año (1992). Año final de las observaciones disponibles, pero no de los comportamientos que en él ocurren, pues esa conducta del gasto público ha continuado en 1993.

Es difícil exagerar la importancia de este primer rasgo de nuestra democracia que se manifiesta en el aumento espectacular del gasto público. El dinamismo imparable del gasto público y la evolución de su estructura que revela el examen de sus partidas económicas, contenidas en el cuadro n.º 1, explican las preocupaciones que han dominado sus análisis (31). Estas han discurrido en cuatro direcciones:

1.ª) La identificación de los factores causantes del aumento del gasto público. La multiplicación del gasto público a lo largo de los años 1975-1992 sólo puede explicarse por la presencia de una multiplicidad de causas. Entre estas causas impulsoras del gasto público, deben destacarse cinco fundamentales: la atracción del comportamiento del gasto público en la CE (32); la reforma fiscal, que permite modernizar el sistema tributario dotándole de más suficiencia y flexibilidad (33); la presión política derivada de la democratización del país y de la multiplicación de las instancias de gasto público (la creación de las comunidades autónomas y el reforzamiento de los gastos de los municipios) (34); el crecimiento limitado del PIB en las etapas 1975-1985 y 1989-1992 (35); las políticas de consolidación del gasto público en 1985-1988 y su abandono en 1989 (36).

2.ª) Los problemas que plantea su obligada consolidación y la necesidad de introducir reformas en el proceso presupuestario para conseguirlo (37).

3.ª) La desigual estructura en la que se ha manifestado el crecimiento del gasto público, que ponen de relieve las siguientes características: claro predominio de los gastos sociales; un aumento apreciable de los gastos de consumo y la multiplicación asociada a éstos de la partida de sueldos y salarios; una presencia excesiva de los gastos de intervención económica y una marcha irregular de las inversiones públicas, un concepto que se ha configurado como una partida de ajuste en distintas etapas. Esa estructura peculiar del gasto público suscita la preocu-

pación fundada de si es la más adecuada para lograr el mejor servicio del gasto del sector público al desarrollo de la economía y su acercamiento a la CE (38).

4.ª) ¿Es posible gastar tanto en tan poco tiempo y gastar bien? Es ésta una pregunta de respuesta obligada para dilucidar si no resulta posible y necesario mejorar la gestión del gasto público, incorporándola como una alternativa imprescindible para la modernización de nuestra Hacienda Pública (39).

Sobre esas cuatro preocupaciones que suscita el crecimiento del gasto público y su estructura se volverá después, al delimitar las áreas de reforma en las que debe decidirse la modernización definitiva de nuestro sector público.

II. La demanda continuada de un mayor gasto público, que constituye el principal rasgo dominante de la Hacienda Pública de nuestra democracia, no hubiera podido atenderse —más que a costa de un desequilibrio presupuestario ruinoso— sin contar con un sistema tributario que permitiera el aumento de la presión fiscal para financiarlo. La restricción presupuestaria impuesta al crecimiento del gasto público por el viejo sistema fiscal había constituido el signo más claro de la falta de modernización de nuestra Hacienda Pública. Es esta restricción del sistema tributario la que va a levantar su reforma, que se pacta en los Acuerdos de la Moncloa, que se inicia en 1978 y que ha permitido el aumento de la presión fiscal, obviando el peligro de un déficit público de proporciones desbordadas.

Ese *aumento de presión fiscal* —segundo rasgo de nuestra Hacienda Pública democrática— presenta cinco propiedades configuradoras de la etapa 1975-1992 (vid. cuadro n.° 1, epígrafe II): 1.ª) La continuidad del aumento de la presión fiscal a lo largo de todo el período. No ha existido pausa alguna en el crecimiento de la presión fiscal semejante a la registrada, en la etapa 1985-1989, en el gasto público. 2.ª) Variación de la estructura de la presión fiscal, con la presencia significativa y creciente del IRPF, cuyos niveles y aumentos recaudatorios superan, a lo largo de los años de la democracia, a los impuestos sobre el consumo. 3.ª) El carácter dominante de los impuestos empresariales (40), que superan en importancia recaudatoria a todas las categorías de ingresos fiscales y que afectan a la utilización del capital (impuesto de sociedades) y a la del trabajo (cotizaciones de la seguridad social-cuota patronal) con los efectos económicos consiguientes. 4.ª) El papel secundario de los tributos sobre el gasto, que, pese a las reformas realizadas, no han conseguido alcanzar los niveles recaudatorios que deben corresponderles, y no han logrado avanzar significativamente a lo largo del período 1975-1992. 5.ª) El margen de fraude que afecta a toda la imposición, y que se sitúa en niveles elevados, tal y como lo evalúa el profesor González-Páramo al inventariar en su trabajo las estimaciones realizadas del mismo (41). La cuantía elevada del fraude no sólo influye en la recaudación y suficiencia del sistema tributario, sino que no crea unas condiciones aceptables de equidad, sobre las que debe descansar siempre el cumplimiento voluntario de los deberes fiscales.

El importante crecimiento de la presión fiscal a lo largo de la democracia ha alterado las leyes de su comportamiento histórico. En primer lugar, porque las figuras impositivas introducidas por la reforma fiscal, al modernizar el reparto de la imposición, lo hicieron siguiendo la pauta que marcara el estilo tributario europeo defendido por la Comisión Neumark, dotando a la imposición de mayor potencia recaudatoria y de mayor flexibilidad (42), rompiendo así con la Hacienda tradicional, que impedía cualquier atención a las necesidades de gasto público. En segundo lugar, esa presión fiscal creciente se ha alimentado, fundamentalmente, con impuestos *visibles* para el contribuyente (IRPF, impuestos empresariales) y, en buena parte, *progresivos,* sin explotar la ilusión fiscal que acompaña siempre a la imposición sobre el gasto, tras de la cual se había ocultado nuestra Hacienda Pública tradicional para recaudar la mayor parte de sus cortos y limitados ingresos.

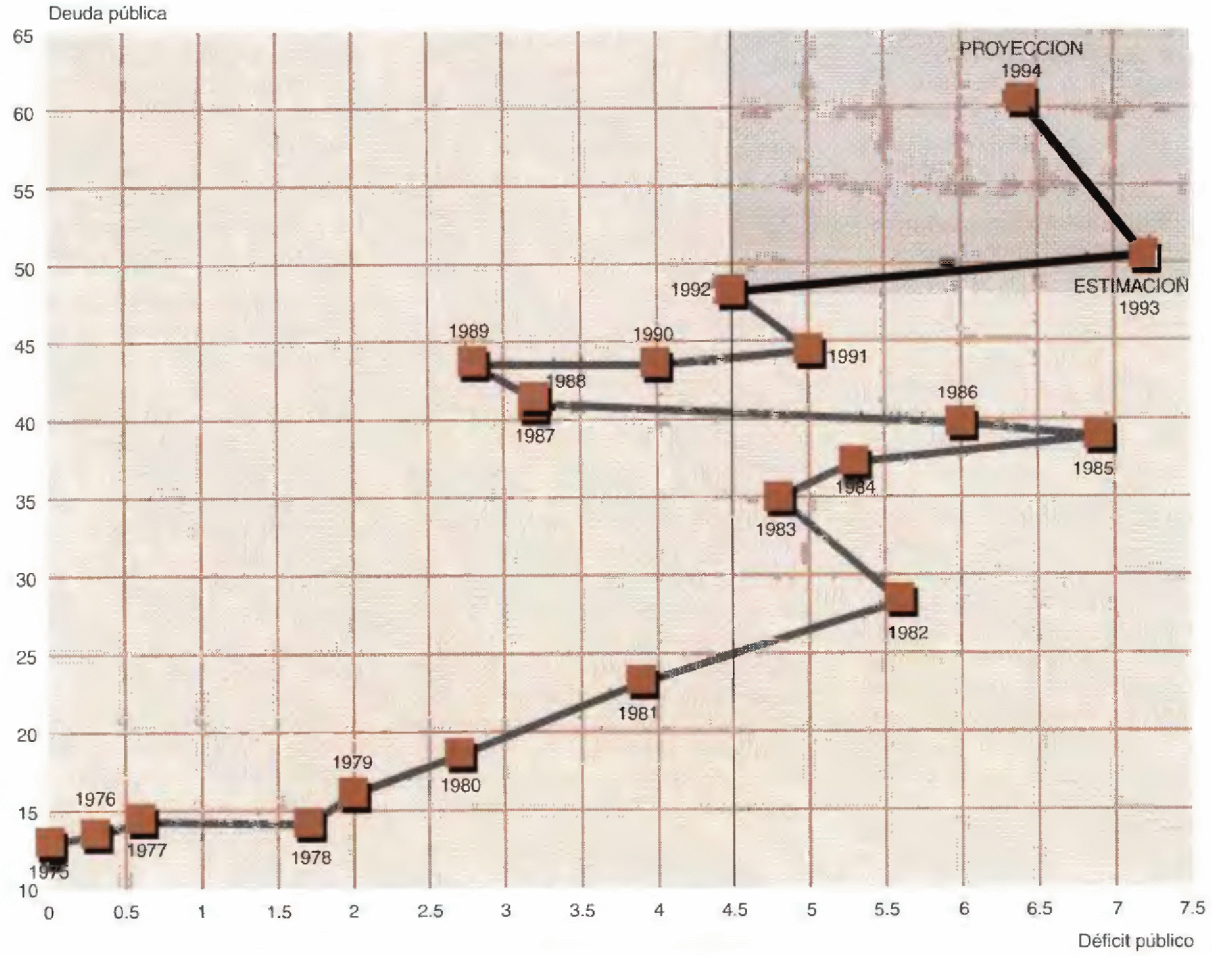
Sin embargo, ese comportamiento distinto de la presión fiscal en nuestra democracia no ha podido detener (por la propia dinámica del gasto público, y quizás a causa del mal funcionamiento de los impuestos sobre el gasto y del fraude que erosiona a toda la imposición) la propensión histórica de nuestra Hacienda Pública al déficit y al endeudamiento. Esta es, precisamente, la tercera característica que destaca el cuadro n.° 1.

III. *La omnipresencia del déficit público, y el aumento constante de la deuda pública y la carga de intereses,* constituyen un rasgo destacado del comportamiento del sector público en la democracia española. Los datos del cuadro n.° 1, III, corroboran esas afirmaciones, que traduce con gran expresividad la representación de sus valores en el gráfico 1, el cual muestra, además, con claridad, la existencia de las tres etapas de la Hacienda Pública de la democracia antes aludidas.

Afirmar que nuestra Hacienda Pública ajusta su comportamiento a tres etapas equivale, simplemente, a proclamar lo que la contemplación visual del gráfico 1 impone con contundencia. La etapa de 1975-1985, de déficit público creciente, se corresponde con la multiplicación del gasto público a la que ya nos hemos referido. El déficit público camina a pasos agigantados desde 1979, para alcanzar el 6,9 por 100 del PIB en 1982. Esos aumentos del déficit no se tradujeron plenamente en aumentos de deuda pública porque su financiación se realizó por alternativas diferentes (básicamente, por ayudas directas del Banco de España).

En 1985, se inicia la segunda etapa de la Hacienda Pública democrática, con la llegada de la recuperación económica y la adopción de medidas de consolidación del gasto público. El gráfico 1 manifiesta con claridad las consecuencias de esas dos fuerzas sobre déficit y endeudamiento. El déficit público comienza a retroceder desde 1986, situándose espectacularmente, en 1987, en menos de

GRAFICO 1
EVOLUCION DEL DEFICIT Y LA DEUDA PUBLICA 1975-1994
(En porcentaje del PIB)



la mitad del registrado en 1985. El déficit no gana mejores posiciones en 1988, y aunque las consiga en 1989 (con un déficit de 2,8 puntos del PIB), las decisiones adoptadas en ese ejercicio —consecuencia del giro social en la política del Gobierno derivado de la huelga general del 14 de diciembre de 1988— provocarán un giro espectacular en el comportamiento de la Hacienda Pública, con una ampliación del déficit que le lleva al 4,9 por 100 del PIB en 1991, un giro perceptible que resalta el gráfico 1. Las cifras oficiales del déficit de 1992 lo han situado en el 4,2 por 100 del PIB. Unos valores que no parecen responder al comportamiento efectivo de gastos e ingresos *realizados* por las administraciones públicas en ese año. Quizá la prueba más evidente de la discrepancia entre déficit público oficial y déficit público real en 1992 la ofrezcan los resultados del déficit de 1993 adelantados por el Gobierno, que lo elevan por encima del 7 por 100 del PIB, mientras la deuda pública sobrepasará en este ejercicio el 50 por 100 del PIB. Ese salto espectacular del déficit responde al ejercicio de recesión que se ha vivido por la economía española, pero muy probablemente incorpora resultados no contabilizados, por distintas causas, en 1992 (43).

El último de los ejercicios que se representa en el gráfico 1 es el de las previsiones presupuestarias de 1994, cuyos objetivos de déficit público se sitúan en 6,4 puntos del PIB, en contra de la tendencia marcada desde el giro de 1989. La magnitud de este esfuerzo economizador programado por el Presupuesto de 1994 reclamará una severísima ejecución, cuya credibilidad *ex-ante* es bien escasa si se atiende a la experiencia del pasado. El riesgo es repetir en el año 1994 el mismo zig-zag engañoso registrado en 1992-1993.

Las previsiones para 1994 sitúan la deuda pública por encima del lí-

mite fijado en los Acuerdos de Maastricht (60,5 por 100 del PIB), abriendo así una nueva era de la deuda pública española, definida no sólo por haber sobrepasado la condición fijada para nuestro ingreso en la Unión Monetaria, sino, sobre todo, por que la recesión de la economía española en el ejercicio de 1993 y el nivel de los tipos de interés de los mercados de deuda pública han definido, como ha probado el profesor Raymond (1993c), una *situación explosiva* de nuestro endeudamiento. Una situación que se produce cuando la liquidación del Presupuesto incurre en un déficit primario (saldo presupuestario deducida la carga por intereses de la deuda pública), en un contexto en el que los tipos de interés efectivos de la deuda pública se sitúan por encima de la tasa de desarrollo nominal del PIB. Esas condiciones se han cumplido por nuestra Hacienda Pública: existe déficit primario desde 1991, los tipos de interés efectivos de la deuda pública superan a la tasa de desarrollo nominal del PIB desde hace varios años, y ampliamente desde 1992. Una situación calificada de explosiva porque, en esas condiciones, la deuda pública aumentaría de forma ilimitada para sostener la carga de interés y el déficit total.

IV. *Restricción presupuestaria laxa e incumplimiento de la disciplina financiera.* Un rasgo decisivo del comportamiento de la Hacienda Pública desde 1975 es el *cualitativo,* que recoge el cuadro n.° 1 (concepto IV), referente a la manera en que se realiza la restricción presupuestaria. El profesor González-Páramo, para definir este comportamiento peculiar español, acude con acierto al concepto de restricción presupuestaria *laxa o blanda* propuesto por el economista Janos Kornai (1986), y que el mismo autor ha reformulado más tarde (1993), refiriéndose a lo que denomina disciplina financiera. Se afirma que existe una restricción presupuestaria *laxa* cuando quien elabora el Presupuesto conoce *anticipadamente* que dispondrá de alternativas para variar los gastos/ingresos previstos en él. De esta forma, el Presupuesto no constriñe la actividad financiera, con lo que deja de ser una *previsión normativa* del gasto público, incumpliendo así sus fundamentales funciones políticas y económicas.

El repaso de la experiencia presupuestaria española de 1975 a 1992 permite identificar las causas de esta laxitud, que afecta a *todas* las fases del proceso presupuestario. La consecuencia última de la laxitud presupuestaria es la propensión al déficit público. Una consecuencia denunciada por Von Hagen (1992) y que el examen de la realidad española confirma hasta el límite de la certeza. A esas deficiencias de nuestra presupuestación —por los agentes que la realizan, estado y haciendas territoriales— se refiere el trabajo del profesor González-Páramo, que ratifica denuncias contenidas en trabajos anteriores (Fuentes Quintana, 1991, 1992) y mostradas con detalle en análisis posteriores (Barea, 1993b).

La laxitud presupuestaria se revela mediante el repaso de las distintas etapas que recorre su ciclo vital: preparación, discusión parlamentaria, ejecución, financiación y control.

En primer lugar, la laxitud presupuestaria se inicia en la fase de elaboración del Presupuesto, gobernada por el *incrementalismo:* los programas de gasto existentes se mantienen, se amplían o se complementan con los derivados de las disposiciones que van aprobándose en el transcurso de cada ejercicio. Esos programas se actualizan en su valor de acuerdo con tasas fijadas por el Gobierno, resultando así el volumen final del gasto público presupuestado. Si la cuantía del gasto no se considera presentable desde el punto de vista político, el ajuste se efectuará a través de los *créditos ampliables,* laxitud que permite aumentar el gasto efectivo, manteniendo en el Presupuesto una cifra que no será respetada en la ejecución. El debate en el seno del Gobierno no es una discusión realizada para comprobar si el Presupuesto contribuye a la estabilidad económica o a la asignación eficiente de los recursos disponibles. Ni la información facilitada a los miembros del Gobierno, ni el tiempo disponible para su análisis, ni las técnicas utilizadas por el Presupuesto permiten esa deliberación constructiva y selectiva del gasto público. La información económica que acompaña al Presupuesto padece un conjunto de defectos a los que se ha referido el profesor González-Páramo (1992b y 1993b): la falta de referencia a hechos fundamentales del pasado (grados de cumplimiento de las previsiones y origen de las desviaciones) y sobre los escenarios a medio plazo en que los Presupuestos se insertan. Por otra parte, el tiempo disponible para la discusión del Presupuesto es bien limitado, prácticamente se reduce a los consejos de ministros que se celebran en el agosto vacacional y en el mes de septiembre. Finalmente, las técnicas utilizadas para encauzar la discusión presupuestaria han descartado la dirección estratégica de aquél, al fracasar la aplicación de la reforma iniciada en 1983 para introducir la técnica de la presupuestación por programas, lo que se ha denunciado por los conocedores de nuestro Presupuesto (44). Carente de esos fundamentos, el Presupuesto se elabora bajo el principio que Barea (1993b) denomina expresivamente de *negociación-discusión* entre cada ministerio de gasto con el Ministerio de Hacienda, gobernado por el principio de que cada ministerio de gasto aspira a obtener el mayor porcentaje de aumento para su parcela de competencias.

La discusión-negociación del Gobierno se resuelve, las más de las veces, por la importancia política del ministro en el Gobierno o por las consecuencias políticas estimadas de las partidas de gasto público que dirige. En esa *discusión-negociación,* vuelve a aparecer la laxitud de los créditos ampliables, con los que se complace al ministerio de gasto sin alterar la cifra oficial del gasto público presupuestado.

La fase de la discusión del Presupuesto en las Cámaras vuelve a estar condicionada por la laxitud. Las modificaciones posibles de los Presupuestos por los usos de los créditos ampliables, créditos generados por ingresos, remanentes de crédito incorporados, transferencias de cré-

ditos, están delegadas por el Legislativo en el Ejecutivo, con lo que es éste el que aprueba esas modificaciones.

La laxitud presupuestaria consagra, en su fase de ejecución, todas las alternativas anteriores que permiten la desviación entre el Presupuesto y la realidad final de su aplicación. Las cifras de desviaciones entre ambos —presupuestos inicial y final— testimonia hasta qué punto se extiende en España la práctica de la laxitud presupuestaria. En el período 1983-1991, como afirma el profesor González-Páramo en su trabajo, esas desviaciones alcanzaron un promedio del 32 por 100. Los créditos ampliables explican un 85 por 100 de esas desviaciones; las incorporaciones de crédito, un 2,7 por 100, y los créditos extraordinarios y suplementarios, un 3,3 por 100 en el último ejercicio de 1992.

La financiación del gasto ha dispuesto también de elementos de laxitud por la forma en la que el Tesoro ha podido contar con la apelación al Banco de España, aunque éste cuente hoy, por fin, con límites para todo el ejercicio, lo que no impide que éstos se sobrepasen *durante* el ejercicio presupuestario.

La fase de control del Presupuesto en España incorpora el autocontrol realizado por la Administración y el externo del Tribunal de Cuentas. El autocontrol se ha intentado reforzar en los últimos Presupuestos elaborados mediante cláusulas de limitación de la potestad de reconocimiento de las obligaciones durante su ejecución. Como afirma en su trabajo el profesor González-Páramo, el efecto de estas cláusulas ha sido inapreciable, bien porque no se han cumplido, bien porque los límites fijados se han utilizado en sentido contrario a la disciplina que se pretendía implantar, como ha ocurrido con el 3 por 100 establecido para los créditos extraordinarios y suplementos de crédito, al que se ha acudido como último y adicional recurso para agotar ese porcentaje cuando no existían otras alternativas para ampliar el gasto público. El control del Tribunal de Cuentas, que podía mejorar la disciplina presupuestaria denunciando las vías de su laxitud, se realiza con tanto retraso respecto de su ejecución que apenas interesa a las Cámaras y a la opinión pública.

Las vías de laxitud presupuestaria existen también en las haciendas territoriales, dada la flexibilidad de los criterios de déficit establecidos para las mismas y la escasa operatividad del Escenario de Consolidación Presupuestaria para limitar el endeudamiento autonómico (45).

La laxitud del Presupuesto español de las administraciones públicas en todas las fases del ciclo presupuestario constituye, así, un hecho probado que no puede ignorar ninguna descripción ni evaluación de la Hacienda Pública de nuestra democracia.

V. *Papel creciente de las haciendas territoriales, con un sesgo favorable al déficit y una propensión creciente al endeudamiento.* Un rasgo perceptible y trascendente de la Hacienda Pública de nuestra democracia es el papel creciente de las haciendas territoriales que ha supuesto el Estado de las Autonomías, definido por la Constitución de 1978, y el vigoroso crecimiento de las haciendas de los municipios. Las haciendas territoriales han ido interpretando un conjunto de gastos públicos con una presencia cada vez mayor en el gasto público total,según indica el cuadro número 1, partida V.1. El papel creciente de las haciendas territoriales debe evaluarse no sólo por el porcentaje *total* del gasto por ellas interpretado, sino por los gastos finales atribuidos a las mismas, que en los capítulos del consumo público se elevan al 35 por 100 y en las inversiones públicas al 68 por 100. La fuerza más importante y singular que está detrás del papel creciente de las haciendas territoriales es la de las haciendas de las autonomías (que desde los años ochenta han desempeñado unas funciones y papeles mayores en el gasto público total de las administraciones públicas). Como ha afirmado el profesor Castells (1988), muy pocos países —si alguno— han registrado, en tan poco tiempo como España, un proceso de intensidad comparable de descentralización del gasto público.

Ese papel creciente de las haciendas territoriales en el campo de las funciones y el gasto *no* se ha correspondido con un proceso paralelo de descentralización fiscal (46), lo que, unido al comportamiento presupuestario de las mismas, ha originado un sesgo favorable al déficit y al endeudamiento continuados que reflejan las partidas V.4 y V.5 del cuadro n.º 1. La actividad financiera española se ha descentralizado, y el déficit y el endeudamiento públicos también; todo lo cual define un área de problemas peculiares de la Hacienda Pública de nuestra democracia que reclama la atención de quien la contempla y debe analizarla.

VI. *Ausencia de las condiciones necesarias para un funcionamiento eficiente de las empresas públicas.* El sector de empresas públicas en España tiene una importancia menor que en la CE (emplea a un 5 por 100 de la población activa, frente al 10 por 100 en la CE; origina un 8 por 100 del valor añadido de la industria y los servicios, frente al 20 por 100 en la CE; las inversiones alcanzan un valor de 10 por 100 de la inversión total, frente al 20 por 100 en la CE; la importancia de las empresas públicas alcanza valores mayores en determinados sectores, como transportes y comunicaciones, con 45 por 100 del valor añadido total, frente al 70 por 100 en la CE; 29 por 100 en energía, frente al 70 por 100 en la CE, y bancos públicos 10 por 100, frente al 30 por 100 en la CE). Su problema básico son sus pérdidas, financiadas, en última instancia, por el Presupuesto (47).

Esta dependencia de las empresas públicas del Presupuesto denuncia dos rasgos negativos de su comportamiento. En primer lugar, su actuación al margen de la competencia y la eficiencia en la asignación de los recursos que administran. En segundo término, la laxitud de sus estrategias de gestión, situadas al margen de las reglas de disciplina financiera a las que se refiere Kornai (1993), con consecuencias evidentes sobre el Presupuesto de las administracio-

nes públicas. Esos dos rasgos de la conducta de las empresas públicas acotan un campo problemático que no puede ignorarse al analizar los comportamientos del sector público español.

Hemos descrito hasta aquí los rasgos fundamentales que caracterizan los comportamientos del sector público en la democracia española. Se trata de conductas basadas en los hechos más elementales que manifiesta la observación de los indicadores disponibles para el período 1975-1992. Ese comportamiento, identificado por los seis rasgos denunciados y descritos, no es casual, pues, como se ha mostrado, están vigentes a lo largo de una experiencia que ha cumplido 17 años, y cuyo arraigo se deriva de una práctica continuada a lo largo del tiempo que debe tener tras de sí motivos profundos, y no fortuitos.

III. AREAS DE REFORMA PARA LA MODERNIZACION DEL SECTOR PUBLICO

14. La descripción y evaluación de los comportamientos del sector público en nuestra democracia, realizada en el epígrafe anterior, permite concretar las áreas de la reforma con la que debe lograrse su necesaria modernización. Justamente —y como se afirmó al principio— a dar respuesta y contenido a la tarea actual de la modernización del sector público se dedica la mayoría del contenido del trabajo del profesor González-Páramo, contando con acierto las áreas principales de reforma y proponiendo un conjunto de medidas que deberían integrar estos cambios del sector público. Mis comentarios a este tercer núcleo del trabajo del profesor González-Páramo responderán a tres propósitos: *ordenar* las *áreas de reforma* respecto de los rasgos dominantes en el comportamiento del sector público durante la democracia, en las que encuentran sus motivos y justificación; *evaluar* las principales medidas de modernización propuestas en esas áreas reformadoras, y *agregar* algunas medidas que, aunque aludidas en el trabajo que comentamos, no se destacan con la importancia que creo tienen.

Quizá la mejor presentación de las *áreas de reforma* de nuestro sector público, con el propósito de conseguir su modernización, sea la que facilita su relación o interdependencia con los rasgos fundamentales de su comportamiento, que se han expuesto en la parte II, epígrafe 13. El esquema que se contiene en el cuadro n.° 2 trata de utilizar ese enfoque para definir las áreas reformadoras del sector público en la actualidad.

Las *áreas de reforma* propuestas en el cuadro n.° 2 son seis. Seguidamente comentaré su contenido, su referencia a los comportamientos que tratan de reformarse y las medidas principales con las que afrontar el cambio pretendido en los correspondientes comportamientos del sector público.

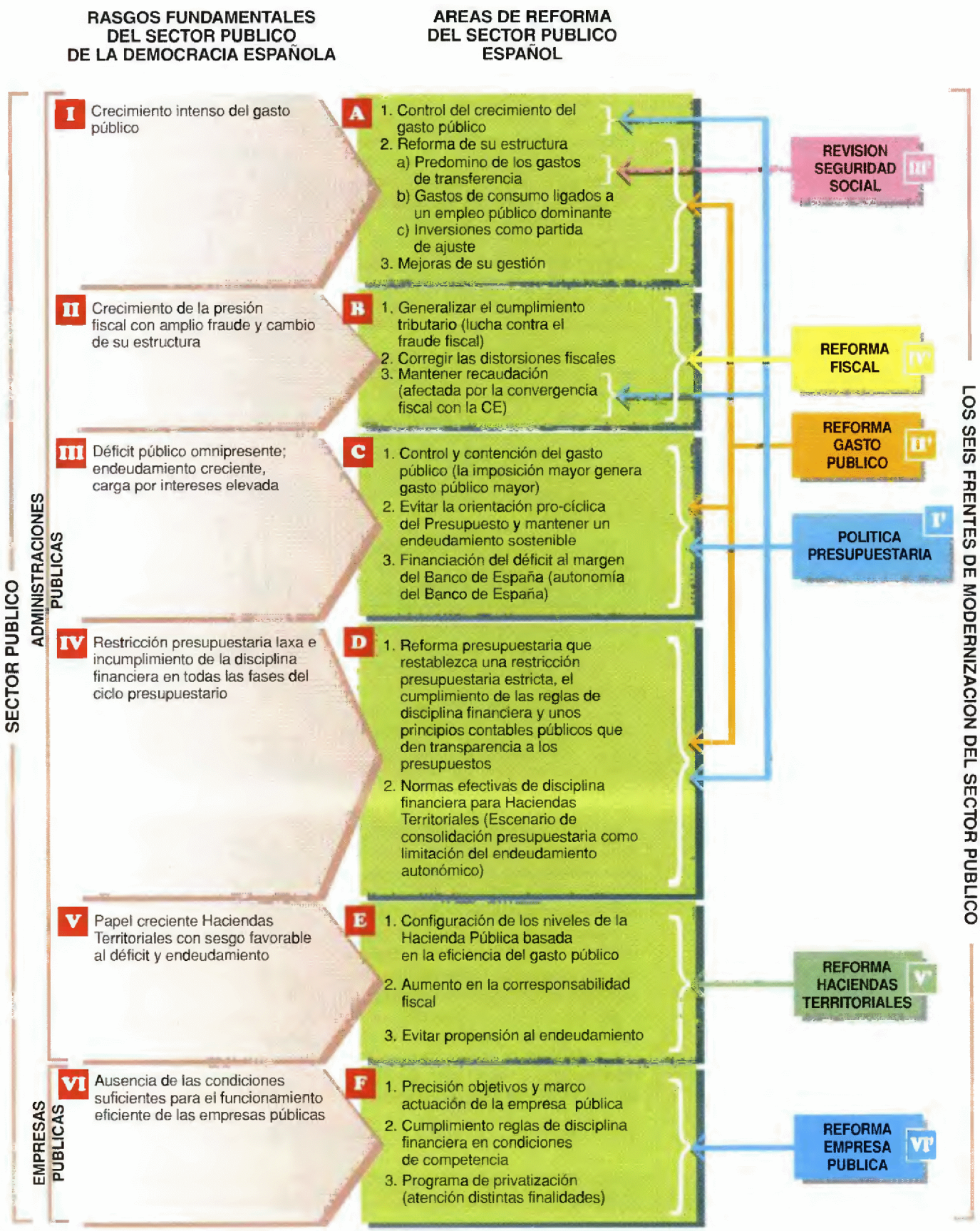
15. La primera de las reformas la concreta el cuadro n.° 2 bajo el título de *Política presupuestaria (I')*. Una reforma que cuenta con raíces profundas en los comportamientos del sector público y en sus consecuencias sobre la *competitividad* y el desarrollo de la economía española. Como afirma el profesor González-Páramo, asegurar las condiciones de estabilidad macroeconómica constituye una premisa básica para reducir la incertidumbre con la que operan los agentes de la economía, y permite que los precios relativos transmitan una información correcta para adoptar decisiones eficientes y practicar los ajustes reales que demanda el crecimiento económico. El profesor Raymond (1993a y 1993b) ha mostrado que la tasa de inflación de una economía presenta una correlación parcial claramente negativa y significativa con el desarrollo de la economía en el contexto de los países de la Europa comunitaria en los últimos años (1961-1991). El signo del coeficiente de correlación encuentra su explicación en distintas causas: *a)* la inflación traduce las rigideces de la economía que impiden la asignación eficiente de los recursos económicos; *b)* el nivel de inflación afecta a su variabilidad y al desvío consecuente de recursos hacia actividades costosas (y no productivas) encaminadas a protegerse de la inflación; *c)* la tasa de inflación afecta a su impredecibilidad, alimentando la mala asignación de recursos; *d)* la inflación ocasiona efectos negativos sobre la pérdida de competitividad de los sectores con productos comercializables, y el correspondiente trasvase de recursos al sector de bienes no comercializables, con la consiguiente disminución del ritmo de desarrollo y productividad total de los factores. Por otra parte, la tasa de inflación ejerce una acción negativa adicional sobre la tasa de inversión, por la incertidumbre que la inflación genera (Fischer, 1992). Esos resultados empíricos avalan que la política de convergencia de la CE sitúe a la estabilidad de precios como primera condición del crecimiento sostenido de los países que la integran (Fuentes Quintana, 1991; Emerson, 1992).

La política macroeconómica (presupuestaria, monetaria y de rentas) desempeña un papel decisivo en el logro de esas condiciones de estabilidad. Existe hoy una coincidencia general en los análisis de la experiencia española en que la «mezcla» de las políticas monetaria y presupuestaria ha constituido una elección ineficiente y costosa para luchar contra la inflación (48). El cuadro n.° 2 indica las causas de esta elección desafortunada derivada de tres frentes: la falta de control del crecimiento del gasto público (I), el déficit público continuado más el crecimiento de la deuda pública (III) y la laxitud del Presupuesto en todas las fases del ciclo presupuestario (IV).

Desde esos tres frentes, se ha impulsado una política presupuestaria laxa y procíclica que dejaba abandonada a la política monetaria las tareas de la estabilidad. Como se ha indicado en la parte II, epígrafe 13, de este trabajo, sólo en la etapa 1985-1989, y especialmente en las políticas de consolidación presupuestaria de los ejercicios presupuestarios de 1986 y 1987, se registra una política presupuestaria con orientación con-

CUADRO Nº. 2

AREAS DE REFORMA DEL SECTOR PUBLICO



tractiva, que se reduce en 1989 y años siguientes, en que se registra el giro de su comportamiento hasta llegar al momento actual. Como afirma el profesor González-Páramo: «la política procíclica del último quinquenio 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 de 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 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 para acomodar un margen de maniobra con el que hacer frente a las dificultades de la transición a la UEM». Es difícil resumir mejor los fundamentos que están detrás de la justificación de la que considero *primera* de las áreas de reforma del sector público español.

Estas reformas de nuestra política presupuestaria se concretan en las tres direcciones que indica el cuadro número 2 en su concepto C:

1) Control y contención del gasto público. De esta premisa debe arrancar un cambio en el rasgo deficitario de nuestro presupuesto, ya que, como recuerda el paréntesis del concepto C 1, los aumentos de la imposición no constituyen una alternativa eficiente con este fin, puesto que la mayor imposición tiende a generar más gasto público, como prueba la experiencia española y contrasta la evidencia empírica alegada por el profesor González-Páramo en la nota 72 de su trabajo.

2) Evitar la orietación procíclica del Presupuesto y mantener un crecimiento de la deuda pública sostenible. Es evidente que mientras la política presupuestaria responda a un comportamiento procíclico, arrojará sobre la política monetaria la carga de la tarea de la estabilidad, con todas las consecuencias negativas ya conocidas en la experiencia española. Por otra parte, la situación en que ha entrado el endeudamiento de las administraciones públicas a partir de 1992 abre la fase peligrosa de su crecimiento explosivo, cuyo cálculo ha mostrado el profesor Raymond (1993c), ya aludido en la parte II de este trabajo, en su epígrafe 13.

3) El déficit debe encontrar su financiación al margen de cualquier ayuda, directa o indirecta, del Banco de España como la realizada a lo largo de los años anteriores. La entrada en vigor del artículo 104 del Tratado de la Unión Europea, incorporado en el artículo 51 de la Ley de Presupuestos de 1994, obligará a un comportamiento nuevo que, al variar radicalmente el seguido hasta esa fecha, impondrá unas reglas cuyo cumplimiento probará hasta qué punto ese cambio legalmente comprometido cuenta con voluntad política para cumplirlo (49).

La variación de los comportamientos recogidos en el concepto C del cuadro n.° 2 trata de conseguir que la política presupuestaria colabore a las tareas de la estabilidad. Sin embargo, ese objetivo no podrá cumplirse sin alterar las bases institucionales que condicionan el proceso presupuestario. De ahí que el área de reforma de la política presupuestaria (I') comprenda el concepto D del cuadro n.° 2. Las propuestas de reforma que ese concepto incorpora son dos:

1) Una reforma en el Presupuesto del Estado que elimine los elementos de laxitud y restablezca una presupuestación estricta y el cumplimiento de las reglas de disciplina financiera, así como unos criterios contables que den transparencia a los presupuestos. Al analizar los rasgos del comportamiento del sector público, se expusieron las vías de laxitud que afectan al ciclo presupuestario español desde la fase de su elaboración hasta la de su control. Sin reformar esta situación, el Presupuesto español continuará siendo uno de los más laxos de la CE, como ha afirmado Von Hagen (1992) y ha ratificado el repaso de Barea (1993a) de nuestro ciclo presupuestario. La tendencia al déficit del Presupuesto español se apoya en su laxitud. De ahí la importancia de estas reformas institucionales del Presupuesto que den credibilidad a sus cifras, restableciendo las normas de una presupuestación estricta. En este sentido, resulta indispensable, como propone el profesor Barea (1993a): *a)* modificar la situación actual de los créditos ampliables, reservándolos a los casos excepcionales previstos en la Ley General Presupuestaria. Esos créditos ampliables debían consignarse en un anexo de los Presupuestos Generales del Estado, con un detalle preciso de los mismos (modificando al efecto el artículo 66 de la Ley General Presupuestaria). *b)* Debería suprimirse el artículo 73 de la Ley General Presupuestaria referente a las incorporaciones de crédito, una vía de escape para el aumento del gasto. *c)* La concesión de los créditos extraordinarios y suplementos de crédito debería reducirse a casos de extrema urgencia y necesidad, y eliminar los límites impuestos a los mismos que se han utilizado —paradójicamente— como vía de expansión del gasto. *d)* Todas las leyes aprobadas durante el ejercicio que comporten aumentos del gasto deberán acompañarse de un estudio que muestre esas consecuencias en los años siguientes (con la modificación correspondiente de la Ley General Presupuestaria). *e)* Deberán aprobarse unos principios contables públicos que den transparencia y credibilidad a los Presupuestos.

Por otra parte, la mejora en la información que acompaña al Presupuesto resulta necesaria para evaluar sus elecciones. Los defectos que a este respecto tienen los Presupuestos españoles se denuncian en la nota 66 del trabajo del profesor González-Páramo. Su corrección debe formar parte de las reformas del Presupuesto en España.

2) Las reformas de la presupuestación deben afectar también a las haciendas territoriales, especialmente a las haciendas autónomas, cuyos

niveles de endeudadmiento han crecido con intensidad excepcional en los últimos años. A ese problema se refiere el profesor González-Páramo en su trabajo, proponiendo la revisión del llamado Escenario de Consolidación Presupuestaria, cuyos medios para disciplinar el endeudamiento autonómico no garantizan un equilibrio financiero suficiente.

Las reformas que delimitan el área de la política presupuestaria deben ganar su credibilidad mediante la aprobación y aplicación de los cambios institucionales expuestos, sin los cuales no se corregirá la actual propensión al déficit y a la acción procíclica del Presupuesto, que se apoya en la laxitud que afecta a todas las fases de la presupuestación. Unas reformas que deberían completarse con las que afectan a la política monetaria para dotarla de la indispensable independencia de la política presupuestaria, propósito al que debe responder la autonomía del Banco de España (50).

16. *La reforma del gasto público* (*vid.* cuadro n.° 2) constituye la segunda área de modernización del sector público español. Como expresa el cuadro n.° 2, esta área reformadora cuenta con una causa básica, analizada al describir los rasgos de nuestro sector público en la etapa 1975-1992: el intenso crecimiento del mismo, que se relaciona con el conjunto de reformas esquematizadas en el cuadro n.° 2, A:

1. Las dirigidas a controlar el crecimiento del gasto público.

2. Las orientadas a conseguir la composición óptima de su estructura.

3. Las que cuestionan los métodos actuales de gestión del gasto público y que, partiendo de la preocupación compartida por su intenso crecimiento, postulan la necesidad de obtener el mayor beneficio posible de los recursos utilizados. Esta última pretensión reformadora se presenta frecuentemente como «una mejora de la calidad del gasto público» que actúa a la vez sobre la reducción del coste de los programas y sobre una mejora de su eficiencia (51).

Seguidamente, se expone el contenido de las propuestas principales a que se refieren los tres puntos anteriores.

El control del crecimiento del gasto público es el que ha llevado a los distintos países europeos a la práctica de las llamadas *políticas de consolidación presupuestaria,* en virtud de cuya aplicación se detenga primero el crecimiento de la participación del gasto público en el PIB y disminuya después. Como ya se ha expuesto, la Hacienda Pública española sólo ha practicado esta política en un breve paréntesis temporal asociado a la fase de recuperación de la economía española (1985-1989), centrada fundamentalmente en los años 1986 y 1987, a cuyos factores determinantes se refiere el trabajo del profesor González-Páramo en su nota 52.

Resulta difícil discernir qué parte de esa política de consolidación presupuestaria fue debida a la recuperación económica —con sus consecuencias sobre los ingresos de la Hacienda Pública (por la flexibilidad del sistema tributario, no corregido en sus impuestos progresivos por la inflación, y por los gastos de transferencia, disminuidos a causa del aumento de la renta nacional)— y qué parte se debió a la deliberada política económica aplicada desde el ingreso en la CE por el Ministerio de Economía y Hacienda. Lo que está claro es que las columnas del cuadro n.° 1 y del cuadro A (en el apéndice), que recogen las variaciones registradas en el gasto público en su participación en el PIB para el período 1985-1989, manifiestan la presencia de esta política de contención. Las variaciones del gasto público por conceptos económicos (cuadro número 1) registran disminuciones en esa participación de los gastos de transferencia corriente (—0,4 puntos del PIB) y de los gastos de transferencia de capital (—0,9 puntos de participación en el PIB). Otras partidas del gasto revelan aumentos levemente positivos: consumo público (con aumento de 0,5 puntos más en el PIB, frente a 5,5 puntos del PIB de la fase anterior, 1975-1985) e inversión (0,7 puntos del PIB, frente a 1 punto del PIB del período 1975-1985). Si se atiende a la clasificación funcional del gasto (cuadro A, en el apéndice), se comprueba la caída en la participación del gasto público en el PIB para los bienes públicos (—0,24 puntos del PIB) y en los gastos de distribución de la renta y la riqueza nacionales (—0,31 puntos del PIB), manteniendo una participación positiva los llamados gastos de intervención del Estado en la vida económica a causa, fundamentalmente, del aumento de las inversiones.

Esta contención del crecimiento del gasto público, como parte de la política de consolidación presupuestaria, se interrumpe en la fase siguiente (1989-1992), dominada por el giro en el comportamiento de la Hacienda Pública. En ella, la presión sobre el gasto público no sólo se debe a causas coyunturales (por la caída en las tasas de crecimiento del PIB que se registran en esa etapa), sino también a las elevaciones que subsisten tras la corrección de las causas coyunturales. La OCDE (1993c) ha calculado esa elevación del gasto público (eliminando las variaciones coyunturales) en la etapa 1989-1993 en 3,1 puntos del PIB en el caso de España, frente a un aumento de 2,5 puntos del PIB para la media de los países de la OCDE. Un valor que demuestra la inexistencia de una política de consolidación del gasto público, abandonada en 1989.

La causa de ese abandono del control del crecimiento del gasto público a partir de 1989, y de su práctica inexistencia en la etapa de gran expansión del gasto de 1975 a 1985, se encuentra en la laxitud del Presupuesto. Por tal motivo, esta reforma del gasto público dirigida al control de su crecimiento es, sin duda, un problema de voluntad política que se manifiesta, sobre todo, en la ausencia de reformas institucionales contenidas en el área D del cuadro n.° 2, a la que nos hemos referido, y en la que debe encuadrarse el propósito del control del crecimiento del gasto público (concepto A.1, como indica el cuadro n.° 2).

La segunda actuación incluida en el área de *reforma del gasto público* es la que trata de fijar las pautas para una mejor evolución de su estructura (A.2 del cuadro n.º 2), que apunta críticamente al predominio absoluto que han tenido los gastos de transferencia y, fundamentalmente, dentro de ellos, las prestaciones de la seguridad social, básicamente las pensiones y prestaciones por desempleo. El efecto negativo del crecimiento de esta partida del gasto público sobre el desarrollo económico español, que se denuncia en el trabajo del profesor González-Páramo, fue ya aludido con anterioridad (ver nota 38 *supra* de este trabajo), y fuerza a preguntar si esta reforma en las prestaciones de la seguridad social no debería formar parte *independiente* de las que la Hacienda de las administraciones públicas deben programar y aplicar para su modernización efectiva. El profesor González-Páramo no la incluye como una *pieza independiente y fundamental* de los programas necesarios de modernización. En mi opinión, esa reforma de las prestaciones de la seguridad social constituye un área decisiva de reforma de cara al futuro del comportamiento de la Hacienda de nuestra democracia. La crisis del sistema de reparto de la seguridad social española constituye una realidad inesquivable que la convierte en un problema con solución irrenunciable, que hoy no está ni siquiera aludida en los programas reformadores de nuestra Hacienda Pública. La evolución demográfica española, la relación futura de cotizantes/perceptores y el propio crecimiento de la renta sitúan la insostenibilidad del sistema en un horizonte lejano temporalmente (en torno al final de la segunda década del próximo siglo), pero próximo respecto del tiempo reclamado por las medidas necesarias para evitarla. Esa reforma de la seguridad social que el cuadro n.º 2 incluye como fundamental *(Reformas de la seguridad social, III')* obligaría a presentar desde ahora propuestas constructivas impopulares, pero urgentes.

El informe de la comisión nombrada por el Gobierno de UCD, en 1981, analizó las líneas fundamentales en que deberían discurrir esos cambios, que resulta necesario actualizar hoy de cara a la modernización de nuestra Hacienda Pública. No es posible continuar por más tiempo con un sistema de seguridad social cuyos cimientos se derrumban día a día, que no ha incorporado la distinción básica entre los tres niveles que la seguridad social debe considerar —régimen público básico, régimen público profesional y régimen libre—, que no ha diferenciado las prestaciones heterogéneas que contiene la seguridad social para su financiación, y que no utiliza la alternativa del sistema de capitalización para completar el sistema de reparto, sino con las medidas cicateras de los estímulos fiscales hoy concedidos a los fondos de pensiones, que impiden una contribución que puede resultar decisiva tanto para la financiación de la seguridad social como para las propias tareas de capitalización del país. Sigo creyendo que ese informe sobre la reforma de la seguridad social de 1981, cuyas líneas fundamentales se publicaron en PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA (números 12/13 y Apéndice) contiene un diseño útil (52) para orientar su futuro que no puede ni debe quedar en el olvido. En cualquier caso, se sigan o no sus propuestas, es evidente que la reforma de la seguridad social constituye una parte vital de la modernización de la Hacienda Pública española, una reforma a la que no alude el trabajo del profesor González-Páramo y que, sin embargo, creo que reúne todos los argumentos necesarios para su propuesta y realización por nuestra Hacienda Pública.

El tercer grupo de medidas tendentes a la *reforma del gasto público (II')* es el que figura en el cuadro n.º 2, en el punto A.2 b), que se refiere al crecimiento de los gastos de consumo público, cuya oferta está íntimamente asociada con la utilización intensiva de trabajo. Esa peculiar forma de la función de producción pública ha llevado, con el crecimiento de su oferta, a una rápida y acoplada multiplicación del empleo público. A este problema se refiere el profesor González-Páramo afirmando que «el sector público español es uno de los que más empleo utiliza para gestionar un volumen determinado de bienes y servicios públicos», con lo que su productividad tendrá que ser, por fuerza, reducida. Por otra parte, este empleo intensivo de mano de obra no ha utilizado formas de contratación flexibles, ni tampoco fórmulas flexibles de retribución. La reforma del mercado de trabajo del sector público (OCDE, 1990b y 1993c) constituye un campo importante para una gestión más eficiente del gasto público. Ese mercado se rige en la actualidad, mayoritariamente, por tradiciones y códigos muy restrictivos. Las condiciones de empleo se fundan en una clasificación rígida de funciones asignadas a cuerpos administrativos, con escalas de salarios normalizadas, establecidas, las más de las veces, sin tener en cuenta las condiciones de oferta y demanda para cada categoría de trabajadores; retribuciones que se aplican al conjunto de la Administración pública y también al conjunto de las regiones sin diferenciación. No existen incentivos ligados a la mejora de los resultados ni sanciones en el supuesto de escaso rendimiento. Las retribuciones se fijan, generalmente, en razón de la antigüedad, sin tener en cuenta la competencia con puestos semejantes en el sector privado. El trabajo de la Administración está reglado, es lento y conflictivo (en las competencias de los distintos órganos de la Administración).

Cualesquiera que hayan podido ser las justificaciones de ese sistema en el pasado, hoy constituye un freno a la utilización eficiente del trabajo en el sector público, concluye la OCDE (1993b). Los elementos de rigidez del empleo público impiden ajustar la mano de obra a nuevas tareas o modificar el empleo de trabajo respecto de otros factores de producción; un problema ligado, a su vez, a las restricciones presupuestarias. Los niveles salariales son, en algunos casos, demasiado bajos para atraer mano de obra cualificada, mientras que en otros casos superan los precios del mercado, y no se han intentado ajustar estas desigualdades. La inamovilidad de los emplea-

dos públicos es prácticamente total, pues es o muy costosa o difícilmente superable por las normas existentes, y la retribución en función del rendimiento resulta de imposible generalización. Por otra parte, la fijación centralizada de los salarios constituye una tentación, en épocas de restricciones presupuestarias, para su congelación, como demuestra la experiencia de muchos países y, desde luego, la española. Hoy predomina una tendencia al crecimiento del empleo en la producción pública consiguiendo economías por el control de los salarios, con daño para la productividad, como ha afirmado Howard Oxley (1993). Estas restricciones del gasto, conjuntamente con el aumento del empleo practicado en algunos países como España, pueden reducir el ritmo del crecimiento del gasto público a corto plazo, pero no constituyen en ningún caso una solución a largo plazo, pues hacen que el sector público no resulte atractivo para los trabajadores más cualificados, con lo que se deteriorará la calidad de los gastos públicos.

Las reformas recientes del mercado de trabajo del sector público se han orientado en distintas direcciones: han afectado a la determinación de los salarios (ampliando la escala de retribuciones y clasificaciones nuevas y más actualizadas de los puestos de trabajo; se han ligado los niveles salariales a los resultados de la gestión pública; se ha permitido en casos realmente excepcionales, la negociación salarial); también se han alterado las condiciones de contratación del empleo (trabajadores contratados temporalmente en vez de las categorías de empleo permanente del funcionariado tradicional). Estas reformas no se han emprendido por nuestras administraciones públicas, que permanecen ancladas en el modelo ideal del funcionario weberiano de por vida, sin que se haya conservado, por desgracia, el sentido ejemplar del servidor público que éste tenía tradicionalmente en nuestro país.

El concepto A.2 c) del cuadro n.° 2 se refiere a las reformas que precisan las inversiones públicas, que han padecido en España un conjunto de males sobre los que avisa el trabajo del profesor González-Páramo: la escasa utilización de técnicas de análisis para su selección y su carácter discontinuo, porque se han utilizado como partidas de ajuste en etapas de restricción presupuestaria, con el consiguiente aumento de coste. A esos dos pasivos, podría añadirse también el importante de la escasa consideración del *efecto red* en la programación y ejecución de las inversiones públicas, a consecuencia de la falta de coordinación y concatenación temporal de los proyectos, lo que aumenta su coste e impide alcanzar beneficios fundamentales, en particular en las partidas de transportes y comunicaciones, vitales para la mejora de la competitividad de la economía.

Finalmente, el concepto A.3 del cuadro n.° 2 apunta a la necesaria reforma en los métodos de gestión dentro de la política de reforma del gasto público, a la que nos referimos al comienzo de este epígrafe 16. A estas líneas de reforma, codificadas en los trabajos de la OCDE (53), intenta abrirles la puerta con generosidad el profesor González-Páramo en su trabajo, al confesar que el gran problema que afecta al gasto público español es el acento que su «gran salto hacia adelante» desde 1975 «ha puesto [en] la cantidad de recursos gastados por encima de la calidad del servicio», lo que ha ocasionado la insatisfacción de los ciudadanos, que se manifiesta unánimemente en las encuestas de opinión. Esa mejora de la calidad le lleva al profesor González-Páramo a proponer un conjunto de reformas brevemente enunciadas, pero llenas de contenido, consistentes en: tomar conciencia del coste de los servicios públicos, crear ambientes competitivos para las unidades públicas de oferta de servicios, extender la provisión presupuestaria con producción privada de bienes públicos, orientar la prestación de los servicios al interés de los usuarios. Una propuesta ésta que la OCDE ha desarrollado extensamente, y que discurre en cuatro direcciones: *a)* transparencia de la oferta de servicios y sus condiciones para los usuarios, con cartas de los derechos de los ciudadanos sobre la utilización de los servicios, al estilo de las confeccionadas y vigentes en el Reino Unido. *b)* Participación de los usuarios —ciudadanos— en la organización de los servicios públicos. *c)* Permanente adaptación de la oferta de los servicios públicos a la demanda de los usuarios, conociendo la opinión de éstos. *d)* Accesibilidad de los servicios públicos a los usuarios, con descentralización y desconcentración de servicios públicos. A esas reformas, que constituyen una tierra incógnita para nuestras administraciones públicas, el profesor González-Páramo añade las necesarias en los mercados de trabajo público, a las que antes nos hemos referido.

Esta área de *reforma de los gastos públicos (II')* en todas las líneas que se han expuesto abre una poblada agenda de deberes a la modernización de la Hacienda Pública española.

17. En 1990, al cumplirse una década larga desde que se iniciara el proceso de reforma tributaria de nuestra democracia, un conjunto de profesores de Hacienda Pública de las facultades de Ciencias Económicas elaboraron, bajo mi dirección, un informe sobre la reforma entonces intentada por el Gobierno socialista, y fallida más tarde por la falta de decisión mostrada al afrontar puntos claves de lo que debería haber sido ese cambio fiscal que la reforma tributaria iniciada en 1977 necesitaba. Ese informe (Fuentes Quintana, director, 1990d) partía de cuatro afirmaciones básicas: 1.ª) La necesaria actualización de los impuestos constituye una tarea constante de la Hacienda Pública, pues sólo esta puesta a punto permite que los tributos desempeñen sus insustituibles funciones al servicio de la sociedad que los paga. 2.ª) El cambio fiscal para la puesta a punto de los distintos gravámenes se ha convertido hoy en una tarea universal con un fin dominante: la mejora de la competitividad de las distintas producciones. 3.ª) Una política económica en una sociedad democrática exige la creación de una conciencia previa capaz de ganar un

amplio consenso ciudadano sobre el que apoyar los cambios tributarios más importantes. 4.ª) El conjunto de ajustes y reformas de la Hacienda Pública española está fechado, y cuenta con una orientación preponderante: facilitar la integración de la economía española en Europa en los años decisivos de esta década fin de siglo. Esta realidad obliga a conceder a *todos* los problemas de la Hacienda Pública una importancia decisiva, porque de la definición y aplicación de una adecuada política presupuestaria, del control y eficiencia del gasto público y de una reforma de la fiscalidad depende, en gran parte, el éxito de nuestra integración en Europa.

Ese planteamiento de los problemas de la imposición como parte vital de la modernización de la Hacienda Pública española es el que destaca el trabajo del profesor González-Páramo, y el que ratifican estos comentarios que definen las que son, en mi opinión, las líneas principales de su reforma en el epígrafe IV' del cuadro n.° 2, que actualiza las propuestas que expuse hace tres años.

Indicaba entonces —en el informe al que me he referido— que el nuevo sistema tributario de nuestra democracia fue el fruto de las políticas de ajuste consensuadas en octubre de 1977 con los partidos políticos en los Acuerdos de la Moncloa, y que ese cuadro tributario había ido acumulando, a lo largo de los últimos años, una experiencia que presentaba, inevitablemente, activos y pasivos. El balance de los primeros contaba con el acierto de elegir el «estilo tributario europeo», que tomaba de la civilización tributaria latina el IVA como forma perfeccionada del impuesto de ventas y los impuestos especiales sobre el consumo limitados a las cinco accisas básicas (petróleo y derivados, alcohol, vino, cerveza y tabaco), y que, por otra parte, adoptaba de la civilización sajona el tributo personal sobre la renta, apoyando su cumplimiento en el impuesto patrimonial y complementando ambos con el impuesto sobre el beneficio de sociedades. La potencia recaudatoria de ese cuadro fiscal europeo y su probada flexibilidad se harían sentir en nuestra Hacienda Pública, remediando su insuficiencia tradicional y potenciando el salto histórico de su presencia en la economía española al que nos hemos referido anteriormente.

Frente a estos dos activos innegables de la reforma tributaria iniciada en 1977, se contabilizaban también «gravosos pasivos», de los que el informe de 1990 destacaba cuatro partidas: 1) La defectuosa regulación legal de los tributos clave del sistema fiscal. El constante tejer y destejer de las disposiciones, a impulsos de necesidades recaudatorias, y la legislación emanada para el tratamiento de casos particulares de contribuyentes han producido —se decía— «una baja calidad de las normas fiscales de acuerdo con exigencias jurídicas y económicas», lo que ha constituido un obstáculo fundamental para su cumplimiento, pero, al mismo tiempo una oportunidad para su reforma. En este sentido, se proponía entonces —1990— su codificación y sistematización, «que no sólo facilitaría su necesaria coordinación, sino también la unificación de las reglas de valoración del sistema y la posibilidad de reconsiderar áreas completas, como la de la fiscalidad internacional, que recibirían así la oportunidad de mejorar sustancialmente su regulación presente». 2) El desfase evidente entre el cuadro fiscal y la Administración encargada de aplicar los impuestos. 3) El fraude fiscal que plaga el cumplimiento de los distintos impuestos, sin que se haya comprometido pública y políticamente un programa para su tratamiento. 4) La existencia de costes crecientes de la imposición, ligados a las distorsiones causadas por la pérdida de eficiencia que los impuestos ocasionan y a los costes directos e indirectos del cumplimiento tributario, a los que se añadían las desigualdades con las que la imposición se aplicaba, en contra de la equidad que siempre debe fundamentar el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales.

Constituye un motivo de satisfacción personal comprobar que estas líneas orientadoras de lo que debería ser el cambio fiscal de los años noventa, que se contenían en el informe elaborado cuando se iniciaba la década, no han perdido ni su fuerza argumental ni su vigencia, como lo demuestra el hecho de que tres años después el profesor González-Páramo las recoja literalmente en su trabajo al proponer las áreas decisivas de la modernización del sistema tributario. Dos son, en efecto —una vez señalados por él los activos y pasivos antes expuestos de la reforma tributaria realizada a partir de 1977—, los programas que su trabajo propone para tratar de remediar los males de nuestro sistema fiscal: corregir las distorsiones económicas que ocasiona su aplicación y minimizar las pérdidas de recaudación que puede producir el proceso de integración europea, acudiendo, con este último fin, «al alivio recaudatorio de la represión del fraude fiscal, a la privatización de las empresas públicas y a la utilización de tasas o precios ligados al uso de los servicios públicos». Pocas son las modificaciones que, por mi parte, sugeriría a esta reformulación del profesor González-Páramo de las propuestas que se incluyen ya en el informe que dirigí en 1990. Pocas, pero algunas:

1. Situar a la cabeza de las reformas —y no sólo, según afirma el profesor González-Páramo, «como alivio recaudatorio»— a la represión del fraude fiscal. Creo que el principal problema de la imposición española es lograr el cumplimiento de las obligaciones tributarias que establecen sus normas. La existencia de un fraude fiscal importante, y la inexistencia de un programa eficiente y públicamente comprometido capaz de ganar credibilidad general al proceso de su reducción, constituye un atentado al reparto equitativo de la imposición y al cumplimiento de las obligaciones fiscales. De modo que esa represión del fraude debería figurar a la cabeza de las reformas que hoy deben proponerse para modernizar la imposición española.

2. Una modificación menor es la aparición en el esquema reformador de la empresa pública. El profesor

González-Páramo la reclama con el servicio de su privatización para la obtención de ingresos públicos adicionales, con el fin de minimizar las pérdidas de recaudación en el futuro comprometido que define la integración europea. Mi opinión es que la reforma de la empresa pública debe constituir un área *propia e independiente* de las reformas generales del sector público para su modernización, y así se la considera en el cuadro n.° 2. Cierto es que el trabajo del profesor González-Páramo evalúa la privatización de la empresa pública como una reforma en la que deberían influir más los argumentos de eficacia que los recaudatorios. Sin embargo, creo que la reforma de la empresa pública no se concreta sólo en la línea de su privatización, sino que es una tarea más amplia que reclama otras actuaciones adicionales de la política económica, a las que se alude en el cuadro n.° 2, y a las que luego nos referiremos.

Por lo demás, la corrección de las distorsiones causadas por la imposición y la importancia de mantener la recaudación, como objetivos de la modernización del sector público, han ido cobrando desde 1990 una importancia creciente, y cosechando posibles sugerencias reformadoras.

Atendiendo a las observaciones anteriores, el área de la modernización de la tributación comprendería en la actualidad las tres actuaciones que se consignan en el cuadro n.° 2: 1) generalizar el cumplimiento tributario, reduciendo el amplio margen del fraude fiscal; 2) corregir las distorsiones de origen fiscal sobre la eficiencia en la asignación de los recursos, objetivo prioritario para la mejora de la competitividad de nuestra economía, y 3) mantener la recaudación, afectada por el proceso de integración europea.

Extender el cumplimiento tributario del cuadro fiscal, tal y como éste se ha ido conformando desde 1978, constituye, sin duda, el primero de los objetivos de la modernización de la Hacienda Pública española, pues es su logro el que condiciona la suficiencia y la equidad en el reparto de la carga tributaria establecida. Un objetivo, además, de importante y compleja consecución, dados los cambios profundos introducidos en la imposición existente y la alteración que éstos han supuesto para los comportamientos de los contribuyentes y de la propia Administración tributaria. La aplicación del nuevo sistema tributario ha ido revelando la existencia de un amplio margen de fraude fiscal, sin que se haya dispuesto —como antes se indicó— de un programa diseñado con el propósito de actuar sobre las variables que condicionan el cumplimiento tributario, y sin que se haya realizado una información pública de la marcha de ese cumplimiento fiscal y del margen estimado de fraude. La carencia de esa política frente al fraude fiscal convierte a su elaboración en un objetivo prioritario y permanente de la modernización de la Hacienda Pública en España. A falta de un análisis oficial del mismo, se dispone hoy de investigaciones y estudios privados que han destacado aquellos factores de importancia estratégica para la reducción del fraude. Atendiendo a esos análisis, cinco son, al menos, las líneas en las que convendría actuar para contar con una actuación eficiente frente al fraude fiscal.

1.°) Su conocimiento. Desde hace algún tiempo, mantengo la convicción de que no resulta posible mejorar el cumplimiento tributario si comenzamos ignorándolo. Negarse a conocer las dimensiones del fraude no investigando y evaluando los indicadores de su cuantía, o temiendo la difusión de las estimaciones disponibles, equivale a alimentar el fraude con el mejor de los medios para que crezca: su ignorancia. Como he afirmado en alguna oportunidad, el fraude es un fenómeno anaerobio: vive y se desarrolla sin el oxígeno de la publicidad, y retrocede y se agota cuando se airea su conocimiento.

Las estimaciones del fraude fiscal no han tenido más que un intérprete oficial, aunque discontinuo, cuyas conclusiones se han difundido siempre con retraso: la Comisión del Fraude en el IRPF. Las restantes evaluaciones del fraude se han realizado por investigadores particulares, sin encargo oficial alguno, y sin que sus resultados correspondan a series continuadas en el tiempo ni al conjunto de la imposición, sino a tributos concretos en un año determinado (54). El inventario de estas estimaciones que contiene el trabajo del profesor González-Páramo está realizado con su atención y conocimiento habituales, presentando el preocupante panorama del fraude en la actualidad: una evaluación en cifras que sitúa su nivel en el 5 por 100 del PIB, sin considerar el existente en la seguridad social, extendiéndose su presencia a todas las figuras que integran el sistema tributario español. La importancia de ese resultado, coincidente con otras estimaciones, parece aconsejar la ordenación de esos trabajos y su impulso oficial, encomendando su estudio a comisiones independientes por impuestos, integradas por expertos fiscales, técnicos estadísticos y hacendistas que rindan sus informes periódicamente ante una institución encargada de la integración de esos trabajos y, sobre todo, de su correcta interpretación, una institución semejante al viejo Consejo de Impuestos francés (55), que evaluara, en un estudio anual, la situación del fraude en España, presentando el cumplimiento tributario por grupos sociales y profesionales, y cuyas conclusiones se discutieran en el Parlamento con la propuesta de las correspondientes mociones para orientar los programas de la Administración tributaria, a fin de extender el cumplimiento de sus deberes fiscales por los ciudadanos.

2.°) El cumplimiento tributario debe estar basado en una buena ordenación legal de las obligaciones que establece el cuadro fiscal. Adam Smith afirmaba que la economía y la Hacienda Pública son una rama del arte de la legislación, de forma que sin una buena manufactura jurídica es imposible asentar unas instituciones delicadas como son los impuestos y solicitar el cumplimiento voluntario de las obligaciones que establecen, difíciles de respetar por el contribuyente cuando son difíciles de entender. La modernización de la Hacienda Pública española

tiene —como se afirmaba en el informe de 1990— una tarea pendiente: mejorar nuestros defectuosos textos legales, sistematizar sus preceptos y llegar a una *codificación fiscal.*

3.ª) La vigencia efectiva de un sistema fiscal complejo que combina impuestos personales y progresivos con las formas más perfeccionadas de gravámenes indirectos (IVA, accisas básicas), en un mundo crecientemente interdependiente, precisa de una Administración tributaria numerosa, bien adiestrada, con una carrera prometedora y definida al servicio de la Hacienda Pública, y con una organización adaptada plenamente a la densidad económica del territorio. Sin ese fundamento, es difícil esperar que los nuevos impuestos puedan convertirse en costumbres fiscales para el ciudadano. Y hay que confesar que ese apoyo ha faltado al cuadro fiscal que definió nuestra democracia. La reticencia corporativa de los cuerpos especiales de la Hacienda Pública y la demora en su necesaria reforma, junto a la carencia de un órgano único que programara la gestión e inspección tributarias, han trascendido sobre el cumplimiento impositivo en España. Sólo recientemente se ha innovado la Administración fiscal tradicional, con la creación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria en 1991, sin que, por el momento, se disponga de la información necesaria para evaluar sus posibles aportaciones a la gestión e inspección del sistema fiscal. Lo que sí se puede asegurar, por ahora, es que la deserción de las filas del personal más competente de la Administración de la Hacienda Pública hacia el bien retribuido asesoramiento fiscal del contribuyente ha sido muy numerosa desde comienzos de los años ochenta, lo que manifiesta una debilidad perceptible de la Administración y una devaluación paralela de los nuevos impuestos, porque nunca se puede olvidar el viejo aforismo de Musgrave: «un sistema tributario vale lo que valga la Administración encargada de aplicarlo». Reducir el fraude sin mejorar la Administración fiscal es una tarea irrealizable.

4.ª) Los análisis del fraude fiscal han venido destacando como uno de sus incentivos los elevados tipos marginales de la imposición, un factor cuya relevancia ha probado, para el caso de España, un sugerente trabajo del profesor Raymond (1987). La tarifa del IRPF y sus tipos marginales, conjuntamente con el impuesto del patrimonio, provocan situaciones tributarias de dureza extraordinaria, que constituyen una prima excepcional para el fraude. Moderar los tipos de gravamen ha sido una condición tradicional para extender el cumplimiento tributario. En esa dirección trataba de orientarse la reducción del tipo marginal de la reforma de la tarifa del IRPF en 1991, aplazada en 1992.

5.ª) La mejora de la calidad de las normas fiscales (condición 2.ª anterior), unida al montaje de unos buenos servicios de asistencia y asesoramiento al contribuyente, constituyen una palanca potente para levantar el cumplimiento fiscal, al igual que lo es una difusión convincente de los servicios públicos ofrecidos a los ciudadanos que detallen las mejoras de su calidad y la reducción de su coste.

La combinación de las cinco heterogéneas líneas de actuación que se han expuesto podría constituir, si se siguen con voluntad perseverante por la política y la Administración tributarias, un conjunto de reformas interdependientes de gran eficacia para reducir/erradicar el fraude fiscal.

La segunda de las líneas reformadoras que identifica el cuadro n.º 2 es la B.2, que, bajo el título de *Corrección de las distorsiones económicas de origen fiscal,* apunta a la necesidad de reducir/eliminar los efectos perturbadores que, en la utilización eficiente de los recursos económicos, origina la imposición existente. Las distorsiones económicas que la imposición española ocasiona en su regulación y funcionamiento actuales se catalogan y ordenan, con brevedad y acierto, en el trabajo del profesor González-Páramo. Ocho son los orígenes posibles de las principales distorsiones económicas cuya eliminación no supone renuncia a fines redistributivos o de otra naturaleza: 1) Las procedentes del IRPF más las cotizaciones a la seguridad social, que ocasionan efectos negativos sobre la demanda de trabajo y el nivel de empleo. 2) Las ocasionadas por los tipos impositivos marginales de la tarifa del IRPF sobre la oferta de trabajo familiar (con disminución de las tasas de participación femenina). 3) Las provocadas por los cambios de las cotizaciones sociales y las pensiones por ellas financiadas sobre la oferta del trabajo. 4) Las que ha ocasionado el IRPF y la cuantía de las prestaciones por desempleo (exentas hasta el ejercicio de 1994 del impuesto), y que afectaron a la búsqueda de empleo. 5) Las creadas por el impuesto de sucesiones en las empresas familiares que, al materializar los patrimonios en activos productivos no divisibles, pueden originar problemas graves de liquidez para el pago del impuesto y la continuidad de la empresa. 6) Las que ocasiona la convivencia del IRPF con el impuesto de sociedades, y que se concretan en un conjunto de potenciales distorsiones: las derivadas del tipo marginal del gravamen del IRPF (56 por 100) y el tipo de tributación del beneficio de sociedades (35 por 100), que constituye un estímulo fiscal importante para la constitución de sociedades ficticias que pueden beneficiar a las rentas elevadas; la necesaria y no reconocida doble imposición de dividendos que perjudica a las rentas derivadas de las participaciones en las sociedades. 7) Las que tienen su origen en el propio impuesto de sociedades, cuyos tipos impositivos efectivos pueden variar en función de las clases de actividad, el sector en el que se invierte y la forma en la que la inversión societaria se financia. Los efectos de la regulación española del impuesto de sociedades, en un mundo de creciente apertura exterior y de construcción del Mercado Común, con la necesidad de atender a la armonización y la competencia fiscales, llevaron al Ministerio de Economía y Hacienda a proponer la necesaria reforma del tributo de sociedades en 1992. Desgraciadamente, este intento reformador no se ha

llevado a efecto. Partiendo de los criterios de la OCDE (1991a) y del Comité Ruding (1992), un conjunto de profesores de Hacienda Pública presentamos una alternativa de reforma al impuesto de sociedades en un informe publicado por el Colegio de Economistas de Madrid (56), inspirado en tres criterios: su integración con el IRPF, con el sistema de «crédito por dividendo recibido» (evitando así la doble imposición de dividendos), la necesidad de definir con claridad el sujeto pasivo del impuesto, resolviendo las distorsiones hoy existentes para las sociedades transparentes y los grupos de entidades, con depuración de la base del impuesto entendida como beneficio de la sociedad (delimitando los ingresos computables y los gastos deducibles) y, finalmente, regulando con la máxima transparencia y eficacia los incentivos fiscales concedidos. 8) La suma de las distorsiones de la imposición más la posibilidad del contribuyente de deslocalizar sus actividades origina situaciones de arbitraje fiscal que afectan —afirma el profesor González-Páramo— no sólo a la recaudación impositiva, sino a la convergencia real.

Este conjunto de distorsiones económicas de origen fiscal obligan hoy a realizar ajustes en aspectos concretos de la imposición española que consideren, al menos, aquellas que afectan al nivel y composición del ahorro, a las decisiones de inversión y a la competitividad de las empresas en el ámbito de la CE.

La tercera de las líneas de la reforma fiscal (IV'), recogida en el cuadro n.° 2, es la que contabiliza la necesidad de mantener los ingresos públicos ante la brecha del déficit y su posible minoración derivada del proceso de la Unión Monetaria (B.3). Es ésta una preocupación manifestada en muchos análisis (ver un resumen en Fuentes Quintana, 1991). A esa preocupación se refiere también el profesor González-Páramo, sugiriendo como posibles alternativas para reforzar los ingresos necesarios, además de las ya aludidas de la represión del fraude fiscal y la privatización de las empresas públicas, la explotación del principio del beneficio a través de tasas y precios públicos, una propuesta que cuenta, según se ha indicado (Fuentes Quintana, 1991), con la virtud de asignar mejor los recursos, y además con su congruencia con un orden democrático (Wagner, 1991).

18. Entre las características fundamentales de la Hacienda Pública de la democracia española figura, en un lugar destacado, la que el cuadro número 1 identifica con tres referencias que manifiesta su título «Papel creciente de las haciendas territoriales, con un sesgo favorable al déficit y con propensión creciente al endeudamiento» (concepto IV del cuadro n.° 1), una característica que se ha comentado anteriormente en sus tres propiedades y que define, como indica el cuadro n.° 2.E, tres áreas de reforma para su modernización: 1) Las dirigidas a configurar los niveles de la Hacienda Pública atendiendo a la eficiencia del gasto público que corrija en el presente, y prevenga en el futuro, la multiplicación disfuncional del gasto por las distintas administraciones públicas. 2) Aumentar el bajo grado de corresponsabilidad fiscal que ha dominado y domina los principios y la práctica de la financiación de las haciendas territoriales. 3) Evitar la propensión al endeudamiento en el que concluyen la expansión del gasto territorial, las tensiones que crean las limitaciones de la financiación disponible y el menor coste político de la deuda frente a los instrumentos de financiación coactiva.

Tres áreas de reforma que no han recibido hasta la fecha la atención debida de la política fiscal, ni la adopción de medidas eficientes para resolver los graves problemas que su aplazamiento u olvido plantean. No puede decirse lo mismo de los análisis disponibles de nuestros juristas, hacendistas y economistas, pues éstos se han multiplicado para denunciar los problemas de la configuración y funcionamiento deficientes de las haciendas territoriales, y para hallarles posibles soluciones (57).

Al conjunto de problemas que plantea la modernización de las haciendas territoriales apenas dedica atención el trabajo del profesor González-Páramo, no considerándolo como un área específica de reforma con el fin de modernizar la Hacienda Pública. Esos problemas de las haciendas territoriales se disuelven en su trabajo abordándolos en el área reformadora del gasto público (los planteados por el crecimiento del gasto de las haciendas territoriales y su obligada coordinación) y en la disciplina financiera del Presupuesto (con la falta de transparencia de los Presupuestos y su laxitud, que han conducido a un déficit continuado y a unos niveles de endeudamiento que hipotecan el futuro de las haciendas territoriales y comprometen el cumplimiento de los criterios de disciplina presupuestaria para participar en la Unión Monetaria). Sin duda, estos problemas de las haciendas territoriales constituyen aspectos importantes para la modernización del gasto y del presupuesto de nuestra Hacienda Pública y, en este sentido, su inclusión en esas áreas reformadoras es obligada. Sin embargo, esas dos alusiones a los problemas de las haciendas territoriales no pueden hacer olvidar la unidad sustancial que posee la consideración espacial de la actividad financiera y la necesidad de evaluar cómo nuestra Hacienda Pública democrática ha resuelto su regulación, y en qué medida su funcionamiento resulta adecuado.

Consideradas desde esta perspectiva, hay que afirmar que tanto la ordenación como el funcionamiento de las haciendas territoriales constituyen dos de los aspectos más deficientes de la actividad financiera española, en los que ni se han definido ni se han aplicado medidas reformadoras que permitan albergar esperanzas para su mejora y corrección. Por este motivo, creo importante que la reforma de las haciendas territoriales constituya un área independiente de la modernización de la Hacienda Pública española, como propone el cuadro n.° 2 en su apartado E.

Como antes se indicó, las principales líneas reformadoras de las haciendas territoriales pueden reducirse a las tres que enuncia el cuadro nú-

mero 2.E; la primera de las cuales recuerda la multiplicación del gasto público que ha seguido al proceso de transferencias de funciones y actividades desde la Hacienda central, sin que el aumento del gasto en una función o actividad de la Administración territorial haya supuesto la disminución correspondiente en la Administración central. La disfuncionalidad en el crecimiento del gasto público constituye una de sus características principales, que en buena parte se explica por el deseo de extender las competencias por parte de las comunidades autónomas, junto al deseo de conservarlas por parte de la Administración de la Hacienda Pública central, en un clima de desconfianza mutua entre las distintas administraciones públicas. Por otra parte, la existencia de modelos diferentes en las transferencias de servicios ha agravado los problemas de falta de coordinación y normalización de las funciones de gasto público desempeñadas. A esa falta de coordinación del gasto público entre los distintos niveles de la Hacienda Pública ha contribuido también un fenómeno destacado por los juristas: el mimetismo que ha dominado en la organización y gestión de las comunidades autónomas respecto de la Administración central, lo que ha llevado a una extensión de estructuras burocráticas paralelas, con el consiguiente aumento del gasto público y su reducida productividad.

La multiplicación del gasto público total que se ha seguido del reparto inadecuado de funciones entre las haciendas territoriales y la Hacienda Central se ha convertido en un tópico reiterado en todos los análisis, sin que haya recibido el remedio de un tratamiento coordinado y pactado de las distintas administraciones, única alternativa para su solución eficiente, que no se encuentra en la solución simplista de la Administración única. De esta manera, y como afirma con razón el profesor González-Páramo, «los indiscutibles méritos de eficiencia de la descentralización como vía de aproximar las decisiones del gasto al ciudadano pueden quedar anulados por la falta de coordinación y por la duplicación de gastos en áreas de responsabilidad compartida».

La segunda de las áreas de reforma que plantean las haciendas territoriales se refiere a los efectos perceptibles que padece su sistema de financiación, un área problemática a la que no alude el trabajo del profesor González-Páramo, pese a la denuncia reiterada de su importancia por los análisis realizados hasta la fecha. Como afirman los profesores Monasterio y Suárez Pandiello (1993a), los tres pilares básicos de la financiación de toda hacienda subcentral son los impuestos, las transferencias y la deuda. Para la Hacienda autonómica, y en gran parte para la Hacienda local, la característica dominante en la utilización de esas tres alternativas ha sido la insuficiencia de la imposición para atender al gasto, y la gravitación creciente hacia las transferencias y el endeudamiento como alternativas de la cobertura de los gastos públicos. En el caso de las comunidades autónomas, las deficiencias de la imposición parten del diseño de la LOFCA, que limita la capacidad fiscal de éstas con la prohibición de incurrir en supuestos de doble imposición respecto de la Hacienda estatal. Pese a que el Tribunal Constitucional posibilitó la utilización de los recargos en los impuestos estatales, los gobiernos autonómicos no han utilizado esta alternativa por motivos de impopularidad política, ni tampoco lo han hecho para crear impuestos propios. Los impuestos cedidos a las autonomías en 1986 sufrieron la minoración debida a la supresión del impuesto de lujo y la no cesión del IVA al por menor, con lo que las vías impositivas quedaban limitadas al rendimiento de los impuestos cedidos, cuya utilización recaudatoria quedaba condicionada por su relación con las transferencias, hacia las que se ha desplazado la presión de los gobiernos autónomos para lograr más recursos. A esa actitud se ha añadido la alternativa del endeudamiento, a cuya flexibilidad se sumaba el coste político reducido a corto plazo para su utilización abusiva.

Las deficiencias del sistema de financiación autonómica partían, pues, de la limitada corresponsabilidad fiscal, a la que se ha superpuesto el deseo de no utilizar los márgenes que la misma ofrecía por los gobiernos autónomos. Las insuficiencias de la imposición autonómica se han tratado de resolver, a través de las transferencias de la Administración central, por la vía de las participaciones en los impuestos (PPI), que en realidad constituyen una subvención general, o no condicionada, en forma de participación general, dependiente de una serie de variables determinadas, en un fondo global constituido por los ingresos tributarios del Estado, sobre la base de una definición *ad hoc*. Han sido los acuerdos de financiación autonómica los que han determinado finalmente el grueso de los recursos de las autonomías. Dicho en otros términos: son los acuerdos, y la *forma* en que se han negociado, los que han facilitado a las comunidades autónomas una restricción presupuestaria laxa, ya que los gastos no han estado constreñidos por los ingresos disponibles rendidos por la tributación autónoma *ex ante*, sino por los adicionales que podían obtenerse por la presión negociadora en los acuerdos con los que se ampliaban los recursos totales.

Este sistema de financiación ha contado, además, con la «simpatía» política de la Hacienda central, pues mantenía la dependencia financiera de las comunidades autónomas, y también con el «afecto» político de las comunidades autónomas a los medios financieros disponibles con su gasto libremente decidido, y al ejercicio de sus competencias buscando la financiación por la vía popular de reclamar transferencias mayores de la Hacienda central, evitando la impopularidad que pudiera seguirse de una actitud activa posible —aunque limitada— en la utilización de los medios fiscales de que disponían. De esta suerte, se ha producido lo que el profesor Calsamiglia (1991) denomina gráficamente un *equilibrio perverso*, en el que la Administración central está satisfecha con el poder que le concede el

margen de maniobra sobre las autonomías, y éstas, por su parte, se conforman con la posibilidad de desviar la responsabilidad de su situación financiera sobre el Gobierno central.

El sistema fiscal insuficiente, con un gasto expansivo permitido por la restricción presupuestaria laxa, que encuentra en los acuerdos con el Gobierno central las vías de financiación, se ha extendido también a las haciendas locales, cuyos déficit actuales buscan solución en la presión política desatada sobre el Gobierno central para imitar la práctica viciosa con éste de las haciendas autonómicas.

La gravedad de este problema de la financiación de las haciendas territoriales, que denuncia las debilidades del comportamiento político del gasto y las carencias del sistema fiscal autonómico y local, se ha convertido en un foco de desequilibrios financieros que reclama la adopción de decisiones técnicas de una importancia difícil de exagerar, y con unas dificultades políticas extraordinarias para su adopción, que la convierten en un área vital para la modernización de nuestra Hacienda Pública.

La tercera característica a que responde el comportamiento de las haciendas territoriales es el crecimiento intenso de su endeudamiento, que se ha multiplicado por veinte entre 1983 y 1992, a una tasa acumulativa anual del 39,2 por 100, y que ha llevado a que varias comunidades autónomas incumplan de modo reiterado los límites fijados para aquél en la LOFCA. En este mismo vicio financiero han incurrido las haciendas locales, que han multiplicado por 3,5 su endeudamiento entre 1983 y 1992, con una tasa acumulativa anual del 14,7 por 100. Las haciendas locales no sólo han registrado el aumento de su deuda, sino también, recientemente, la declaración de insolvencia en algún municipio, al suspender sus pagos, con consecuencias gravísimas sobre la aceptación del endeudamiento local por las instituciones financieras.

Reformar esa propensión al endeudamiento de las haciendas territoriales requiere conocer sus causas para tratar de actuar eficientemente sobre ese proceso y atajarlo.

Una investigación reciente de los profesores Monasterio y Suárez Pandiello (1993b) ha encontrado un doble origen en el proceso de endeudamiento autonómico: los defectos ya apuntados del sistema de financiación y las razones de competencia en el mercado político que explotan los mecanismos de ilusión fiscal. Esta doble dependencia hace necesario, de una parte, reforzar los mecanismos de corresponsabilidad fiscal, y de otra, hacer partícipes a las comunidades autónomas de las tareas de reducción del déficit mediante la adopción de un compromiso integrado en los Escenarios de Consolidación Presupuestaria. Ese compromiso no puede limitarse a la simple fijación del Escenario de Consolidación Presupuestaria, sino que debe incorporar un mecanismo para que el Consejo de Política Fiscal y Financiera disponga de alternativas penalizadoras que incentiven en su cumplimiento, y establezcan sanciones en caso de que se sobrepasen los límites de endeudamiento previamente establecidos.

En lo que se refiere a las haciendas locales, los límites establecidos en la actualidad parecen suficientes, al requerir la autorización previa del Ministerio de Economía y Hacienda; a ellos podría añadirse en las leyes de Presupuestos la fijación de límites globales de acceso al crédito por las haciendas locales.

19. La modernización del sector público tiene en el frente de las empresas públicas un conjunto de tareas pendientes que reclaman decisiones reformadoras que no han sido plenamente adoptadas hasta la fecha. La necesidad de esas reformas las reclama la existencia de cuatro problemas reiteradamente denunciados por los análisis de la empresa pública en España:

1. El que el profesor Segura (1990b) ha denominado la insensibilidad de la empresa pública respecto de la rentabilidad del capital ante la expectativa de la garantía estatal en el endeudamiento de las empresas públicas. Esta situación determina que no se conceda importancia por el accionista principal (el Estado) al reparto de dividendos, y que las ampliaciones de capital se lleven a cabo sin una evaluación externa del mercado de la rentabilidad de los proyectos de inversión. Esa expectativa de la garantía pública del endeudamiento introduce un incumplimiento de la disciplina financiera en la gestión de las empresas públicas, que conduce a una acumulación de pérdidas que finalmente tiene que asumir el Presupuesto del Estado. Esta situación provoca dos consecuencias: la primera, que la finalización de las actividades de las empresas públicas en pérdida resulte en principio ilimitada, dependiendo del apoyo del Presupuesto (una situación impensable para la empresa privada); la segunda es que los sindicatos, con gran presencia y poder en la empresa pública, tienden a considerar que los trabajadores en las empresas públicas deben tener garantizada la estabilidad en el empleo, y sostienen con frecuencia exigencias de negociación colectiva independientes de la situación económica de cada empresa, a lo que se añade el hecho de que el coste político de las huelgas, largas y frecuentes, en la empresa pública termine recayendo sobre el Estado.

La indisciplina financiera de las empresas públicas prolonga así la laxitud del presupuesto de las administraciones públicas, convirtiéndose en un problema adicional, causante del aumento del gasto público y del déficit.

Remediar esta indisciplina financiera de las empresas públicas constituye una exigencia prioritaria de su reforma. El profesor Segura (1991, 1992) ha propuesto, para restablecer las condiciones de disciplina financiera de las empresas públicas y evitar la laxitud del Presupuesto del Estado por este motivo, un remedio radical: introducir la posibilidad de quiebra, lo que disciplinaría a todos los agentes que operan en la em-

presa pública. Esta decisión variaría los comportamientos de indisciplina financiera, pues obligaría a los financiadores (banca y cajas de ahorros) a ser más estrictos en sus concesiones de créditos; a los sindicatos les incentivaría a tener comportamientos más realistas, implicándose en la marcha de la empresa; a los gestores les impediría las huidas hacia adelante, y al accionista (Estado) le forzaría a ser más sensible al rendimiento del capital.

Esa propuesta de disciplina financiera debería completarse con la admisión de las subvenciones a las empresas públicas en aquellos casos en que sean inevitables y justificadas las razones políticas y sociales, debiendo someterse a las empresas públicas a contratos-programa, en cuantía definida, y encargar de su gestión a una agencia responsable de su aplicación en los términos acordados.

De esta suerte, la disciplina financiera de las empresas públicas sería restablecida para las actividades productivas orientadas al mercado por su cuenta de resultados, y para las actividades que no se orientan al mercado, y que se llevan a cabo por razones de interés general, estarían sometidas a un contrato-programa que sería gestionado con independencia y financiado por el Presupuesto en los términos precisos en que las empresas públicas desempeñasen las funciones que merezcan esas subvenciones.

Esa reforma fundamental en el comportamiento de las empresas públicas plantea problemas arduos en su implantación efectiva, que, obviamente, provienen —como ha afirmado el profesor Rojo (1992)— de la financiación de las decisiones adoptadas al margen del mercado por la vía de las subvenciones difícilmente disciplinables por los contratos-programa correspondientes, como demuestra la experiencia del pasado. Obviamente, éste es un problema capital que debe encontrar su solución en la voluntad política que se ponga en la adopción de esas alternativas rigurosas, pero necesarias.

2. El segundo problema de las empresas públicas enlaza, en parte, con el anterior, y reside en la pluralidad de objetivos que se les encomiendan, y que originan una confusión para orientar y juzgar sus actividades. Con frecuencia se afirma, y se pretende, que las empresas públicas desempeñan una extensa lista de funciones: velar por el empleo, conseguir una mayor solidaridad social, luchar contra las desigualdades territoriales, aumentar las exportaciones, realizar una mejor oferta de servicios públicos a precios bajos y lograr, además, la eficiencia en la administración de sus recursos. El resultado de esta multiplicidad de objetivos permite justificar cualquier tipo de gestión a posteriori, apelando, para justificar las pérdidas, a una finalidad determinada de las muchas que se manejan. Por otra parte, esos objetivos múltiples son, con frecuencia, contradictorios e impiden cualquier dirección coherente de la gestión de las empresas públicas.

Evitar la confusión que proviene de este hecho requiere realizar una delimitación operativa de objetivos que diferencie las actividades orientadas hacia el mercado de las actividades que persiguen objetivos diferentes, de carácter político, con el propósito de que la parte de los costes derivada de objetivos políticos en que incurre cada empresa pública se financie por el Presupuesto. De nuevo, aquí las dificultades residen en la estimación de esos costes abiertos a las subvenciones y al Presupuesto, difíciles de cuantificar por motivos políticos.

Una alternativa indirecta para lograr esa separación de los objetivos de la empresa pública es aproximarse a ella a través de la reorganización del conjunto de empresas públicas, diferenciándolas por su agrupación en dos núcleos diferentes: una corporación que reúna las empresas con futuro y rentables, y una segunda que agruparía a las empresas no rentables, que carecen de futuro o que, para que lo tengan, han de ser objeto de planes de ajuste que posibiliten una reducción de pérdidas con ayuda temporal del capital público. Esa distinción organizativa ha llevado a la segregación de las empresas del núcleo rentable del INI, que formarán parte de la corporación TENEO (que agrupa el 57 por 100 del empleo y el 83 por 100 del valor añadido de las empresas del INI), mientras en un segundo núcleo se integran las restantes empresas, que permanecen en el sector público por motivos políticos y que deberán recibir subvenciones. Las ventajas de esta reorganización de las empresas públicas serían las de atribuir a la corporación TENEO (empresas rentables) el objetivo de maximizar el capital a largo plazo, posibilitando, además, sus políticas de inversión. El segundo grupo de empresas no rantables harían transparente a los ciudadanos el coste de mantener sus actividades a través del Presupuesto. A esta reorganización del INI se añadirían dos corporaciones más: REPSOL y Corporación Argentaria, que ha unificado la gestión de la banca pública.

3. Problema importante en los resultados de las empresas públicas en España es el que plantea su gestión, en un triple sentido. En primer lugar, por la indeseable dependencia de los gestores públicos respecto de los cambios políticos, lo que ha impuesto una inestabilidad acusada a la gestión pública empresarial. Asegurar la independencia y continuidad de los gestores públicos parece obligado para la programación de las actividades de la empresa pública a plazo medio y largo. En segundo lugar, la autonomía en el proceso de gestión de las empresas públicas debe ser asegurada, sin interferencias políticas. En tercer lugar, la empresa pública debe crear incentivos en favor de comportamientos minimizadores de costes de sus gerencias. En este sentido, garantizar la competencia en el sector en el que operan las empresas públicas constituye una condición importante, al igual que lo es el presionar a la empresa para que retribuya el capital de forma semejante a lo que sucede en el sector privado.

4. Finalmente —y como han afirmado Oscar Fanjul y Luis Mañas

(1993)—, en España no ha existido en la última década una política de privatizaciones, ni siquiera una discusión pública que pudiera definir el sentido y la oportunidad de esa política que ha dominado en la Europa comunitaria y en otros países. No se puede afirmar, sin embargo, que en la última década no se hayan privatizado empresas públicas en España. Lo que sí se puede decir es que ese proceso ha sido radicalmente distinto al registrado en otros países europeos. Esas diferencias las marcan tres hechos: la falta de una decisión que afirme el propósito de la privatización, la inexistencia de un programa de privatizaciones, y el tipo y la forma específica que han seguido las privatizaciones realizadas. En primer lugar, en vez de afirmar la necesidad de las privatizaciones, lo que se encuentra es la negativa reiterada del Gobierno socialista a su realización; en segundo lugar, no se ha definido un programa de privatizaciones, y en tercer lugar, las privatizaciones realizadas han discurrido de una forma peculiar e incomparable con las privatizaciones europeas. Las privatizaciones *totales* de las empresas públicas han afectado a aquellas que carecían de toda viabilidad o que se habían adquirido previamente a la iniciativa privada, y cuya permanencia en el sector público era de imposible o muy difícil justificación o, finalmente, han afectado a aquellas empresas que planteaban problemas por su titularidad pública en los mercados internacionales. En cualquier caso, estas ventas de empresas públicas no han formado parte de un programa general. Han respondido más bien —como afirma Guillermo de la Dehesa (1993)— a decisiones estratégicas de las corporaciones de empresas públicas para reorganizar sus actividades.

Por otra parte, las privatizaciones han utilizado otra alternativa más relevante en España, tanto por su importancia cuantitativa como por sus efectos sobre la filosofía de las empresas públicas españolas. Se trata de las *privatizaciones parciales,* realizadas mediante una serie de ventas en los mercados de capitales a través de ofertas públicas de acciones. Tres características han dominado esas *privatizaciones parciales:* 1) El deseo manifiesto del Gobierno de no perder el control de las empresas públicas, en las que ha conservado más del 50 por 100 del capital. 2) La intencionalidad de esas operaciones, consistente —como afirman Oscar Fanjul y Luis Mañas (1993)— en reforzar la personalidad de las empresas, sacarlas del *ghetto* público, permitiéndolas el acceso a nuevas fuentes de financiación y utilizando el sistema para someterlas a una disciplina financiera que no domina como debiera en el sector de empresas públicas. 3) La venta de los paquetes accionariales de las empresas públicas no ha sido en todos los casos lo transparente que hubiera resultado conveniente, ni se ha dirigido a posibilitar la entrada de un accionariado popular.

Sin embargo, la privatización parcial de estas empresas públicas españolas no deja de tener efectos positivos para ayudar a resolver su primer problema antes expuesto (la insensibilidad del propietario —Estado— a la rentabilidad del capital), ya que, aunque la propiedad dominante —el principal— sea el Estado (pues no se pierde el control público del capital), la labor de supervisión ejercida por el accionariado privado puede permitir una mejor solución de los problemas que plantea la relación Principal-Agencia en las empresas públicas, ayudando a la Agencia (empresario) a conseguir la adopción de aquellas decisiones que favorezcan la rentabilidad del capital de la empresa.

Obviamente, estas ventas de paquetes de las empresas públicas han originado ingresos para el Presupuesto, siempre interesantes, pero no muy importantes en el caso de España. Estas privatizaciones parciales son —como indica Vickers (1993)— financieramente neutrales, a menos que contribuyan a un aumento de la eficiencia económica. Este parece ser el caso de la privatización parcial de las empresas públicas en España, pues el reforzamiento de la presencia del accionariado privado introduce, de alguna forma, un elemento de mayor disciplina en la administración de la empresa, y mayor respeto hacia la rentabilidad del capital. Otro problema distinto es el de si el precio al que ese patrimonio público se ha enajenado mantiene el valor neto de la propiedad del Estado, dada la subvaloración que ha dominado en la salida de las acciones para su venta.

Cabe concluir, a la vista de lo expuesto, que el proceso de privatización de la empresa pública en España, en el sentido que el mismo ha tenido en los principales países europeos, no ha existido. Ha faltado un debate técnico informado sobre su conveniencia y necesidad, y no se ha elaborado programa alguno para llevarlo a cabo. Es evidente —como concluyen Oscar Fanjul y Luis Mañas (1993)— que «en el futuro, los problemas presupuestarios resultantes de la recesión económica actual, el cumplimiento de las condiciones necesarias para la participación en la Unión Monetaria y, sobre todo, el hecho de que España no puede seguir siendo una excepción dentro de una tendencia mundial, debe llevar una actuación más agresiva en el terreno de las privatizaciones. La meta no será devolver al sector privado lo que ideológicamente le corresponde, sino más bien aliviar al sector público (y por tanto al Presupuesto) de una pesada responsabilidad de la que no saca ningún beneficio político ni económico».

20. La agenda reformadora que tiene ante sí la modernización del sector público español en esta década fin de siglo constituye un componente fundamental de la política económica de apertura exterior, estabilidad económica y adopción de un sistema de economía de mercado, en cuya decidida aplicación España se juega su futuro desarrollo y su convergencia real con los países de la Europa comunitaria, pretensión última que legitima la decisión histórica de nuestra integración en la CE. Esa política económica fue la que diseñaron, y por la que lucharon, los mejores economistas

españoles de este siglo, y que hoy tenemos la oportunidad y la responsabilidad de aplicar quienes contamos con la suerte de vivir en esta década decisiva. En este juego de nuestro destino, es preciso ser conscientes de que no existe alternativa alguna para afirmar el futuro desarrollo económico de España distinta a la que define el modelo que Juan Velarde (1993) ha denominado del *desarrollo abierto,* y cuya aceptación definitiva sella nuestro compromiso europeo.

Un deber de estricta coherencia lógica con esa opción europea es el que nos obliga a actuar en los seis frentes en los que se decide la modernización del sector público, a los que nos hemos referido en este trabajo:

- Contar con una política presupuestaria que contribuya a la estabilidad nominal.
- Afirmar el control del gasto público, y mejorar su estructura y su gestión.
- Reformar el sistema de seguridad social para garantizar su supervivencia.
- Generalizar el cumplimiento de los impuestos, corregir las distorsiones que ocasiona su vigencia y mantener la recaudación.
- Configurar mejor los niveles de la Hacienda Pública, aumentando la corresponsabilidad fiscal de las haciendas territoriales y frenando su propensión al endeudamiento.
- Reformar la conducta de nuestras empresas públicas para que cumplan con las condiciones de disciplina financiera, delimitando su campo de actuación con un programa definido de privatización.

Esos seis frentes, en los que se decide la modernización de nuestro sector público, reclaman reformas profundas y costosas en los comportamientos históricos de nuestra sociedad, sin cuya aceptación nuestro deseo de convergencia real con la Europa comunitaria resultará inalcanzable.

NOTAS

(1) De los tres instrumentos fundamentales de la acción pública en la economía —la regulación interventora, los programas de la Hacienda Pública y la actuación de las empresas públicas—, la política económica española ha preferido las regulaciones interventoras, que dominan absolutamente en la política económica de 1890 a 1959. Se asentó así una tradición intervencionista que recorre todo el siglo, a la que se referían ya los trabajos de Flores de Lemus (1905, 1928 y 1929) y Perpiñá (1936), y que sería después analizada e inventariada en sus distintas medidas y etapas históricas por Velarde (1967, 1993), García Delgado y Roldán (1973) y García Delgado (1984). El seguimiento, los propósitos y la consideración crítica de esta actuación intervencionista frente a las otras alternativas de que disponía el sector público (Hacienda Pública y empresas públicas) cuenta hoy con los interesantes trabajos de tres economistas de las generaciones más jóvenes: Comín (1988 y 1993a y b), Serrano (1992), Costas (1988, 1992) y Costas y Serrano (1989).

(2) Vid., sobre esos ensayos fracasados de las reformas tributarias en España: Fuentes Quintana (1961, 1964a y b, 1975 y 1990b) y Comín (1988).

(3) Me he referido a los trabajos e ideas principales de los historiadores de nuestra economía en el extenso prólogo a la obra de Bernis (1917), reeditada por la Fundación FIES de las Cajas de Ahorros (1988), prólogo actualizado después en mi lección con motivo del Doctorado *honoris causa* por la Universidad de Sevilla (Fuentes Quintana, 1993b).

(4) Esos trabajos los encabeza el que ha sido maestro de quienes hoy enseñan Economía Española en las facultades de Economía, el profesor Juan Velarde, cuyo planteamiento histórico de sus problemas ha sido seguido por muchos de sus discípulos; J. L. García Delgado y S. Roldán, en primer término, y más tarde, Serrano (1987a y b y 1988) y Costas (1988), entre otros.

(5) Sobre esta crítica de los historiadores actuales a las consecuencias de la protección arancelaria de la agricultura, vid. García Lombardero (1985), Tortellá (1985a y 1992) y L. Prados (1988).

(6) Vid. la excelente interpretación de este proceso en Serrano (1987a y b).

(7) Esta apertura de la fijación de los derechos del arancel a los intereses de la producción española fomentó la conversión de éstos en grupos de presión para influir en su cuantía. Con gran clarividencia, el gran crítico del proteccionismo de Cánovas —Gabriel Rodríguez (1917)— denunciaría este hecho por vez primera: «Cánovas abrió los antros de los vientos proteccionistas... que acabaron arrollándole». Es esa posición crítica la que han ratificado los análisis recientes del proteccionismo (Fraile, 1991).

(8) Como afirma Serrano (1988): «España tuvo que aceptar rebajas en la segunda columna del Arancel (la de derechos más reducidos) sin conseguir a cambio más que la cláusula de "nación más favorecida"; es decir, después de optar por la reciprocidad (rebajas mutuas) y actuar consecuentemente por su parte, debió conformarse siempre con el tratamiento general a partir de 1891. "Cretinismo político-comercial" denominó con furor Flores de Lemus (1905) a esta forma de actuación». Ese juicio indignado del gran economista español quizás haya que moderarle desde la humildad de nuestra debilísima capacidad negociadora, que evaluaría, con todo rigor y precisión, el profesor Perpiñá (1936).

(9) Vid., sobre esta evolución de la política arancelaria, Sánchez Alberti (1976) y Serrano (1988).

(10) Esta protección adicional del tipo de cambio, denunciada en el *Dictamen de la Comisión del Patrón Oro* (1929), ha sido alegada por Fraile (1991) basándola en la *depreciación* del tipo de cambio que encarecía las importaciones, y que está presente en la etapa 1880-1900 y después de la primera guerra mundial. Marcela Sabaté (1993) ha negado que la *depreciación* de la peseta en el tránsito al siglo XX protegiera adicionalmente a la economía; al estimar el tipo de cambio real en esta etapa y considerar tipo de cambio y precios relativos, afirma que la protección no se reforzó porque el efecto de los precios dominó sobre los efectos del tipo de cambio. Esa interpretación de la influencia del tipo de cambio sobre la protección no considera, sin embargo, la que puede derivarse del tipo de cambio sobreapreciado o sobre-evaluado de la peseta que, al discriminar en contra de las exportaciones, dificulta la competitividad de éstas en los mercados exteriores y constituye una poderosa razón para proteger las actividades productivas *no* comercializables y perjudicar a los bienes y servicios comercializables. Es precisamente este comportamiento del tipo de cambio el que está presente en las etapas 1933-1935, 1940-1959 y en la fase 1989-1993, en las que la sobreapreciación de la peseta respecto del nivel relativo de precios erosionó la capacidad competitiva de nuestras exportaciones, desviando la utilización de recursos en los sectores más productivos de nuestra economía. Creo que es a este tipo de cambio arbitrario al que se refiere el *Dictamen de la Comisión del Patrón Oro* (1929).

(11) Vid., sobre este punto, Perpiñá (1936).

(12) Vid. Perpiñá (1936) y García Delgado (1986).

(13) Vid. Sardá (1936).

(14) Sobre esa línea de un proteccionismo continuado ha insistido especialmente García Delgado(1986), en un trabajo que ofrece una síntesis del recorrido secular del intervencionismo en la economía española. La regulación interventora en nuestra política económica y

su evolución se describe y valora acertadamente en el trabajo de Comín (1993a). Debe destacarse que, pese a la continuidad de la regulación interventora sobre la actividad económica en el periodo 1890-1959, ello no significa que exista una identidad en los medios de esa regulación ni, en consecuencia, en el control del mercado interno. Serrano (1988) ha propuesto diferenciar tres etapas: la primera, de 1877 a 1931, en que la regulación se concreta en el Arancel más los tratados de comercio; la segunda, que discurre entre 1931 y 1959, en que la regulación se materializa en el establecimiento de contingentes, restricciones en la utilización de divisas y el fin del multilateralismo comercial, medios todos ellos que suponen un cierre mucho más riguroso del mercado interno; y la tercera, que va de 1960 a 1992, en que se vuelve al Arancel como criterio protector, aunque en un régimen de mayor apertura exterior del comercio, con menores derechos y aplicación final del Arancel exterior común de la CE. El fin de esta última etapa registra un cambio completo respecto de las dos anteriores.

(15) Vid., sobre este punto, Prados (1992) y Fraile (1991).

(16) Vid. Serrano (1992).

(17) La tendencia proteccionista y la reserva del mercado interno convertirían a los impuestos sobre el comercio exterior en un ingreso apreciable de la Hacienda Pública. Como afirmó, antes de la llegada de la protección de Cánovas, José García Barzanallana (Serrano, 1987a y b): «la Renta de Aduanas es y debe ser la favorita de todo buen administrador». Una idea —sólo una y no la más importante— que atrajo a Cánovas hacia la protección en 1890. Si a ese gravamen sobre el comercio exterior se añaden los tributos sobre consumos específicos, se tendrán los ingresos fiscales dominantes en la Hacienda Pública española, que completa con los impuestos de producto el cuadro tributario vigente durante la etapa del proteccionismo integral. Una opción fiscal que prueba el retraso de nuestra Hacienda Pública, pues son precisamente estos gravámenes los que definen —según H. Hinrichs— los sistemas tributarios más atrasados (vid. Fuentes Quintana, 1990b).

(18) La servidumbre histórica de la política monetaria a la política presupuestaria sería denunciada, en primer lugar, por Flores de Lemus en el *Dictamen de la Comisión del Patrón Oro* (1929). Sobre esa subordinación, y sobre la práctica inexistencia de una política monetaria activa, insistiría Olariaga (1933). Un excelente análisis de las dificultades de la práctica de una política monetaria española en el largo período que domina el proteccionismo integral es el realizado por Martín Aceña (1985a). Sobre las limitaciones de la política monetaria insistiría especialmente Rojo (1963), quien traería hasta nuestro tiempo esa preocupación histórica, que solo se alteraría con la definición de la política monetaria activa que, bajo su inspiración, se diseña a partir de 1973. Sin embargo, la política monetaria ha continuado interferida en su funcionamiento posterior por el comportamiento de la política presupuestaria, como prueban los hechos a lo largo de las dos últimas décadas.

(19) Comín (1988 y 1993a y b), Costas (1988, 1992), Serrano y Costas (1988) y Costas y Serrano (1989) han insistido en que el espacio ocupado por la regulación se debió a la incapacidad de la Hacienda Pública para convertirse en instrumento alternativo de intervención, y que la regulación sólo cede ante la política presupuestaria cuando ésta despeja la insuficiencia financiera causada por la carencia de un sistema fiscal con capacidad recaudatoria. No estoy convencido de esa afirmación, que cuenta, sin embargo, con la existencia de una correlación histórica. Pero correlación no es causalidad. Creo que la *causa* que lleva al uso de la política presupuestaria y a la liberalización de las regulaciones básicas de la economía es el cambio de la concepción de la política de desarrollo desde el proteccionismo integral al planteamiento alternativo que concede a la apertura exterior, la estabilidad económica y la liberalización de los mercados el protagonismo para lograr el desarrollo económico. Es esa concepción opuesta de ambas políticas de desarrollo la que reparte los papeles a la regulación y al mercado.

(20) El retroceso del PIB per cápita de España respecto de los países industrializados se registra, según afirma Comín en el trabajo que publica este mismo número de Papeles, en tres etapas: 1891-1913, 1930-1959 y 1975-1984. Entre las causas comunes a las dos primeras etapas, figuran el proteccionismo frente al exterior, el intervencionismo estatal y la inestabilidad de precios, consecuencia de la falta de unas políticas monetaria y presupuestaria capaces de asegurar una estabilidad, justamente tres objeciones básicas de los economistas españoles a la política del proteccionismo integral. El retroceso de 1975-84 tiene en la crisis económica internacional de los setenta y en la lentitud de la aplicación de las políticas de ajuste a la crisis sus causas principales. En cualquier caso, la favorable coyuntura exterior ha sido el primer factor del crecimiento y la convergencia de la economía española en todo tiempo, al favorecer las exportaciones españolas y las importaciones de capital. De esta manera, el comercio exterior de España ha desempeñado históricamente un papel decisivo a la hora de definir las oportunidades de desarrollo económico del país, pese a la importancia adjetiva de nuestros intercambios con el resto del mundo en el PIB. Dicho en otros términos: no hay que atender a la importancia *cuantitativa* de nuestro comercio exterior para evaluar su papel, sino a su importancia *cualitativa*, por las funciones vitales que para el crecimiento de nuestro país tienen las corrientes del comercio exterior. La exposición de estas dos visiones y su significado se desarrolla en los trabajos contenidos en *Información Comercial Española* (1962).

(21) Vid. una síntesis de estas ideas en Fuentes Quintana (1993c).

(22) Sobre esa interpretación insiste con acierto Serrano (1992).

(23) Sobre la importancia del intervencionismo financiero y su necesaria liberalización, véase el conjunto de números monográficos de Papeles de Economía Española (1980, 1984 y 1987).

(24) Vid. *Información Comercial Española* (1964), número dedicado a la exposición de las líneas rectoras de una posible reforma tributaria.

(25) Las rigideces del sistema económico español serían subrayadas como un condicionante básico de la adaptación a la crisis por Rojo (1963), y las consecuencias del aplazamiento de la reforma tributaria y sus costes se destacan en Fuentes Quintana (1978). Esos dos pesados legados se contabilizan como la peor de las herencias del franquismo por Costas y Serrano (1989), y Serrano y Costas (1990).

(26) Sobre el contenido, forma y propósitos de los Acuerdos de la Moncloa, vid. Fuentes Quintana (1982, 1984, 1989, 1990a y 1993c). Vid. asimismo Serrano y Costas (1990).

(27) Vid. Fuentes Quintana (1989, 1993a y 1993c). Vid. asimismo Segura (1990a).

(28) Vid. Fuentes Quintana (1987 y 1993c). Vid. asimismo Linde (1990).

(29) Vid. una exposición sistemática en Fuentes Quintana (1991 y 1993c).

(30) Creo que los seis rasgos del sector público durante la democracia española resumen expresivamente su comportamiento y destacan sus problemas fundamentales. La descripción del sector público, realizada a partir de los seis rasgos que destaca el cuadro n.º 1, la expuse por vez primera en un trabajo de hace un par de años (Fuentes Quintana, 1991), y la he utilizado después en otros trabajos.

(31) Las notas 32 a 36 siguientes contienen la referencia a esas preocupaciones diversas de la literatura del desarrollo del gasto público en España.

(32) El interesante e innovador trabajo del profesor Lagares (1988) destacó el interés de disponer de una referencia europea para explicar el comportamiento del gasto público en España, dado el indudable atractivo que el gasto público en la CE tendría para el gasto público español. Esa referencia es la que suministra el concepto de *norma comunitaria del gasto*. Sobre este concepto y su influencia indudable en el crecimiento del gasto público español, vid. el citado trabajo del profesor Lagares.

(33) Este factor de crecimiento del gasto público se ha destacado por muchos autores. Sin embargo, le concede un lugar prioritario el interesante trabajo de Gadea (1993), en el que

afirma, tras examinar la marcha del gasto público y su gran salto durante la democracia, que «la transformación de la estructura fiscal (en 1976) tuvo un efecto positivo sobre el crecimiento del gasto público... al coincidir la reforma fiscal con una importante transformación social y política que mejoró el umbral de aceptación de la reforma, *desplazándose* la demanda de gasto público a la derecha».

(34) Vid., sobre este punto de la multiplicación del gasto público causada por la propia multiplicación de los agentes intérpretes del mismo: MONASTERIO y SUÁREZ PANDIELLO (1993a) y GADEA (1993).

(35) La influencia de la crisis económica de los noventa en el crecimiento del gasto público se destaca por todos los autores que han analizado su evolución. Vid., especialmente, GADEA (1993).

(36) El trabajo del profesor GONZÁLEZ-PÁRAMO coloca un acento de preocupada atención en la aparición fugaz de la política de consolidación presupuestaria que limita —quizá con excesivo rigor— a solo dos años: 1986 y 1987.

(37) Vid. *infra* cuanto se expone sobre reforma del Presupuesto.

(38) El aumento del gasto público de consumo y la expansión extraordinaria de las transferencias plantea el problema de si esa orientación del gasto público ha supuesto un coste para nuestro desarrollo económico. Dos investigaciones realizadas por los profesores RAYMOND (1993b) y VALLE (1989), utilizando metodologías distintas, afirman la existencia de un coste importante asociado a la estructura dominante del gasto público. El profesor González-Páramo recoge las conclusiones de estos trabajos en la nota 22 de su artículo. Dadas las características estructurales de la economía española, la conjetura que estos trabajos permiten alegar debería, al menos, alertar sobre los costes para la productividad y el desarrollo del país de continuar intensificando ese fuerte componente de gastos de consumo y transferencias en la estructura del gasto público.

(39) Esa es la línea de reforma del gasto público que se desarrolla más adelante, y que los trabajos de la OCDE han contribuido a difundir, intercambiando experiencias de los distintos países, y a analizar, con la realización de interesantes estudios sobre diferentes aspectos de esa mejora de la «calidad de los gastos públicos». Vid. una exposición sintética de las medidas de esa política en OCDE (1993a).

(40) Este concepto fue propuesto por KAY y SEN (1983) para agrupar a los tributos que elevan los costes efectivos de los *inputs* de las empresas (trabajo y capital). Fue precisamente el profesor GONZÁLEZ-PÁRAMO (1990b) el primero en utilizarlo en España, incluyendo en el mismo: el impuesto de sociedades, las cotizaciones empresariales a la seguridad social y dos tercios del impuesto sobre transmisiones patrimoniales. Esos son los conceptos que comprende el epígrafe II.2 del cuadro n.° 1.

(41) La estimación del total del fraude fiscal, cuyos estudios detalla el trabajo del profesor González-Páramo en su nota 49, alcanzaría el 5 por 100 del PIB, sin incluir el fraude en las cotizaciones de la seguridad social.

(42) Sobre la reforma tributaria contenida en los Acuerdos de la Moncloa, vid. FUENTES QUINTANA (1978 y 1983).

(43) Vid., sobre este punto, BAREA (1993a) y GONZÁLEZ-PÁRAMO (1993b).

(44) Vid., sobre el fracaso histórico de la presupuestación por programas en España, el trabajo de ZAPICO GOÑI (1988).

(45) Vid. MONASTERIO y SUÁREZ PANDIELLO (1993b).

(46) Vid., sobre estas características, MONASTERIO y SUÁREZ PANDIELLO (1993a).

(47) Vid., sobre la significación e importancia de la empresa pública en España, FANJUL y MAÑAS (1993).

(48) Sobre la mezcla desafortunada y costosa de política presupuestaria y política monetaria, en particular tras el ingreso de España en el Sistema Monetario Europeo en junio de 1989, vid., MALO DE MOLINA (1991) y VIÑALS (1992a y b, y 1993).

(49) A partir de enero de 1994, el derecho presupuestario español deberá incorporar el contenido del artículo 104 del Tratado de la Unión Europea. Con este fin, la ley de Presupuestos Generales del Estado para 1994 (artículo 51) modifica el artículo 101 de la Ley General Presupuestaria, incorporando el artículo 104 del Tratado de la Unión, que prohíbe la autorización de descubiertos o la concesión de cualquier otro tipo de crédito por el Banco de España a cualquiera de los integrantes de las administraciones públicas, y prevé que el recurso concedido al Banco de España por 1,15 billones de pesetas se consolidará en una deuda especial a cuarenta años, plazo de la devolución.

(50) La credibilidad del desempeño de las políticas estabilizadoras por parte de la aplicación de la política monetaria se ha asociado, en muchos análisis actuales, a la independencia de los bancos centrales. Esa literatura ha fundamentado la petición de autonomía de los bancos centrales del poder político, idea que informa el Tratado de la Unión y el proceso de construcción del Banco Central Europeo. A este propósito debería responder la Ley de Autonomía del Banco de España.

(51) Como se ha indicado anteriormente, esta reforma de la gestión del gasto público ha sido destacada especialmente por los trabajos de la OCDE, cuyas principales conclusiones se han sintetizado en OCDE (1993c).

(52) Vid. FUENTES QUINTANA, BAREA, GARCÍA DE BLAS y GONZALO (1982).

(53) Vid., sobre estas líneas de reforma auspiciadas por la OCDE, además de las publicaciones citadas, el conjunto de informes anuales sobre la gestión (OCDE, 1987, 1990a y b, 1991b, 1992a y b, y 1993a). Vid. asimismo OCDE (1993b).

(54) Un inventario y síntesis de las principales conclusiones de los estudios disponibles sobre el fraude fiscal se contiene en la nota 49 del trabajo del profesor González-Páramo.

(55) El Consejo de Impuestos francés fue creado durante la etapa ministerial en que desempeñó el Ministerio de Finanzas francés Valery Giscard d'Estaing, y estuvo integrado por destacadas personalidades con amplia experiencia en la Hacienda Pública. El Consejo, creado el 22 de febrero de 1971, publicó periódicamente unos documentados y bien elaborados informes sobre el cumplimiento tributario, denunciando las áreas de elisión y evasión fiscal, que fueron de enorme utilidad para concienciar a los franceses de la situación de su sistema tributario y de la necesidad de aplicar las medidas precisas para evitar la situación de evasión o fraude fiscal. Vid., sobre este tema, los informes del *Conseil des Impôts* (1972). *Vid.* asimismo VIOT (1973).

(56) *Vid. Colegio de Economistas de Madrid* (1992). Este informe detalla el conjunto de reformas que debería incorporar el impuesto de sociedades para evitar las distorsiones económicas originadas por su aplicación, y con el fin de orientar sus principales regulaciones en la línea marcada por la integración europea. Inexplicablemente, este informe no se cita en el trabajo del profesor González-Páramo.

(57) Vid. MARTÍN-RETORTILLO y otros (1989), CASTELLS (1988), MARTÍN REBOLLO (1991), ASOCIACIÓN GALEGA DE ESTUDIOS DE ECONOMÍA DEL SECTOR PÚBLICO (1993), CARAMÉS (1994), PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA (1992), MONASTERIO y SUÁREZ PANDIELLO (1993a y b), SUÁREZ PANDIELLO (1990), ZURDO y GIMÉNEZ-REYNA (1991), GIMÉNEZ-REYNA, ZURDO RUIZ-AYÚCAR I. y ZURDO RUIZ-AYÚCAR J. (1992).

BIBLIOGRAFIA

ANDRÉS ALVAREZ, V. (1943), «Historia y crítica de los valores de nuestra balanza de comercio», *Moneda y Crédito*, n.° 4.

ANTÓN PÉREZ, J. A. (1992), «Las haciendas locales, situación actual», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.° 52/53.

ASOCIACIÓN GALEGA DE ESTUDIOS DE ECONOMÍA DEL SECTOR PÚBLICO (1993), *Haciendas territoriales y corresponsabilidad fiscal*, Santiago de Compostela.

BAREA TEJEIRO, J. (1993a), «Presupuesto para 1994: el alejamiento de la convergencia», *Cuadernos de Información Económica*, número 79, octubre.

— (1993b), «El sector público español ante la integración europea» (trabajo aún no publicado).

BERNIS, F. (1917), *La Hacienda española. Los impuestos. Cómo son en España, cómo son en otras haciendas, cómo deben ser en la nuestra.* Documentos de Historia Moderna y Contemporánea, Ed. Minerva, Barcelona, 1917, publicado en edición facsímil por la Fundación FIES de las Cajas de Ahorros, Madrid, 1988.

— (1922), *Fomento de las exportaciones*, Minerva, Barcelona, s.f.

CALSAMIGLIA, X. (1991), «La corresponsabilidad fiscal en la Hacienda autonómica», *De Economía Pública*, n.º 12.

CÁNOVAS DEL CASTILLO, A. (1888), «De cómo yo he venido a ser doctrinalmente proteccionista», en *Revista España*, reproducido en *Revista de Economía Política*, sept.-dic., 1959.

CARAMÉS, L. (1994), *Introducción a la Hacienda local y autonómica*, Ed. Civitas, Madrid.

CARR, R. (1968), *España 1808-1975*, Ariel. Primera edición inglesa en 1966: *Spain 1808-1975*, Clarendon Press, Oxford.

CARRERAS, A. (1964a), «La producción industrial española en 1842-1891», en *Revista de Historia Económica*, n.º 1.

— (1984b), «Un nuevo índice de la producción industrial española en 1831-1981», en PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 20.

— (1993), «La industrialización española en el marco de la historia económica europea: ritmos y caracteres comparados», en J. L. García Delgado: *España Economía*, Espasa-Calpe, Madrid.

CASTELLS, A. (1988), *Hacienda autonómica. Una perspectiva de federalismo fiscal*, Ed. Ariel, Barcelona.

— (1989), «La Hacienda de las comunidades autónomas: experiencia reciente y perspectivas», en S. Martín-Retortillo: *Pasado, presente y futuro de las comunidades autónomas*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid.

— y BEL, F. (1991), «El proceso de descentralización ante el Mercado Unico Europeo», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 48.

COLEGIO DE ECONOMISTAS DE MADRID (1992), *Informe sobre la reforma del impuesto de sociedades*, Madrid.

COMÍN COMÍN, F.: (1988), *Hacienda y economía en la España contemporánea (1800-1936)*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

— (1993a), «Las administraciones públicas», en García Delgado: *España Economía*, Espasa-Calpe, Madrid.

— (1993b), «Reforma tributaria y política fiscal», en García Delgado: *España Economía*, Espasa-Calpe, Madrid.

COMISIÓN CE (1990), «One market, one money», estudio dirigido por M. Emerson, *European Economy*, n.º 44, octubre.

— (1991), «National budgetary rules and procedures», II/270/91, Bruselas, mimeo.

COMITÉ NEUMARK (1965), *Informe del Comité Fiscal y Financiero de la CEE*, Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social, Documentación Económica, n.º 53, Madrid.

COMITÉ RUDING (1992), *Conclusions and recommendations of the Committee of Independent experts on company taxation*, Comisión de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, mimeo.

CONSEIL DES IMPÔTS (1972), «Rapport du Conseil des Impôts» (1.er Rapport), *Statistiques & Etudes Financières*, Ministère de l'Economie et des Finances, noviembre.

COSTAS COMESAÑA, A. (1988), *Apogeo del liberalismo en "La Gloriosa". La reforma económica en el Sexenio Liberal. 1868-1874*, Ed. Siglo XXI, Madrid.

— (1992), «Gasto público y regulación económica en España. Una interpretación de las causas del estilo intervencionista y la política de las actitudes proteccionistas de los empresarios», en García Delgado y Serrano Sanz: *Economía española. Cultura y sociedad. Homenaje a Juan Velarde Fuertes*, Eudema, tomo I, Madrid.

— y SERRANO SANZ, J. M. (1989), «La reforma institucional de la economía española. Impulsos y resistencias», *Revista de Economía*, número 1.

DEHESA, G. DE LA (1993), «Las privatizaciones en España», *Moneda y Crédito*, n.º 196.

DÍEZ DEL CORRAL, L. (1973), *El liberalismo doctrinario*, 3.ª ed., Instituto de Estudios Políticos, Madrid.

EMERSON, M. (1992), *One market, one money*, Oxford University Press.

FANJUL, O., y MAÑAS, L. (1993), *La empresa pública en España*, trabajo mimeografiado (pendiente de publicación).

FISCHER, S. (1992), «Growth: The role of macroeconomic factors», *Rivista di Politica Economica*, n.º 12, diciembre.

FLORES DE LEMUS, A. (1905), «Cartas al Ministro de Hacienda García Alix (1905/6)», en *Moneda y Crédito*, n.º 43 (1952), 45 y 46 (1953), publicadas posteriormente en *Hacienda Pública Española*, n.º 42/43, 1976.

— (1928), «Sobre la política arancelaria española. Un debate en la Asamblea Nacional de la Dictadura», en *Diario de Sesiones*, 20-I-1928, aparecido en *Hacienda Pública Española*, n.º 42/43, 1976.

— (1929), *Dictamen de la Comisión nombrada para la implantación del Patrón de Oro*, Madrid.

FRAILE BALBÍN, P. (1991), *Industrialización y grupos de presión: La economía política de la protección en España. 1900-1950*, Alianza Editorial, Madrid.

FUENTES QUINTANA, E. (1961), «Los principios del reparto de la carga tributaria en España», en *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública*, n.º 41.

— (1964a), «La reforma tributaria silenciosa», *Información Comercial Española*, n.º 372, agosto.

— (1964b), «Las exigencias de un sistema tributario ideal», *Información Comercial Española*, n.º 372, agosto.

— (1975), *Los principios de la imposición española y los problemas de su reforma*, discurso de ingreso en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid.

— (1978), «El estilo tributario latino: características principales y problemas de su reforma», en J. L. García Delgado y J. Segura: *Ciencia social y análisis económico. Estudios en honor de D. Valentín Andrés Álvarez*, Ediciones Tecnos, Madrid.

— (1979), «La crisis económica española», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 1.

— (1982), «Economía y política de la transición democrática española», en *Pensamiento Iberoamericano*, n.º 1.

— (1983), «Hacienda democrática y reforma fiscal», *Estudios en homenaje a Diego Mateo del Peral*, Alianza Ed., Madrid.

— (1984), *Los Pactos de la Moncloa y la democracia española*, XX Congreso Latinoamericano de Industrias Agrupadas (AIULA), Buenos Aires.

— (1986), «La economía española desde el Plan de Estabilización de 1959: el papel del sector exterior», T. Martínez Vara, ed.: *Mercado y desarrollo económico en la España contemporánea*, Junta de Obras del Puerto de Santander, Ed. Siglo XXI, Madrid.

— (1987), «Diez años de política económica española», en Círculo de Empresarios: *Conmemoración del X Aniversario 1977-1987*, Cámara de Comercio de Madrid.

— (1988), «Prólogo» a la obra *Hacienda Española. Los impuestos...*, ed. facsímil en homenaje a D. FRANCISCO BERNIS CARRASCO realizada por Fundación FIES, Madrid.

— (1989), «La economía española de la transición y la democracia (un capítulo decisivo de la historia económica contemporánea: los Pactos de la Moncloa», Seminario sobre *La economía española de la transición y la democracia*, Buenos Aires.

— (1990a), «De los Pactos de la Moncloa a la Constitución (julio 1977-diciembre 1978)»,

en Garcia Delgado: *Economía española de la transición y la democracia,* Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), Madrid.

— (1990b), *Las reformas tributarias en España. Teoría, historia y propuestas,* edición al cuidado de F. Comín, Ed. Crítica, Barcelona.

— (1990c), *Hacienda Pública,* vol. II: *Principios y estructura de la imposición,* Madrid.

— director (1990d), *La reforma fiscal y los problemas de la Hacienda Pública española,* Ed. Civitas, Madrid.

— (1991), «La Hacienda Pública de la democracia española frente al proceso de integración europea», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 48.

— (1992), «La Hacienda Pública de la democracia española y la integración europea», en *España y la Unión Europea. Las consecuencias del Tratado de Maastricht,* RACMP, Círculo de Lectores/Plaza & Janés, 1992.

— (1993a), «Wirtschaftpolitik im Übergang» («La economía de la transición democrática»), en W. L. Bernecker y C. Collado Seidel: *Spanien nach Franco. Der Übergang von der Diktatur zur Demokratie 1975-1982,* Schriftenreihe der Vierteljahrschefte für Zeitgeschichte, R. Oldenburg Verlag, München.

— (1993b), *El profesor Flores de Lemus y los problemas actuales de la economía española.* Discurso pronunciado con motivo de la investidura como doctor *honoris causa* por la Universidad de Sevilla, 25 de marzo.

— (1993c), «Tres decenios largos de economía española en perspectiva», García Delgado: *España. Economía,* Espasa-Calpe, Madrid.

— BAREA, J.; GARCÍA DE BLAS, y GONZALO, B. (1982), «Estrategia para un tratamiento de los problemas de la seguridad social», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 12/13.

GADEA, M.ª Dolores (1993), «Un modelo sobre los determinantes del crecimiento del gasto público», *Revista de Economía Aplicada,* volumen I, n.º 2, otoño.

GARCÍA DELGADO, J. L. (1984), «La industrialización española en el primer tercio del siglo XX», en J. M. Jover Zamora, dir.: *Historia de España,* tomo XXXVII, Madrid.

— (1986), «Industrialización y nacionalismo económico en la España del primer tercio del siglo XX», en T. Martínez Vara, ed., *Mercado y desarrollo económico en la España contemporanea,* Junta del Puerto de Santander/Ed. Siglo XXI, Madrid.

— y ROLDÁN, S. (1973), *La formación de la sociedad capitalista en España, 1914-1920,* Confederación Española de Cajas de Ahorros, Madrid.

GARCÍA LOMBARDERO, J. (1985), «Los efectos de la protección arancelaria sobre la producción de cereales en España», en Martín Aceña y Prados de la Escosura, *Historia Económica de España,* Tecnos, Madrid.

GIMÉNEZ-REYNA RODRÍGUEZ, E.; ZURDO RUIZ-AYÚCAR, I., y ZURDO Y RUIZ-AYÚCAR, J. (1992), «La reforma de la financiación autonómica», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 52/53.

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 BBV, Documentos de trabajo, del Programa de Estudios sobre Economía Pública, junio.

— MOLINA MORALES, A., y SÁNCHEZ MALDONADO, J. (1991), «Algunas consideraciones sobre la financiación autonómica de la sanidad», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 48.

GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M. (1988), «Inflación e imposición personal sobre la renta en España, 1979-1988», Fundación FIES: *Documentos de Trabajo,* n.º 17.

— (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,* n.º 35.

— (1990a), «Tres lustros de cambios estructurales en el sector público», en J. L. García Delgado: *La economía española de la transición y la democracia,* Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.

— (1990b), «La fiscalidad empresarial en España: evolución, efectos y tendencias», en E. Albi: *Hacienda Pública en la Democracia. Estudios en homenaje al profesor Fuentes Quintana,* Ed. Ariel.

— (1991a), «Imposición personal e incentivos fiscales al ahorro en España», Banco de España, *Estudios Económicos,* n.º 46.

— (1991b), «La tarifa del IRPF: alternativas de reforma», *Hacienda Pública Española,* monografía n.º 2.

— (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 Editorial, Madrid.

— (1992b), «Presupuestos Generales del Estado para 1993: el reto de la credibilidad», *Cuadernos de Información Económica,* n.º 67, octubre.

— (1992c), «¿En cuánto corregimos la doble imposición de los dividendos?», *Hacienda Pública Española,* monografía n.º 2.

— (1993a), «Dinámica temporal de los gastos y los ingresos públicos y la consolidación presupuestaria en España», mimeo.

— (1993b), «Presupuestos generales para 1994. Herencia, credibilidad y sostenibilidad», *Cuadernos de Información Económica,* n.º 79, octubre.

— y ROLDÁN, J. M. (1992), «La orientación de la política presupuestaria en España: evolución reciente y perspectivas de convergencia», en PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 51.

GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M., y SEBASTIÁN, J. M. (1992), «Cuestiones sobre política fiscal en España», Banco de España: *Documentos de trabajo,* 9209.

GRILLI, V.; MASCIANDIARO, D., y TABELLINI, G. (1991), «Political and monetary institutions and public finance policies in the industrial democracies», *Economy policy,* n.º 13.

GROS, D. (1991), «La UEM y la política fiscal», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 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,* n.º 99.

INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA (1962), «La exportación en la economía española», Apéndice documental, n.º 348, agosto.

— (1964), *El sistema tributario, preocupación permanente,* número 372, agosto.

KAY, J., y SEN, J. (1983), *The comparative burden of business taxation,* Institute for Fiscal Studies, Working Paper, n.º 45.

KORNAI, J. (1986), «The soft budget constraint», *Kyklos,* n.º 39.

— (1993), «La evolución de la disciplina fiscal en el sistema postsocialista», *Cuadernos de Información Económica,* n.º 79, octubre.

LAGARES CALVO, M. J. (1979), «Política fiscal y crisis económica», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 1.

— (1982a), «Crisis económica, déficit público y política fiscal en España», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 10.

— (1982b), «Reforma financiera de la seguridad social», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, número 12/13.

— (1982c), *Déficit público y crisis económica. Un análisis de la situación económica española,* Instituto de Estudios Económicos, Madrid.

— (1985), «Esquema inicial para una reforma tributaria», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, número 23.

— (1987), «Tareas para la política fiscal en España» y «Metodología utilizada en la estimación del fraude fiscal», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 30/31.

— (1988), «Niveles de cobertura del gasto público en España», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 37.

— (1992), «Comportamiento del sector público: perspectiva de una década y planteamientos de futuro», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, número 52/53.

LINDE, L. M. (1990), «La profundización de la crisis económica: 1979-1982», en J. L. García Delgado: *Economía española de la transición y la democracia*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.

MALO DE MOLINA, L. (1991), «Límites a la autonomía de la política monetaria española. La experiencia reciente», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.° 49.

MARTÍN ACEÑA, P. (1985a), «Déficit públicos y política monetaria en la Restauración. 1874-1923», en P. Martín Aceña y L. Prados, eds., *La nueva historia económica en España*, Tecnos, Madrid.

— (1985b), «Desarrollo y modernización del sistema financiero», en N. Sánchez Albornoz, ed., *La modernización económica de España. 1830-1930*, Alianza, Madrid.

MARTÍN REBOLLO, L. (1991), *El futuro de las autonomías territoriales*, Ed. Universidad de Cantabria, Santander.

MARTÍN-RETORTILLO, S., y otros (1989), *Pasado, presente y futuro de las comunidades autónomas*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid.

MONASTERIO ESCUDERO, C., y SUÁREZ PANDIELLO, J. (1993a), *Financiación autonómica y corresponsabilidad fiscal en España*, Fundación BBV, Madrid.

— (1993b), *Endeudamiento autonómico*, Fundación BBV, Documento de trabajo.

MUSGRAVE, R. A. (1973), *Fiscal systems*, Yale University Press, New Haven, 1969. Versión castellana por E. Fuentes Quintana, Aguilar, Madrid.

— (1980a), *The theory of public finance*, McGraw Hill, Nueva York, 1959. Versión castellana por J. M. Lozano: de la 2.ª ed., Aguilar, Madrid, 1967. 3.ª ed. reformada, Nueva York.

— (1980b), *El futuro de la política fiscal*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid.

NEUMARK, F. (1974), *Principios de la imposición*. Versión castellana por J. Zamit, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

OCDE (1987), *L'Administration au service du public*, París.

— (1990a), *Evolutions dans la gestion publique. Examen-1990*, París.

— (1990b), *Flexibilité dans la gestion du personnel de l'administration publique*, París.

— (1991a), *Imposition des bénefits dans une économie globale. Questions nationales et internationales*. París.

— (1991b), *Evolutions dans la gestion publique. Mise au jour-1991*, París.

— (1992a), *Gestion publique: profils des pays de l'OCDE*, París.

— (1992b), *Evolutions dans la gestion publique. Mise au jour-1992*, París.

— (1993a), *Evolutions dans la gestion publique. Examen-1993*, París.

— (1993b), *Les traitements du privé pour le public. Rémuneration liée a la performance pour les cadres de la fonction publique*, París.

— (1993c), *Perspectives Econòmiques de l'OCDE*, París, diciembre.

OLARIAGA PUJANA, L. (1933), *La política monetaria en España*, Librería General Victoriano Suárez, Madrid.

— (1989), *Escritos varios. Advertencias, incitaciones y reformas*, edición facsímil en homenaje a D. Luis Olariaga Pujana, realizada por la Fundación FIES, Madrid.

ORTEGA, R. (1984), «El déficit público y su financiación», *Hacienda Pública Española*, número 88.

OXLEY, H. (1993), «El sector público en los 80 y experimentos de política pública para los 90», Fundación BBV: *Programa de Estudios sobre Economía del Sector Público, Documentos de Trabajo*, abril.

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA (1980), *Sistema financiero español*, n.° 3.

— (1982), n.° 12/13 *Seguridad Social* (monográfico), más Apéndice.

— (1984), *Balance del sistema financiero español*, n.° 18.

— (1987), *Sistema financiero. Situación actual*, n.° 32.

— (1992), *Suplementos sobre Sistema Financiero, Financiación de las Comunidades Autónomas*, n.° 40.

PERPIÑÁ GRAU, R. (1936), «De Economía Hispana». Apéndice a la versión castellana de G. Haberler: *El comercio internacional*, Ed. Labor, Barcelona. Reeditado en *De Estructura Económica y Economía Hispana*, Rialp, Madrid, 1952. Incluido en la edición facsímil en homenaje a don Román Perpiñá Grau *De Economía Hispana y otros ensayos*, realizada por la Fundación FIES, Madrid, 1993.

PRADOS DE LA ESCOSURA, L. (1988), *De imperio a nación. Crecimiento y atraso económico en España. 1780-1930*, Alianza, Madrid.

— (1992), *El desarrollo económico en la Europa del Sur: España e Italia. Una perspectiva histórica*, Alianza, Madrid.

RAYMOND BARA, J. L. (1987), «Tipos impositivos y evasión fiscal», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.° 30/31.

— (1988), F. «Fiscalidad y Ahorro», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.° 37.

— (1993a), «Acortamiento de distancias, convergencia y competitividad en los países de la Europa de los Doce», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.° 56.

— (1993b), «Crecimiento económico y factor residual en los países de la Europa Comunitaria», Fundación FIES: *Documentos de Trabajo*, n.° 100.

— (1993c), «La aritmética de la deuda pública», *Cuadernos de Información Económica*, n.° 79, octubre.

— y GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M. (1987), «¿Son equivalentes deuda pública e impuestos? Teoría y evidencia», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, número 33.

REPULLO, R. (1991), «Financing budget deficits by seignorage and implicit taxation: The cases of Spain and Portugal», CEMFI: *Documento de Trabajo*, 9105.

RICART, J.; GUAL, J.; LÓPEZ, G.; ROSANAS. J., y VALOR, J. (1991), *Incentivos y control de la empresa pública*, Ed. Ariel, Barcelona.

RODRIK, D. (1990), «Soft budgets, hard minds: Stray throughts 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.

RODRÍGUEZ, A. G. (1917), *Gabriel Rodríguez 9-12-1829/20-12-1901*, Imprenta Helénica, Madrid.

ROJO DUQUE, L. A. (1963), «Política Monetaria», en E. Fuentes Quintana (ed.), *El desarrollo económico de España. Juicio crítico del Informe del Banco Mundial*, Revista de Occidente, Madrid.

— (1981), «Desempleo y factores reales», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.° 8.

— (1983), «La política monetaria en un proceso de ajustes positivos», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.° 15.

— (1985a), «La economía ante dos crisis», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.° 21.

— (1985b), «El déficit público», Lecciones del Seminario de UIMP en Santander: «Teoría y práctica de la crisis económica», publicado en PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.° 21.

— (1986), «Europa: el contraste entre dos décadas», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, número 27.

— (1988), «Innovaciones financieras y política monetaria», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, número 36.

— (1989), «Las políticas económicas en el proceso de formación del Mercado Único», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.° 41.

— (1992), «Contestación al Discurso de Recepción del Académico Excmo. Sr. D. Julio Segura Sánchez» en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas: *La industria española y la competividad,* RACMP/Espasa-Calpe, Madrid.

SABATÉ, M. (1993), «Tipo de cambio de la peseta y protección a principios de siglo», *Revista de Economía Aplicada,* vol. I.

SÁNCHEZ ALBERTI, M. (1976), «Antonio Flores de Lemus y las cuestiones arancelarias», *Hacienda Pública Española,* n.° 42/43.

SARDÁ, J. (1936), «La intervención monetaria y el comercio de divisas en España», *España/Bancaria,* Bosch, Barcelona.

SAUNDERS, P., y KLAU, F. (1985), «The role of the public sector: Causes and consequences of the growth of government», *OCDE Economic Studies,* 4.

SEGURA SÁNCHEZ, J. (1979), «Comentarios sobre la crisis económica», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.° 1.

— (1983), «La crisis económica como crisis industrial: la necesidad de una estrategia activa», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.° 15.

— (1986), «El debate sobre la reforma de la seguridad social», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.° 27.

— (1988), «Algunos problemas de la protección social: el caso de las pensiones», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.° 37.

— (1989a), «La empresa pública: teoría y realidad», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.° 38.

— (1989b), «Problemas de protección social en una perspectiva comunitaria», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.° 41.

— (1990a), «Del primer gobierno socialista a la integración en la CEE: 1983-1985», en García Delgado: *Economía española de la transición y la democracia,* CIS, Madrid.

— (1990b), «Reflexiones sobre la empresa pública entre la crisis y el Mercado Interior Europeo», incluido en P. Martín Aceña y F. Comín: *Empresa pública e industrialización en España,* Alianza Economía y Finanzas, Madrid.

— (1991), «Debate sobre el sector público: la segregación del INI», *El País,* 13 y 14 de septiembre.

— (1992), *La industria española y la competitividad.* Discurso de recepción en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. RACMP/Espasa-Calpe, Madrid.

— (1993), «Sobre políticas microeconómicas de competitividad», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.° 56.

— y GONZÁLEZ ROMERO, A. (1992), «La industria española: evolución y perspectivas», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.° 50.

SERRANO SANZ, J. M. (1987a), *Los presupuestos de la Restauración 1875/1895,* Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

— (1987b), *El viraje proteccionista en la Restauración. La política comercial española, 1875/1895,* Ed. Siglo XXI, Madrid.

— (1988), «Un siglo de política comercial española en perspectiva», en *El sector exterior de la economía española.* II Jornadas de Alicante sobre Economía Española, Colegio de Economistas de Madrid.

— (1992), «La apertura exterior de la economía española en perspectiva (1901-1980)», *Economía española, cultura y sociedad. Homenaje a Juan Velarde,* Eudema, Madrid.

— y COSTAS, A. (1988), *Ideas y políticas para la economía española de la crisis,* Universidad de Zaragoza, Facultad de Económicas y Empresariales.

— (1990), «La reforma del marco institucional», en García Delgado: *Economía española de la transición y la democracia. 1973-1986,* CIS.

SUÁREZ PANDIELLO, J. (1990), «A propósito de la Hacienda municipal española», *Economía Pública,* n.° 9.

— (1991), «Notas sobre el endeudamiento de las comunidades autónomas», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.° 48.

TORTELLA, G. (1985a), «La economía española a finales del siglo XIX y principios del siglo XX», en J. L. García Delgado, *La España de la Restauración,* Ed. Siglo XXI, Madrid.

— (1985b), «Producción y productividad agraria en España 1830-1930», en N. Sánchez-Albornoz, *La modernización económica de España. 1830-1930,* Alianza Editorial, Madrid.

— (1992), «La Historia económica de España en el siglo XIX: un ensayo comparativo con los casos de Italia y España», en L. Prados y V. Zamagui: *El desarrollo económico de la Europa del Sur: España e Italia en perspectiva histórica,* Alianza Editorial.

TORRES MARTÍNEZ, M. de (1934), «La agricultura valenciana y la solidaridad económica nacional». Conferencia pronunciada en el salón de actos de la Cámara de Comercio de Madrid el 16 de mayo de 1934. Texto incluido en la edición facsímil en homenaje a D. Manuel de Torres Martínez, realizada por la Fundación FIES, Madrid, 1990.

TRUJILLO, J. (1987), «La eficacia de las empresas públicas industriales», en A. Novales y otros: *La empresa pública industrial en España,* FEDEA, Madrid.

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 SÁNCHEZ, V. (1985), «La adecuación coyuntural del Presupuesto en España», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.° 23.

— (1987), «Deuda pública y déficit público», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.° 33.

— (1988), «El control del gasto público», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.° 37.

— (1989), «La eficacia del gasto público y las necesidades de la economía española», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.° 41.

— (1991), «Ahorro y fiscalidad en la economía española», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, número 48.

VELARDE FUERTES, J. (1967), *Sobre la decadencia económica de España,* Ed. Tecnos, Madrid.

— (1983), «Una polémica en esta sociedad en 1883: Costa y Cánovas del Castillo ante el problema de España», *Boletín de la Real Sociedad Geográfica.*

— (1993), «El nuevo planteamiento del comercio exterior español», *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas,* n.° 70.

— GARCÍA DELGADO, J. L., y PEDREÑO, A. (1991), *Apertura e internacionalización de la economía española,* Ed. Economistas, Madrid.

VICKERS, J. (1993), «El programa de privatizaciones británico: una evaluación económica», *Moneda y Crédito,* n.° 196.

VIÑALS IÑIGUEZ, J. (1985), «El déficit público y sus efectos macroeconómicos: algunas reconsideraciones», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.° 23.

— (1992a), «España frente al Mercado Único y la UEM: Aspectos macroeconómicos», trabajo incluido en *Europa y la competitividad de la economía española,* Ed. Price Waterhouse, Ariel, Barcelona, 1992.

— (1992b), *La economía española ante el Mercado Unico Europeo,* Alianza Editorial, Madrid.

— (1993), «La competitividad, sus determinantes y el papel de la política macroeconómica», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.° 56.

VIOT, P. (1973), «Una nueva institución fiscal en Francia: el Consejo de Impuestos», *Hacienda Pública Española,* n.° 23.

VON HAGEN, J. (1992), «Budgeting procedures and fiscal performance in the European Communities», EEC Commission, *Economic Papers,* 96, octubre.

WAGNER, R. (ed.) (1991), *Changing for government. User charges and earmarked taxes in principle and practice,* Routledge, Londres.

ZAPICO GOÑI, E. (1988), «La modernización del gasto público», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.° 37.

ZURDO RUIZ-AYÚCAR, J., y GIMÉNEZ-REYNA RODRÍGUEZ, E. (1991), *La financiación autonómica y local. Análisis del régimen actual y propuesta de modificación,* Madrid.

APENDICE

EL GASTO FUNCIONAL DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS EN LA DEMOCRACIA ESPAÑOLA

Con el propósito de completar la información sobre el comportamiento de las administraciones públicas en la democracia española, este apéndice presenta la clasificación funcional del gasto público para los mismos años en que se ofrece la clasificación económica analizada en el texto del trabajo (II.13). La clasificación funcional del gasto público que se recoge en el cuadro A responde a los criterios de la OCDE, que diferencia tres grandes bloques en el gasto público total: Bienes públicos, Gastos de distribución de la renta y la riqueza nacionales, y Gastos de intervención del Estado en la Economía.

Considerada la evolución del gasto público desde esa perspectiva *funcional*, la impronta de su intensa demanda la marca la etapa de la década crítica (1975-1985), en la que se amplía radicalmente el área del Estado de Bienestar que los conceptos del cuadro A presentan en dos grupos: los que, siguiendo la taxonomía de Musgrave (1973), se denominan bienes preferentes y las prestaciones sociales. La suma de ambos grupos de gasto pasa de un 16,2 del PIB en 1975 al 24,7 del PIB en 1985, con un aumento de 8,5 puntos porcentuales en la participación del PIB entre esos años. Las partidas que impulsan ese salto en los gastos representativos del Estado de Bienestar son las prestaciones sociales (con un aumento de 5,4 puntos en el PIB). Los gastos en pensiones son los protagonistas de esa elevación y explican 3,7 puntos porcentuales de participación en el PIB, seguidos por los gastos de ayudas al desempleo, con un aumento de 2,2 puntos porcentuales de ganancia en el PIB. Los bienes preferentes juegan también un papel destacado en el aumento de los gastos públicos del Estado de Bienestar, con un crecimiento en la participación en el PIB de 3,1 puntos porcentuales (ganancia interpretada por los gastos en educación, con elevación del 1,5 de participación en el PIB; los gastos en sanidad, con un crecimiento de 0,7 puntos en el PIB, y 0,9 puntos los gastos en vivienda y servicios colectivos).

El comportamiento funcional del gasto público en esa década crítica de la economía española destaca, asimismo, el desarrollo del grupo de *gastos de intervención del Estado en la vida económica*, que explican nada menos que 7,3 puntos porcentuales del aumento del gasto público en el PIB (más del 40 por 100 del crecimiento total del gasto público en esta etapa). Esa presencia presupuestaria de los gastos de intervención del Estado en la economía es una consecuencia directa de la crisis económica que empujó hacia los Presupuestos las deficiencias e inadaptaciones de las empresas a la situación crítica de la economía, engrosando las subvenciones y trasferencias (con aumento de 2,8 puntos porcentuales de participación en el PIB). Por otra parte, los intereses de la deuda pública ganan tres puntos porcentuales de participación en el PIB, trasunto del endeudamiento continuado de la Hacienda Pública en esta etapa. La partida de las inversiones públicas se moverá, entre tanto, perezosamente, ya que, partiendo de niveles bajísimos en el PIB en el año 1975 (1,82 puntos del PIB), sólo alcanzará diez años después 3,5 puntos del PIB(1985).

El crecimiento general del gasto público en esta fase crítica alcanzará también al grupo de la producción pública típica (el concepto I del cuadro A), si bien con ritmos de desarrollo reducidos (1,8 puntos de aumento en su participación en el PIB, explicables por el incremento en los gastos de los servicios generales (1,5 puntos más de participación del PIB, completando las tres décimas restantes los aumentos de los gastos en defensa nacional).

La llegada de los años de recuperación (1985-1989) trajo un cambio en la tendencia expansiva del gasto público, como expresa la consolidación de sus niveles totales (42,7 por 100 del PIB en 1985, 42,6 por 100 del PIB en 1989). El freno del gasto en las prestaciones sociales desempeñó un papel importante en esta consolidación de las cifras de gasto público (la participación en el PIB cayó unas décimas de punto entre 1985 y 1989) como consecuencia de la bonanza económica de la recuperación, que alejó del Presupuesto las cuantiosas ayudas al sector empresarial y a las familias recibidas durante la crisis; un factor reductor al que se añadirán (como ya se ha expuesto en el texto) los efectos de las políticas de ajuste que afectaron a la percepción de las pensiones (1985).

La consolidación presupuestaria se abandona en 1989, tras debilitarse en 1988. Se abre así una nueva etapa, con el giro visible del gasto público a partir de 1989. Apreciado desde su perspectiva funcional, el gasto público guarda en su comportamiento grandes similitudes con la etapa crítica: los gastos de distribución de la renta y la riqueza nacionales (signos externos del Estado de Bienestar) viven una nueva fase de expansión, con un aumento de 2,2 puntos en el PIB de los gastos de pensiones y 1,2 puntos de las prestaciones por desempleo, y con un crecimiento y participación creciente —aunque menor— en el PIB de los bie-

CUADRO A

DISTRIBUCION FUNCIONAL DEL GASTO PUBLICO
(En porcentaje del PIB)

	1975	1982	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	Porcentaje de variación			
											1975/85	1985/89	1989/92	1975/92
GASTOS PUBLICOS	24,95	38,18	42,71	42,14	40,96	41,07	42,56	43,49	45,12	46,32	17,76	−0,15	3,76	21,37
1. BIENES PUBLICOS	5,09	6,37	6,87	6,94	6,66	6,29	6,63	6,38	6,52	6,62	1,78	−0,24	−0,01	1,53
— Defensa nacional	1,74	2,00	1,99	2,11	2,21	1,93	1,77	1,55	1,56	1,50	0,25	−0,22	−0,27	−0,24
— Servicios generales	3,35	4,37	4,88	4,83	4,45	4,46	4,86	4,83	4,96	5,12	1,53	−0,02	0,26	1,77
2 GASTOS DE DISTRIBUCION DE RENTA Y RIQUEZA	16,15	22,99	24,75	24,14	24,19	24,22	24,44	25,10	26,47	28,11	8,60	−0,31	3,67	11,96
— Prestaciones sociales	8,89	13,47	14,32	13,96	13,80	13,86	13,93	14,41	15,30	16,23	5,43	−0,39	2,29	7,34
• Pensiones	6,89	9,77	10,67	10,38	10,18	10,11	10,18	10,35	10,75	11,42	3,78	−0,49	1,23	4,53
• Desempleo	0,48	2,61	2,68	2,58	2,50	2,45	2,43	2,64	2,97	3,22	2,20	−0,25	0,79	2,74
• Otras prestaciones	1,52	1,09	0,97	1,00	1,12	1,30	1,32	1,42	1,58	1,59	−0,55	0,35	0,27	0,07
— Bienes preferentes	7,26	9,52	10,43	10,18	10,39	10,36	10,51	10,69	11,17	11,88	3,17	0,08	1,37	4,62
• Educación	2,20	3,19	3,75	3,79	3,97	3,88	4,09	4,21	4,46	4,53	1,55	0,34	0,44	2,33
• Sanidad	3,96	4,52	4,67	4,55	4,58	4,74	4,80	4,90	5,14	5,67	0,71	0,13	0,87	1,71
• Vivienda y servicios colectivos.	1,10	1,81	2,01	1,84	1,84	1,74	1,62	1,58	1,57	1,68	0,91	−0,39	0,06	0,58
3. GASTOS DE INTERVENCION DEL ESTADO EN LA ECONOMIA	3,71	8,82	11,09	11,06	10,11	10,56	11,49	12,01	12,13	11,59	7,38	0,40	0,10	7,88
— Servicios económicos	3,24	7,85	7,65	7,10	6,63	7,21	8,03	8,47	8,09	7,36	4,41	0,38	−0,67	4,12
• Inversiones	1,82	2,68	3,53	3,49	3,29	3,67	4,39	4,85	4,69	4,12	1,71	0,86	−0,27	2,30
• Subvenciones	0,88	2,36	2,48	2,00	1,83	2,07	2,00	1,94	1,72	1,69	1,60	−0,48	−0,31	0,81
• Transferencias	0,54	2,81	1,64	1,61	1,51	1,47	1,64	1,68	1,68	1,55	1,10	0,00	−0,09	1,01
— Interés deuda pública	0,47	0,97	3,44	3,96	3,48	3,35	3,46	3,54	4,04	4,23	2,97	0,02	0,77	3,76
Promemoria: PIB a p. de m. (m.m. ptas.)	6.023,1	19.567,3	28.200,8	32.324,0	36.144,0	40.158,7	45.044,1	50.119,9	54.820,6	58.952,0	—	—	—	—

Fuente: Fundación FIES, de las Cajas de Ahorros. Años 1991 y 1992 (datos provisionales).

nes preferentes (educación y sanidad). Los gastos de intervención del Estado en la vida económica elevan en casi 1 punto porcentual su participación en el PIB por la mayor presencia de las inversiones públicas (0,4 puntos más en el PIB entre esos años), alcanzando un nivel en torno al 5 por 100 del PIB en tres años consecutivos, y por la marea creciente de las cargas de los intereses empujada por el endeudamiento continuado de las administraciones públicas.