

# «POLITICA PUBLICA Y CONVERGENCIA...» UN COMENTARIO

Emilio ALBI

**E**L profesor González-Páramo ha realizado un amplio recorrido por los problemas del sector público español en relación con los intentos de convergencia con otros países europeos. A la mejoría de esos problemas, a lo largo de los últimos años, la denomina, con clave política, *modernización del sector público* en España.

La panorámica que desarrolla el profesor González-Páramo es considerable, iniciándola con un apunte histórico que le sitúa al final del Estado franquista donde comienza el *gran salto adelante* democrático del sector público español. A continuación, son tres los bloques en los que centra su análisis: el gasto público, el sistema tributario y el papel macroeconómico de la política presupuestaria. Dado el reparto convenido con otros comentaristas, me ocuparé de los dos primeros bloques, sin perjuicio de algunos posibles solapamientos, ofreciendo unas cuantas reflexiones personales.

## GASTO PUBLICO

En materia del volumen del gasto público y, en buena medida, en cuanto a su estructura funcional, puede afirmarse que ya nos hemos unido a Europa. El crecimiento del sector público español ha sido muy rápido desde 1975, alcanzando un tamaño europeo, con el consiguiente ímpetu de la presión fiscal (más de un 1 por 100 del PIB de incremento promedio por año en el período). El aumento del gasto, como es bien conocido, ha sido más fuerte que el del ingreso con resultados de déficit presupuestarios y ampliaciones de la deuda pública. A la vez, estamos experimentando la complejidad de crear un Es-

tado fiscalmente descentralizado y, en los últimos ocho años, enfrentándose a los retos de la incorporación a la CE y de la apertura internacional de nuestra economía.

El crecimiento del gasto ha sido fuerte en determinados gastos sociales (sanidad y educación, no así en vivienda), en las prestaciones económicas más importantes (pensiones y seguro de desempleo) y en los intereses de la deuda pública. La inversión, sobre todo en infraestructuras, se ha utilizado como variable de ajuste en periodos de crisis (1975-1982) o de tensión presupuestaria, por ejemplo desde 1990, según bien señala el profesor González-Páramo, aumentando o disminuyendo su ritmo de crecimiento.

Con este breve resumen de la evolución reciente de nuestro gasto público he pretendido subrayar los elementos básicos que, según pienso, hay que considerar más de cerca en una reflexión sobre el tema. Reflexión que en la situación actual ha de tener un objetivo claro: *el logro de un sector público adecuado para alcanzar los niveles de vida y bienestar europeos y poder competir con nuestros socios internacionales.*

Vivir mejor, desde el punto de vista económico, implica un crecimiento de la renta real que a su vez requiere mayor productividad de la economía y mejor competitividad de la empresa española. Desde Adam Smith se ha pensado que los crecimientos reales de la renta y la riqueza se obtienen con procesos de acumulación e inversión a través del funcionamiento del mercado competitivo o de la intervención pública. Los factores de un proceso de acumulación son diversos, pero pueden identificarse como fundamentales: la formación

humana, la inversión física y las mejoras tecnológicas y organizativas.

La actuación privada y pública ha de dirigirse, por tanto, hacia esos factores. Un papel básico de un sector público actual es fomentar, por ejemplo, el ahorro privado y público necesario para los procesos de inversión y realizar los gastos de formación de capital social (infraestructuras, educación y sanidad) que la economía requiere. Estas ideas generales son fácilmente aceptables; la dificultad radica en su competencia con otros objetivos de la sociedad como el de vivir una vida económicamente protegida.

En el ámbito del sector público, las funciones estatales clásicas de provisión de servicios que los mercados tienen dificultades para proporcionar se han visto superadas modernamente, y la mayor parte de la actividad pública tiene como objetivo garantizar un nivel de vida suficiente a todos los ciudadanos dentro del denominado Estado del Bienestar. Esto es lo que políticamente se llama actuar con solidaridad pública, lo cual a una gran mayoría de ciudadanos nos parece muy bien. El problema es que las políticas de solidaridad originan costes a la sociedad en el mundo real. Un enfoque moderno para debatir la función del Estado del Bienestar parte de la idea básica de que la solidaridad no es un fin en sí misma, sino un medio de aumentar el bienestar de la sociedad. Un medio cuya utilización tiene costes de eficiencia y que compite con otras actividades públicas y privadas que quedan marginadas.

Una conclusión que puede derivarse de estos comentarios es que el debate esencial sobre el gasto público no se dirige en la actualidad a su tamaño, sino a su composición. La dimensión de lo público puede ser excesiva si no llega a poder financiarse en situaciones de pleno empleo, pero nadie conoce la dimensión pública correcta. En cambio, sí sabemos que el papel del Estado a fines del siglo XX, con niveles de renta per cápita relativamente altos, no es el mismo que el de hace unas décadas. Esto no implica, en abso-

luto, la eliminación del Estado de Bienestar, sino su revisión y puesta al día. Muchos creemos en criterios distributivos como el de igualdad de oportunidades que respalda intervenciones públicas encaminadas a garantizar igual acceso a la educación o a la sanidad. En cambio, los casos de pobreza, poco tienen que ver, en la actualidad, con los de hace años, sino que pueden corresponder al desempleo de larga duración o a situaciones de marginación social y la política redistributiva ha de acomodarse consecuentemente. En todo caso, hay que tener bien presente que la actuación redistribuidora o protectora puede dañar los estímulos económicos que hacen funcionar eficientemente las economías. Un seguro de desempleo mal diseñado, como un ejemplo de recuerdo cercano en España, puede dar pie a que a determinadas personas no les compense trabajar, o a que, a la vez de cobrar el seguro, trabajen en la economía sumergida que compite deslealmente con la normal.

En definitiva, lo que el profesor González-Páramo denomina *modernización del sector público* en España, como en tantos otros países avanzados, no es, en lo fundamental, y a mi entender, un problema de mayor o menor dimensión pública sino de determinación clara, con un orden de preferencias, de las funciones del Estado. Creo que en la situación económica actual, con escasez de ahorro, productividad insuficiente, competitividad internacional desfavorable, imposibilidad de alcanzar niveles de pleno empleo, etcétera, las funciones económicas del presupuesto público deben pasar a un primer plano. Nos va en ello la mejora de los niveles de vida y bienestar que es adonde apunta el voto colectivo más unánime.

La segunda reflexión que me despertan las aportaciones del profesor González-Páramo sobre el gasto público español parte de su afirmación de que el *salto adelante* del sector público en España ha tenido más que ver con la cantidad que con la calidad. Es el tema de la falta de eficiencia de la actuación pública.

La idea de eficiencia económica es obtener el máximo de los recursos disponibles y evitar, por tanto, el derroche. Un sector público más eficiente obtendrá mayor productividad y los ciudadanos mejor bienestar. La intervención pública es necesaria en una economía, pero siempre que aquélla se muestre eficaz y eficiente en su comportamiento y en la gestión de su actividad.

Estos comentarios son aplicables, en general, a nuestro sector público y, en particular, a la escasamente lograda coordinación entre la Administración central y las territoriales (comunidades autónomas y corporaciones locales). La descentralización es políticamente necesaria en España y puede ser económicamente eficiente, pero esto último sólo si se evitan duplicidades, una sobreprovisión de actividad pública y una financiación cuya carga no recaiga, al menos en parte, en quien gasta.

Es, sin embargo, el aspecto de la gestión pública y de la evaluación de su eficiencia lo que me parece más importante en la actualidad. Las administraciones públicas se siguen rigiendo en demasía, como organizaciones, por la cultura de la tradición, de la jerarquía, y de las normas legales. Creo que hay que pasar a un enfoque más económico que permita definir con claridad los objetivos explícitos a alcanzar, elegir la mejor forma de conseguirlos y evaluar la eficiencia de los procesos. Esto obliga a cambiar pautas organizativas y funcionales de las administraciones públicas (y de las empresas públicas) en la línea de un eficiente proveedor de bienes y servicios, desconcentrando funciones y teniendo una gestión cada vez más autónoma y responsable a los resultados. La presupuestación, por su parte, además de recuperar su función de control, ha de comenzar seriamente a realizarse en términos de objetivos explícitos.

Este enfoque requiere, por una parte, utilizar procedimientos de presupuestación por objetivos que hagan posible aplicar una gestión pública renovada y evaluar los niveles

de eficiencia alcanzados. Se trata de una pauta de actuación generalizada entre los países miembros de la OCDE, que incluye un mayor grado de discrecionalidad en los administradores públicos.

Por otro lado, la mayor flexibilidad de la ejecución presupuestaria y contar con objetivos explícitos y medibles exigen y posibilitan, a la vez, una evaluación y control de la actividad pública en paralelo, y diferente, a las fiscalizaciones tradicionales. El esquema clásico de fiscalización contiene fundamentalmente un control público de legalidad y de regularidad contable. Una nueva gestión pública requiere otro tipo de justificación y de control que equilibre la actual primacía del control de legalidad sobre el de resultados.

En cuanto a la evaluación de la eficiencia del sector público hay, en primer lugar, que institucionalizarla decidiendo quién la debe llevar a cabo y hasta qué punto (no se trata de valorar, por ejemplo, la elección de políticas generales —tema reservado al ámbito político—, sino su desarrollo operativo). Este es un tema importante de debate en numerosos países de nuestro entorno ya que la dimensión alcanzada por los sectores públicos así lo reclama, a pesar de las dificultades de la tarea. Es, a mi modo de ver, el segundo gran tema de los sectores públicos actuales junto con el de definir su papel y funciones: valorar la eficiencia de las intervenciones públicas e impulsar una gestión pública por objetivos y responsable a sus resultados.

## SISTEMA TRIBUTARIO

Otro gran bloque de la conferencia del profesor González-Páramo se centra en el sistema tributario español. Quince años han pasado desde que comenzó a aplicarse la Reforma Fiscal de 1978. Con esta Reforma (hija de un pacto político en momentos difíciles —los Pactos de la Moncloa) se modernizaba nuestro sistema tributario, creándose una estructura fiscal europea.

Esta Reforma ha generado incrementos de recaudación necesarios, con un ritmo de crecimiento de la presión fiscal muy rápido. Sus logros han sido importantes —tener una estructura tributaria europea y con capacidad recaudatoria— y sus dificultades muchas. Veamos a continuación algunas de estas dificultades para disponer de una visión de los problemas que hay que resolver.

En primer lugar, creo que la calidad «jurídica» de la Reforma, y sobre todo de las modificaciones habidas durante los últimos diez años, no ha sido satisfactoria. Una buena parte de la legislación tributaria vigente requiere de simplificación y de mayor nitidez. Este requisito se vería mejor cumplido si, además, se lograra una mejor coordinación entre los impuestos del cuadro tributario y se unificaran lo más posible, las reglas de valoración del sistema. A la vez, se deberían reconsiderar áreas completas, como la de la fiscalidad internacional o la tributación patrimonial, para su mejora sustancial.

Otro aspecto problemático es el referente a la Administración Tributaria. Es un tópico decir que un sistema tributario vale lo que valga la Administración que lo lleve a la práctica, pero, justamente por eso, hay que insistir en el tema. La Agencia Tributaria, organización que debería seguir la línea de los nuevos sistemas de gestión pública, tiene unos retos importantes en el desarrollo de una política de personal coherente, en el uso de métodos *empresariales* en su organización interna, atemperados por los criterios de generalidad y equidad que han de estar presentes en la función pública, y en la obtención y tratamiento de la información tributaria.

Un tercer problema surge del rápido crecimiento de la presión fiscal española. Los incrementos de presión fiscal han sido muy importantes y, en la comparación internacional, nos ponen a la cabeza de los ritmos de crecimiento, aunque sus niveles absolutos no sean altos. Todo esto quiere decir que el precio pagado por los servicios públicos ha aumen-

tado considerable y, sobre todo, rápidamente, sin que los usuarios parezcan satisfechos y sin que la recaudación haya alcanzado a financiar el gasto creándose los conocidos déficit presupuestarios y los aumentos de deuda pública.

Esto ha llevado al protagonismo macroeconómico de la política monetaria y al mantenimiento de altos tipos de interés perjudiciales para la inversión y la creación del empleo. La situación es, por tanto, la de encontrarse con una fuerte restricción recaudatoria, sin que resulte sensato mantener el ritmo de crecimiento de la presión fiscal sobre los mismos contribuyentes. La reducción del fraude, cuarta área problemática de nuestro sistema tributario, es una vía que permitiría aumentar la recaudación disminuyendo la carga fiscal que recae sobre quienes están pagando sus impuestos. Este es, además, el mejor modo de mejorar la equidad del sistema.

El quinto grupo de dificultades de nuestro sistema tributario ha de centrarse en las distorsiones económicas que origina. Por ejemplo, el efecto combinado del IRPF y de las contribuciones empresariales para financiar la Seguridad Social ha podido ser negativo para la recuperación del empleo en España. Por otro lado, los altos tipos marginales del IRPF pueden estar teniendo un efecto de desestímulo en la oferta de trabajo y de ahorro, y en la aceptación de riesgos económicos, y de estímulo en el fraude fiscal. A su vez, el ahorro familiar se debe haber visto afectado por la escasa compensación que el sistema actual ofrece a la doble imposición de dividendos, gravados como beneficios por el Impuesto de Sociedades y posteriormente por el IRPF cuando se reciben por el accionista. El tratamiento impositivo diferenciado a diversas clases de activos distorsiona, a su vez, la composición del ahorro.

Esta falta de neutralidad impositiva bastante general aparece también con fuerza en el Impuesto sobre Sociedades, pues su normativa ha introducido una dispersión importante

de la carga fiscal según sectores de la producción y afecta a la composición de la inversión. Se puede encontrar también falta de neutralidad tributaria, y otros defectos serios, en el planteamiento de la fiscalidad internacional, lo cual se repasa con algún detalle por el profesor González-Páramo.

Otras dificultades graves surgen en la tenencia de patrimonios debidas al régimen de transparencia fiscal y al Impuesto sobre el Patrimonio. La transparencia fiscal ha devenido en un régimen de pretensiones excesivamente generales y muy complejo que limita las posibilidades de utilizar las sociedades *holding* como instrumento de gestión empresarial (la sociedad *holding* puede ser capaz de reinvertir sólo un 30 por 100 del beneficio). El Impuesto sobre el Patrimonio genera una carga fiscal adicional sobre la tenencia de patrimonios que induce repartos de dividendos (beneficios que de otra manera se reinvertirían) simplemente para el pago del impuesto y puede situar el tipo impositivo marginal (y medio) del IRPF en el 70 por 100. El Impuesto sobre Patrimonio incrementa el tipo impositivo marginal por encima del 70 por 100 para las adiciones patrimoniales y origina casos donde el límite impositivo es igual o superior al 100 por 100 de la renta obtenida, produciendo efectos confiscatorios claros y problemas obvios de pago.

El Impuesto sobre Sucesiones, por su parte, genera dificultades básicamente en la empresa familiar ya que la transmisión intergeneracional de patrimonios empresariales puede originar pagos impositivos difíciles de realizar. La razón es que los valores que se transmiten están materializados en activos productivos, difícilmente divisibles, sin que exista la liquidez necesaria para el pago. En el caso de patrimonios empresariales razonablemente grandes se puede estimar que habría que liquidar un tercio del patrimonio.

Con este ya largo catálogo de dificultades y problemas graves que presenta el sistema tributario es-

pañol, en parte señalados por el profesor González-Páramo, me parece clara la necesidad de modificar seriamente nuestro sistema fiscal. No es este el momento de desarrollar una propuesta de Reforma, pero sí de enunciar algunos criterios básicos que puedan informar las futuras modificaciones tributarias.

En este terreno ha de ser, también, el objetivo de convergencia con Europa y de fomento de la competitividad española el elemento de dirección básico. Para alcanzar este objetivo son cuatro, a mi juicio, los criterios que deben estar presentes en la realización de cambios impositivos:

- lograr el aumento del ahorro;
- tener en cuenta la internacionalización de la economía española y las restricciones fiscales europeas;
- alcanzar la mayor sencillez y neutralidad tributarias, y
- fomentar la competitividad de la empresa española; que los impuestos no ahoguen sino que mejoren las posibilidades de abrir mercados en el exterior y de mantener los interiores.

El intento no es tanto reducir los ingresos tributarios, sino que la recaudación se alcance con costes menores; recaudar de forma diferente. Esta es la manera de unir eficiencia y equidad en los presupuestos públicos.

## **CONCLUSION**

Nos encontramos en la España actual con una restricción recaudatoria que es, a mi modo de ver, clara y con la conveniencia de lograr la recaudación tributaria con costes menores de eficiencia. Nuestra integración europea nos obliga a una disciplina financiera de carácter macroeconómico y a manejar preferentemente la política fiscal en vez de usar la política monetaria.

Si queremos vivir mejor y competir internacionalmente es necesario fo-

mentar los procesos de ahorro e inversión, tanto en lo privado como en lo público. El aumento del empleo, por ejemplo, tiene a esos procesos como punto sólido de partida, además de necesitar de moderación salarial y de un mercado de trabajo reformado. La revisión del Estado de Bienestar, a la luz de los estímulos y desestímulos que origina, puede dejar espacio a mayores gastos de formación de capital social realizados con criterios estrictos de coste-beneficio. La tensión, inevitable, entre la demanda de gasto público y las restricciones presupuestarias puede suavizarse por la vía de un aumento de la eficiencia de la actuación pública y con métodos de gestión renovados.