

# EL DÉFICIT PÚBLICO DE LA DEMOCRACIA ESPAÑOLA

Enrique FUENTES QUINTANA  
José BAREA TEJEIRO

## INTRODUCCIÓN

**E**L principal problema del sector público español es el de su déficit y la consecuencia del mismo: el aumento acelerado del endeudamiento público. Es ésta una afirmación que ha logrado suscitar hoy un consenso general en los análisis disponibles de la economía española realizados por los principales informes de dentro (1) y de fuera (2) del país. Ese consenso técnico sobre la gravedad del déficit y el endeudamiento públicos, y sobre la necesidad de su reducción, se ha producido también —al fin— entre los idearios económicos de los principales partidos políticos españoles (3).

Como proclama su título, este trabajo pretende analizar el problema del déficit y el endeudamiento públicos en nuestra democracia. Con este propósito su contenido se dividirá en seis partes bien diferenciadas. En primer lugar, se exponen las definiciones correctas de déficit público y de deuda pública según precisa sus conceptos el Reglamento número 3605/1993 del Consejo de la Unión Europea de 22 de noviembre de 1993. La definición del déficit público se contrasta con las cifras oficiales españolas comprobándose sus principales diferencias y las decisiones a que obliga su eliminación. Partiendo de las cifras oficiales del déficit público, se identifican, después, los cuatro rasgos básicos que caracterizan al déficit público de la democracia española y que denuncian su gravedad y las dificultades de su corrección.

En la segunda parte, se exponen las consecuencias negativas del déficit público sobre la economía española, tal y como las han evaluado los análisis disponibles en las dos etapas que pueden diferenciarse en la marcha de la economía durante nuestra democracia: la que va de 1975 a 1986 y la que discurre desde la integración de la economía española en Europa hasta la actualidad (1986-1995). Al cómputo de esos efectos económicos del déficit y el endeudamiento público *actuales* se añaden los ocasionados por los pasivos futuros derivados del proceso de envejecimiento de la población y de los gastos de salud a los jubilados que, conjuntamente con la esperada población cotizante, condicionan el déficit y la deuda pública en el futuro. Tal es el problema denominado de la *deuda pública invisible*, que trata de estimarse en nuestra economía a partir de las variables de las que depende su cuantía. La magnitud elevada de esa *deuda pública invisible* agrava los efectos ocasionados por el déficit y el endeudamiento *actuales*, dadas las previsiones de déficit y endeudamiento *futuros*.

La tercera parte del trabajo expone las dos alternativas a través de las que se ha intentado introducir en España una política presupuestaria capaz de reducir el déficit público, y realizar las reformas estructurales con las que favorecer la integración nominal y real de España con los países de la UE. Esas dos alternativas han sido, en primer lugar, el ingreso de la peseta en el SME que concluirá en un rotundo fracaso en su propósito de definir y aplicar una

política presupuestaria de estabilidad y, en segundo lugar, la participación de España en el proceso de la unión monetaria, con el protagonismo de la autonomía del Banco de España que planteará correctamente el problema del déficit público y la necesaria realización de las reformas estructurales como condicionantes de la eficacia de una política monetaria de estabilidad. Sin embargo, esa nueva política presupuestaria, reclamada por la política monetaria autónoma del Banco de España, no se ha definido ni aplicado aún plenamente por las autoridades responsables de la misma.

La cuarta parte del trabajo expone los elementos condicionantes de una política presupuestaria de estabilidad en España obtenidos a través del análisis del modelo presupuestario de la democracia española; de las lecciones que ofrece la experiencia ajena en los países de la OCDE; de la derivada de la denominada economía política del déficit público y de la política presupuestaria impuesta por los preceptos del Tratado de la Unión.

La quinta parte del trabajo presenta los criterios básicos de una política presupuestaria de estabilidad en España, a partir de las conclusiones obtenidas en la cuarta parte del trabajo.

El trabajo finaliza —en su sexta parte— con la exposición de las medidas que integran el camino de la convergencia contenido en el presupuesto para 1997.

## **I. LA CUANTÍA Y LOS CUATRO RASGOS BÁSICOS DEL DÉFICIT PÚBLICO DE LA DEMOCRACIA ESPAÑOLA**

### **Los conceptos de déficit y de deuda pública y su aplicación por la Hacienda pública española**

El primer problema que se plantea a quien se enfrenta con el déficit y el endeudamiento de nuestro sector público es partir de unos conceptos económicos correctos de esas dos magnitudes y preguntarse por su debida aplicación por la Hacienda pública española.

La definición del concepto económico de déficit público, de la que partiremos en este trabajo, es la realizada por el SEC70, actualizado en 1978, y la concepción del SEC95, recientemente aprobado por la Comisión de la Comunidad Europea, cuyos criterios son prácticamente coincidentes con el Sistema de Contabilidad Nacional de Naciones Unidas de 1993 (SCN 1993). Este concepto económico de déficit público pretende evaluar el resultado de las operaciones realizadas por las administraciones públicas (conjunto de unidades institucionales que producen bienes y servicios no destinados a la venta y operaciones de redistribución de la renta nacional). En el caso español, esas operaciones de las administraciones públicas integran las de los siguientes subsectores: Administración central (Estado y organismos autónomos administrativos); las administraciones de la seguridad social (sistema de seguridad social y otras administraciones de la seguridad social); y las administraciones territoriales (comunidades autónomas y corporaciones locales).

Las operaciones de las administraciones públicas así definidas las clasifica la Contabilidad Nacional en dos grandes grupos: las no financieras (que reflejan la vertiente real de la actividad económica, operaciones llevadas a cabo por los agentes antes mencionados, y que pueden afectar tanto a su cuenta de renta como a su cuenta de capital) y las operaciones financieras, que comprenden el conjunto de pasivos financieros (deuda pública) emitidos por las administraciones públicas para financiar el déficit, así como el conjunto de activos financieros en los que se ha colocado el superávit.

Por otra parte, la contabilización de los ingresos y gastos públicos puede seguir dos alternativas según su imputación temporal: el criterio de gestión o devengo (las operaciones económicas se imputan desde el momento en que sean exigibles los derechos y las obligaciones) y el criterio de caja o administrativo (las operaciones de las administraciones públicas se reflejan atendiendo al momento en que se producen los pagos o cobros por parte de éstas).

El marco conceptual del que debe partirse para definir el déficit público es al que se refiere el Tratado de la Unión Europea. Esa referencia al déficit público se contiene en el artículo 104.c, al disponer que «los estados miembros evitarán déficit públicos excesivos». En el artículo 2 del protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, anejo al Tratado, establece que se entenderá por público lo perteneciente al gobierno general, tal como se define en el Sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas, y por déficit el volumen de endeudamiento neto, con arreglo a la definición del Sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas.

Dado que el SEC no define ni el endeudamiento neto ni el déficit público, el Consejo de la Unión Europea aprobó, en 22 de noviembre, el Reglamento número 3605/93, relativo a la aplicación del citado protocolo, que precisa las definiciones de los términos «déficit» y «público», con referencia al SEC, estableciendo que por déficit público se entenderá la necesidad de financiación (N5) del sector administraciones públicas (S60), tal como se delimita en el SEC.

Para el SEC78, la necesidad de financiación de las administraciones públicas coincide con el saldo de la cuenta de capital resultante de sus operaciones no financieras computadas según el criterio de devengo, que muestra el importe neto de los recursos que el resto de los sectores económicos —nacionales y extranjeros— ponen a disposición de los agentes que componen las administraciones públicas.

El análisis de la actividad económica del país y del sector administraciones públicas, a nivel agregado, constituye para el SEC su finalidad primordial; sus conceptos están adaptados al análisis económico, lo que no sucede con los conceptos administrativos.

La continuidad conceptual del SEC hace menos vulnerable sus conceptos a las presiones políticas; gracias a ello, los datos de la Contabilidad Nacional han podido servir, durante decenios, de base objetiva para el análisis económico.

Por otra parte, por deuda pública deberá entenderse, de acuerdo con el repetido Reglamento número 3605/1993, «el valor nominal de las obligaciones brutas del sector administraciones públicas (S60), pendientes a final del año, a excepción de las obligacio-

nes representadas por activos financieros que estén en manos del sector administraciones públicas. La deuda pública estará constituida por las obligaciones de las administraciones públicas en las siguientes categorías: efectivos y depósitos (F20 y F30), títulos a corto plazo (F40), obligaciones (F50), otros créditos a corto plazo (F79) y créditos a medio y largo plazo (F89), conforme a las definiciones del SEC».

Se tomará como valor nominal el valor facial de los títulos, y la conversión a moneda nacional (pesetas) de las obligaciones emitidas en moneda extranjera se hará aplicando el tipo de cambio representativo del mercado correspondiente al último día laborable del año.

No se considera deuda a estos efectos el importe de las obligaciones pendientes de pago que no estén materializadas en un instrumento financiero. Por esta razón, y al considerarse deuda pública el valor nominal de los pasivos financieros brutos, es decir, sin deducir, los activos financieros del sector administraciones públicas a nivel consolidado, la variación del nivel de deuda pública no coincidirá con el importe del déficit público del ejercicio.

¿Han venido reflejando las cifras oficiales del déficit público los criterios establecidos para su cómputo correcto según los criterios de la Unión Europea que acabamos de ofrecer?

La respuesta taxativa es *no*, por los motivos que se exponen seguidamente. En primer lugar, estos motivos se basan en la incorrecta contabilización de los ingresos derivados de la privatización de empresas públicas, en el cómputo de los beneficios del Banco de España en la medida que incluyen los obtenidos por sus intervenciones en los mercados

de cambios, en el cálculo e imputación del conjunto de deudas asumidas por el Estado y en la inadecuada periodificación de los intereses de la deuda pública.

La defectuosa aplicación de los principios contables del SEC a las operaciones que acabamos de enumerar ha quedado solventada en el Presupuesto de 1997, que ha sido elaborado teniendo presente los principios del SEC. Con relación a las plusvalías originadas por la intervención del Banco de España en los mercados de cambios, que aparecen en el cómputo de los beneficios de la citada institución, se ha seguido considerando como hasta ahora, incluyéndose dentro de la rúbrica dividendos y otras rentas distribuidas, al no haberse pronunciado la Comisión sobre esta cuestión.

A esos criterios incorrectos de contabilización por no aplicación debida de los principios del SEC —todos los cuales han actuado infravalorando el déficit público oficial en forma apreciable— se añaden las observaciones alegadas en las declaraciones del Tribunal de Cuentas sobre los Presupuestos de 1989 a 1993 que prueban que la cifra *oficial* de déficit del Estado no refleja aquél en que realmente se ha incurrido en esos ejercicios (4).

La discrepancia entre déficit oficial y déficit real ha quedado plenamente confirmada en el «Informe» emitido, en el proceso de elaboración del R.D. Ley 12/1996, de 25 de julio, por la Intervención General de la Administración sobre actuaciones en el ámbito de su competencia, que ha dado lugar a un aumento del déficit público oficial de 1995 de 547,8 miles de millones de pesetas, pasando así del 5,9 por 100 al 6,6 por 100 del PIB (5). La incorrecta aplicación de los principios contables públicos ha dado lugar a que las cuentas públicas no reflejen la

realidad de la actividad económica del sector público. Datos tan importantes para el análisis económico del conjunto de las administraciones públicas como la renta bruta disponible, el consumo, el ahorro, la inversión y el déficit público, están totalmente desfigurados. Un trabajo de investigación que queda pendiente de realización es el de calcular los verdaderos déficit de las administraciones públicas de los años 1989-94 por aplicación correcta de los principios contables públicos y del SEC.

Para que la interpretación laxa de los principios contables públicos no se dé en lo sucesivo, es necesario que la nueva Ley General Presupuestaria modifique los preceptos que han hecho posible tal situación. Dado que la nueva ley no estará en vigor hasta 1998, el gobierno ha incluido en los proyectos de Ley de Disciplina Presupuestaria, de Presupuestos Generales del Estado, y de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, un conjunto de normas que modifican las vigentes Ley General Presupuestaria, la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y Ley de Expropiación Forzosa, para evitar la generación de «agujeros presupuestarios».

### **Las cuatro características dominantes del déficit público de la democracia española**

El déficit público de la democracia española ha respondido a cuatro características que han dominado su comportamiento a lo largo de los últimos veinte años:

1.<sup>a</sup>) Su *omnipresencia* en todos los ejercicios presupuestarios, con una diversa intensidad que define sus distintas etapas. Ese arraigo del déficit público permitiría calificar a nuestra democracia como la *democracia del dé-*

*ficit*, pues ésta no ha conseguido ninguna liquidación presupuestaria con signo distinto al deficitario (6).

2.<sup>a</sup>) Su carácter predominantemente *estructural*. Como es bien sabido, cualquier medida de la orientación de la política presupuestaria parte de distinguir, en el déficit público registrado, dos componentes: uno de naturaleza *discrecional* o estructural, que encuentra su origen en las decisiones autónomas de las autoridades que dirigen la política fiscal y presupuestaria del país, y otro *cíclico* o *automático*, derivado de los efectos sobre gastos e ingresos públicos de las oscilaciones de la actividad económica. La separación de esos dos conceptos dentro de la cifra total del déficit público constituye una diferencia importante en cuanto a la continuidad y al tratamiento del déficit público, pues mientras el déficit público *coyuntural* se deriva de la fase del ciclo por la que atraviese la economía nacional (con lo que su corrección se producirá automáticamente cuando la economía recupere su ritmo de crecimiento), el déficit *estructural*, por el contrario, tendrá un carácter permanente mientras no se adopten cambios discrecionales que afecten a las regulaciones que determinan el comportamiento de gastos e ingresos públicos. Ahora bien, como afirma el profesor Raymond en el artículo que acompaña a este trabajo, «aunque esos dos componentes del déficit público partan de ideas conceptualmente simples, su diferenciación plantea, en la práctica, graves dificultades para implementar esos dos conceptos diferentes» (7). Hay que afirmar, sin embargo, que, a pesar de esas dificultades de cálculo, todos los análisis disponibles sobre la cuantía del déficit público estructural apuntan, con claridad, como se indica más adelante, al predominio de ese

componente en el déficit público español.

3.<sup>a</sup>) El déficit público de la democracia española presenta, como una de sus características fundamentales, la de su *generalización* a todos los componentes del sector público. Las unidades integrantes de las administraciones públicas (Administración central, administraciones de la seguridad social y administraciones territoriales: esto es, comunidades autónomas y haciendas locales) padecen del mal del déficit público. Por otra parte, las empresas públicas que integran, con las administraciones públicas, el sector público han presentado pérdidas continuadas en sus cuentas de resultados y debilidades patrimoniales que han gravitado sobre el gasto público y los presupuestos de las administraciones públicas y, por tanto, sobre su déficit. Dicho en pocas palabras: el mal del déficit público de nuestra democracia ha presentado una metástasis que afecta a todos los componentes de las unidades integrantes del sector público español.

4.<sup>a</sup>) La cuarta característica que presenta el déficit en los países de la UE es la *pérdida de la credibilidad pública* en sus cifras oficiales y en la política presupuestaria que las sostiene. Varios son los comportamientos presupuestarios que han extendido esta pérdida de credibilidad pública. En primer lugar, la discrepancia permanente entre las cifras presupuestadas del déficit y las efectivamente realizadas. En el Presupuesto no se cree porque no se cumple. En segundo lugar, el fracaso de los llamados *programas de convergencia* elaborados por los distintos países europeos, cuyos objetivos prometidos y ambiciosos de consolidación del gasto público o de la reducción del déficit han estado escandalosamente por encima de la voluntad social y

política aplicadas para conseguirlos. En tercer lugar, la pérdida de credibilidad pública de las cifras del déficit las han provocado los reiterados intentos de su *ocultación*. La referencia a la cuantía del déficit como condición para participar en la UM, o la asunción en otros países de compromisos públicos de situar el déficit en un nivel prefijado, no han llevado a cumplir con esas exigencias, sino a incumplirlas, ocultando formalmente los comportamientos deficitarios respecto de los objetivos prometidos. Los medios más utilizados para ocultar el déficit público real han sido tres: la *manipulación de los datos* por una tópicamente llamada *contabilidad creativa*, cuyos criterios no responden a la realidad económica de las operaciones definidas por el Sistema de Cuentas Nacionales de la UE; la *centrifugación* del déficit hacia las empresas públicas nacionales, autonómicas o locales, y la *ausencia de transparencia informativa* del documento presupuestario para evaluar el déficit y la situación económica del sector público. No puede extrañar que estos comportamientos hayan supuesto una pérdida irreversible en su credibilidad pública.

Tratemos de desarrollar estas cuatro características que identifican los cuatro rasgos fundamentales del déficit público de la democracia española: su *omnipresencia*, su carácter predominantemente *estructural*, su *generalización* a todos los componentes del sector público y la *pérdida de credibilidad* de las cifras presupuestarias y las oficiales de liquidación del déficit público.

#### a) *La omnipresencia del déficit público*

El primer rasgo que define al déficit público de la democracia española es, como antes se ha dicho, el de su *omnipresencia* en los

quince años vividos desde la aprobación de la Constitución Española (1979-1995). Ese déficit público se inicia en la transición democrática (1975-1978) y se amplía y consolida en una etapa posterior (1989-1995), si bien en estos largos veinte años pueden diferenciarse distintos comportamientos de la política presupuestaria, pero siempre con la compañía del déficit y del aumento de la deuda pública.

El punto de partida para entender la aparición y el comportamiento del déficit público en la democracia española debe ser la identificación de las condiciones de partida, esto es: la situación en la que se encontraba la Hacienda pública heredada del régimen autoritario del franquismo en 1975. Una situación muchas veces olvidada, y que, sin embargo, ha condicionado decisivamente el que sería el futuro del déficit y de la deuda pública en nuestra democracia (8).

La Hacienda pública española que llegaba a la transición democrática en 1975 se caracterizaba por una falta de modernización de sus instituciones, reflejada en tres escenarios (9). En su *sistema tributario* (carente de capacidad recaudatoria, atrasado en su lógica fiscal, injusto en el reparto de la carga impositiva e ineficiente por sus efectos económicos); en el *nivel y composición del gasto público*, un gasto público bien diferente por su nivel y estructura del que caracterizaba a las haciendas públicas desarrolladas de los países industriales europeos (el raquitismo del gasto público era su rasgo predominante), desde el que no podría atenderse al desempeño de las funciones fundamentales de un sector público moderno, desde las productivas hasta las redistributivas, y en la *propensión histórica al déficit público*, derivada de la rigidez del sistema fiscal y de la imposibilidad de financiar

un mayor gasto público cuando éste planteaba exigencias superiores al nivel mínimo al que, tradicionalmente, discurrían las recaudaciones tributarias. Un déficit público cubierto —además— *al margen de los mercados financieros*, lo que ha ocasionado costosas distorsiones en la política de estabilidad y desarrollo del país a lo largo de nuestra historia contemporánea (10).

Esta falta de modernización de la Hacienda pública española estaba «engañosamente silenciada», como ha afirmado con acierto José Luis Malo de Molina (11), por los datos «aparentemente robustos» con los que la Hacienda pública iniciaba la transición democrática. Los datos aparentemente solventes de esa situación de partida eran los de su reducida dimensión en comparación con otros países industriales (26 por 100 del PIB era la dimensión del gasto público español en 1975 frente al 45,4 por 100 de la media de los países comunitarios) y una situación sólida de sanidad financiera (apreciada por el bajo nivel de deuda pública acumulada: 13 por 100 del PIB era, en 1975, el nivel de la deuda pública española, frente al 48,6 por 100 de la media de los países de la UE). A esa situación se añadía el práctico equilibrio del Presupuesto español en ese ejercicio de 1975. Paradójicamente, esas dos características no evidenciaban ni la fortaleza ni la sanidad financiera de nuestra Hacienda pública, sino que constituían un signo del atraso y falta de modernidad de sus instituciones, que contenían —como afirma José Luis Malo— «el embrión de una tendencia al desequilibrio presupuestario» (12) que se convertiría más adelante en un árbol poderoso y en un rasgo dominante de la Hacienda pública en la etapa democrática.

En efecto, el reducido nivel del gasto público español no se co-

rrespondía en absoluto, al iniciarse el proceso de transición democrática, con la que el profesor Lagares (13) ha denominado *norma comunitaria del gasto público* (un criterio que toma en consideración no sólo los valores del gasto público por habitante, sino además la capacidad económica de cada país, sus circunstancias espaciales y sus magnitudes demográficas más relevantes). Era claro ese *atraso relativo* del gasto público español respecto del definido por el comportamiento de los países comunitarios, contemplado desde una posición semejante a la que habrían alcanzado los países europeos si se hubieran situado en la posición española que configuraban nuestros datos económicos, demográficos y espaciales. En efecto, en 1976, el nivel del gasto público español, atendiendo a la norma comunitaria (= 100), se situaba en el 63 por 100. Por otra parte, esa media del gasto público español, tan distante de la europea, encubría una de las propiedades más importantes de la falta de modernización de la Hacienda pública española: la inadecuada *composición* del gasto público, pues contaba con gastos públicos sobredimensionados respecto de la norma comunitaria del gasto, como ocurría, por ejemplo, con los gastos de los servicios generales —que superaban a la *norma comunitaria* (= 100) respecto de la cual alcanzaban el 130,7 por 100—, consecuencia, fundamentalmente, del costoso entramado burocrático y de la limitación del papel del mercado en nuestra economía. Frente a esos gastos públicos sobredimensionados, otros se quedaban por debajo de la norma comunitaria del gasto, que en el inicio del proceso de transición —año 1976— alcanzaban para la educación el nivel 34,8 por 100 de la *norma comunitaria del gasto público* (= 100), y los de la vivienda y desarrollo comunitario que no iban más allá del

33,2 por 100. Otros gastos públicos alcanzaban valores superiores a la media española, pero muy inferiores a la *norma comunitaria del gasto público* (= 100), como sucedía con la seguridad social, colocada en el 62 por 100, y la sanidad, que se quedaba en el 77 por 100. Gastos públicos, todos ellos, distantes de la *norma comunitaria del gasto* y, por ello, con gran fuerza expansiva que impulsaría su nivel hacia la *norma comunitaria del gasto público*, pues ésta ejercería una atracción irresistible al iniciarse el proceso democrático con la apertura política y económica del país, que tenía como punto de referencia obligado la situación de la CEE.

Era evidente y esperable que una elección democrática del gasto público produjera una auténtica explosión en ese nivel reducido del gasto público español, aproximando, súbita y peligrosamente, los niveles de ese gasto público español con los comunitarios; explosión a la que invitaba su rígida contención en la fase previa del desarrollo español de los años sesenta. Ha faltado así en España un proceso de modernización gradual del gasto público para que éste hubiera registrado un crecimiento más pausado y asumible —al disponer de más tiempo— y poder realizarlo en relación con el proceso de desarrollo económico del país. Esa modernización gradual no se realizó a lo largo de la década del desarrollo de los años sesenta, sustituyéndose, al llegar la democracia, por una alternativa indeseable: el rápido y acelerado crecimiento del gasto público hacia los niveles comunitarios en un corto período de tiempo imposible de asimilar con un equilibrio presupuestario, y tanto más con una economía que vivía una crisis económica de considerables proporciones. La Hacienda pública española aproximará sus reducidas dimensiones del gasto públi-

co a las mucho más elevadas de los países europeos en sólo 15 años, un proceso que duró el doble y se asimiló paulatinamente, y en mejores condiciones económicas, en los países comunitarios.

Por otra parte, la situación de equilibrio presupuestario y sanidad financiera, atendiendo al reducido nivel de la deuda pública que se registra en las cifras oficiales de 1975, no podían olvidar, para evaluarlas correctamente, los motivos que las sostenían. El equilibrio presupuestario no descansaba sobre los rendimientos recaudatorios de un sistema tributario suficiente y flexible, con potencia recaudatoria y actualizado respecto de los impuestos componentes de los sistemas tributarios de las haciendas desarrolladas de Europa. El sistema tributario español heredado por nuestra democracia respondía a una estructura anticuada que ofrecía una corta y rígida recaudación imperativamente impuesta como límite del gasto por el régimen autoritario del franquismo. La reforma del sistema tributario, pedida con reiteración por los estudiosos de nuestra Hacienda pública (14), no se realizó a tiempo, lo que —paradójicamente— no fue óbice para obtener una situación de equilibrio presupuestario, porque este objetivo se alcanzó ajustando el gasto público a los ingresos suministrados por un sistema tributario sin potencia recaudatoria ni flexibilidad impositiva, y computando, además, los rendimientos ofrecidos por los excedentes de la seguridad social utilizados para financiar los gastos públicos de Estado. La intervención del sistema financiero se utilizó para atender a determinadas inversiones públicas o subvencionar a las privadas, sin incurrir en aumentos de deuda pública, pues estas partidas se cubrían por la vía de los circuitos de financiación privilegiada.

La contención excepcional del gasto que exhibía la falta de modernización de nuestra Hacienda pública sólo pudo lograrse merced a una imposición del régimen autoritario del franquismo y al coste de renunciar a la disponibilidad del capital público que facilitase, y no encareciese, el desarrollo del país y, asimismo, al coste de contener los gastos sociales que reclamaba nuestro nivel de desarrollo y la futura y segura integración en la Europa comunitaria solicitada ya en 1962, y pospuesta por razones políticas desde Bruselas.

Por todo ello, la llegada de la democracia produjo una conmoción sobre esa Hacienda pública tradicional y no reformada. Una conmoción previsible, y cuya prevención fue, inicialmente, programada por la política de ajustes pactada en la Moncloa, con cuatro decisiones fundamentales que deberían iniciarse por la modernización del sistema tributario, orientando su reforma por los principios que regían el reparto de la imposición europea (15). Una imposición reformada que suministrara la base para una financiación equilibrada del aumento previsible del gasto público. A esa reforma, diseñada en los Pactos de la Moncloa, debía seguir la presupuestaria, con la elaboración de un presupuesto integrado de las administraciones públicas que disciplinara el crecimiento del gasto y estableciera una financiación del déficit público obtenida de unos mercados financieros liberalizados del intervencionismo, que había adquirido, desde 1959, unos tintes protectores extremos, inaceptables por un modelo de economía abierta con el que debíamos vivir tras nuestro ingreso en la Europa comunitaria.

Esa política fiscal y presupuestaria, pactada en la Moncloa, no se aplicaría con fortuna en los años posteriores (16). La reforma tributaria no se realizaría, tras los

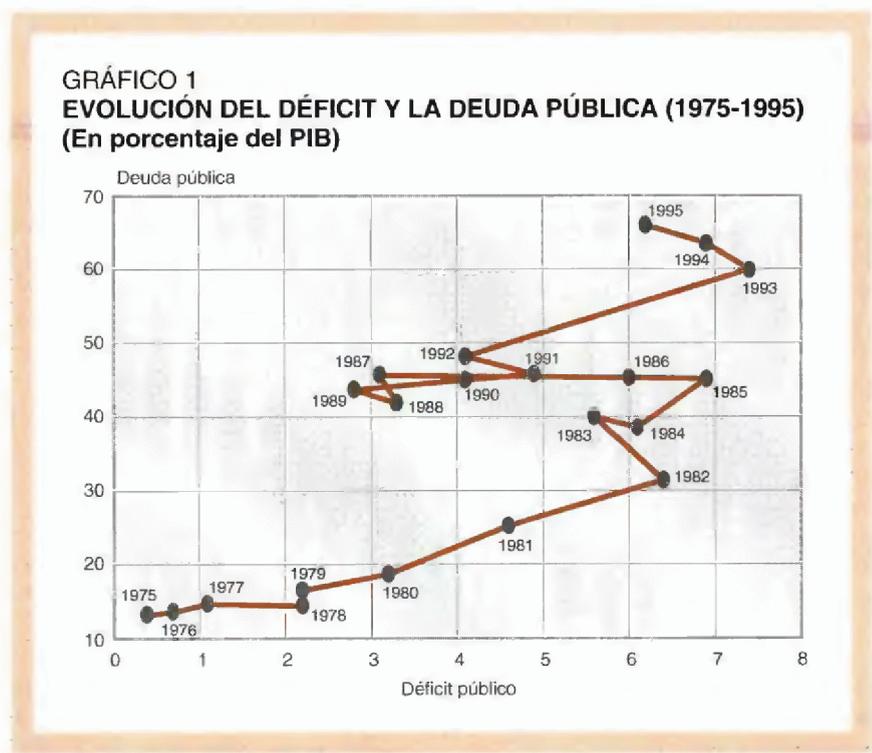
primeros pasos prometedores de los años 1977 y 1978, al ritmo que demandaba su modernización en los años siguientes (1979-1982) por los gobiernos de UCD. La inexplicable demora en la implantación del IVA, y la inexistencia de una política eficiente para lograr un mejor cumplimiento tributario y evitar el fraude fiscal, impidieron contar con los ingresos públicos necesarios para financiar con suficiencia el aumento previsible de los gastos públicos. A pesar de ello, el crecimiento de la presión fiscal con el nuevo cuadro tributario —aunque parcialmente implantado— evitó el registro de un déficit público inmediato de desbordadas proporciones.

La política presupuestaria no se ajustaría tampoco con la prudencia necesaria para prevenir las presiones que la Hacienda pública recibiría para que sus gastos públicos cubrieran los nuevos riesgos que las empresas afrontaban en un sistema económico más abierto y competitivo, ni se dosificó, tampoco, la demanda creciente y contenida en el pasado de las prestaciones del Estado del bienestar. Esa presión incontenible del gasto público, presente desde la transición democrática y agudizada por la crisis económica en que ésta se llevaría a cabo, iba a garantizar la *omnipresencia del déficit público* a lo largo del recorrido histórico de nuestra democracia.

Esa *omnipresencia* del déficit describe cuatro etapas distintas, que muestra con claridad elocuente el gráfico 1, que recoge y combina las cifras oficiales de déficit y deuda públicos de 1975 a 1995.

Esas cuatro etapas son:

1.<sup>a</sup>) 1975-1982, en la que el déficit inicia su irresistible marcha ascendente, especialmente visible a partir de 1979 (2,2 por 100



del PIB), hasta situarse en el 6,4 por 100 del PIB en 1982. Un déficit creado por la debilidad de los gobiernos minoritarios de UCD y la fuerte oposición del PSOE, defensor, entonces, de un aumento sustancial del gasto y déficit públicos para tratar la crisis económica. Esas posiciones darían lugar a un crecimiento intenso del déficit, que no se traduce en esta etapa en aumentos paralelos de la deuda pública por el hecho de que la financiación del déficit se realizó, de 1979 a 1982, por alternativas más oscuras y costosas (ayudas directas del Banco de España al Tesoro). Como se ha indicado, el déficit llegará en 1982 al 6,4 por 100 del PIB, y la deuda pública, al 31,4 por 100 del PIB: tal fue la herencia recibida por el primer gobierno socialista.

2.<sup>a</sup>) 1982-1985. Esa herencia del gobierno socialista será continuada y aumentada en sus dos sumandos en los tres años siguientes. El déficit pasaría a situarse, en 1985, prácticamente,

en el 7 por 100 del PIB, mientras que la deuda pública se elevaría hasta el 45,1 por 100 del PIB en 1985.

3.<sup>a</sup>) 1986-1988. Etapa iniciada con el ingreso en la CE y la llegada de la recuperación económica contagiada por la favorable coyuntura europea. La Hacienda pública española registra en esta etapa la meritoria y singular adopción de una política de consolidación presupuestaria por el Ministerio de Economía y Hacienda. Cuatro serían los frentes en que se acusaría su presencia.

En primer lugar, en los gastos de transferencia, que reducirán su participación en el PIB, quebrando así su creciente tendencia hasta 1986. Dos decisiones discrecionales contribuirían a ese resultado: la importante reforma de las pensiones contributivas realizada en 1985 y la mayor racionalización de las subvenciones a las empresas públicas. Al efecto de esas medidas se añadirían, refor-

zándolas, las aportaciones de los estabilizadores automáticos del gasto público, a los que la mejora de la coyuntura económica permitieron reducir las partidas de los gastos de transferencia en subsidios y ayudas al desempleo.

Del lado de los ingresos públicos, la recuperación de la economía mostró la ganancia que en sus recaudaciones logró la reforma tributaria realizada a partir de 1977, y completada en 1987 con la introducción del IVA, tributo incluido en la reforma programada en los Pactos de la Moncloa, aplazado sin fundamento durante una década y que, al fin, nos obligó a aplicar el Tratado de Adhesión a la CEE. Ese nuevo sistema fiscal exhibió sus aportaciones a la reducción del déficit público con la ampliación de sus bases y la elevación de la elasticidad-renta que probaban sus recaudaciones ante el desarrollo de la economía en esa fase de recuperación económica.

La contención del gasto de consumo público contribuyó también a esta política de consolidación presupuestaria que situaba a la Hacienda pública española a finales de 1987 ante un nuevo y favorable panorama. El gráfico 1 manifiesta con claridad las consecuencias de esas fuerzas de la política de consolidación presupuestaria sobre el déficit y el endeudamiento. El déficit público comienza a retroceder desde 1986, situándose espectacularmente, en 1987, en menos de la mitad del registrado en 1985 (3,1 por 100 del PIB). Viraje singular que traduce expresivamente el gráfico 1. La deuda pública, entre tanto, redujo el *ritmo* de su marcha creciente del período anterior, situándose en el 41,9 por 100 del PIB en 1988.

4.<sup>a</sup>) 1989-1995. El año 1988 marcaría un punto de cambio trascendente en la política pre-

supuestaria y en los niveles de déficit y deuda pública. Ese cambio lo definen dos hechos de muy distinta naturaleza. En primer lugar, la huelga general convocada por los sindicatos para protestar por un intento parcial y limitado de reforma del mercado de trabajo, y con la pretensión de ampliar el seguro de desempleo. En segundo lugar, se registra, en el ejercicio de 1989, el cambio en el comportamiento cíclico favorable que había dominado desde el ingreso de España en la Comunidad Europea, y cuyos efectos positivos se habían recogido en el déficit y en la deuda pública durante la tercera etapa a la que nos hemos referido anteriormente.

La política presupuestaria reaccionaria frente al nuevo panorama que definían esos dos hechos interpretando, erróneamente, que el aumento excepcional de los ingresos tributarios de la fase anterior tenía carácter permanente y no cíclico, y que, en consecuencia, se estaba en condiciones de acceder a las peticiones sindicales, a las que respondió con reformas discrecionales del cuadro legislativo de la protección social que ampliaban de forma permanente los derechos subjetivos de protección social, y que generalizaban así un aumento estructural del gasto público en el futuro. A ese efecto expansivo permanente de los gastos de protección social se sumarían los aumentos de la inversión pública. Un aumento que respondería a dos motivos diferentes. El primero, el retraso en los programas de inversión pública en años anteriores, que urgía corregir ante los efectos negativos evidentes sobre la competitividad de la economía española en el área europea, cuya importancia agudizaba la realización del mercado único europeo. El segundo impulso de los gastos de inversión se recibiría por los «fastos» del 92, juegos

olímpicos y exposición universal. De esta manera, el gasto público abandonó su disciplina de consolidación de la fase anterior 1986-1988. Mientras tanto, los ingresos públicos alimentaban temporalmente ese proceso de crecimiento de los gastos públicos merced a la presión fiscal derivada, en parte, de los efectos recaudatorios de las tarifas infladas por la rémora fiscal. La Hacienda pública española desaprovecharía así la ocasión de poner los rendimientos temporales de la mayor recaudación impositiva al servicio de una reducción del déficit público que el país necesitaba para afrontar en mejores condiciones el proceso futuro de su integración en la unión monetaria. Dicho en otros términos, el aumento *coyuntural* de los ingresos por impuestos se convirtió en el frágil y temporal apoyo de un mayor gasto público *estructural*, con olvido lamentable de su utilización alternativa: contribuir a la reducción del déficit público.

La evolución posterior de los acontecimientos probaría, hasta el límite de la experiencia cierta, las consecuencias de esta decisión presupuestaria incoherente. Ya en el propio año 1989, se acusarían las primeras consecuencias de esa decisión. El ingreso de España en el mecanismo de cambios del Sistema Monetario Europeo obligaba a orientar la política presupuestaria en dirección distinta de la que marcaba su permanentemente orientación expansiva. Así parecerían manifestarlo ciertos recortes presupuestarios, que recayeron, como siempre, sobre los gastos de inversión, y las medidas extraordinarias de incremento de la presión fiscal. Sin embargo, los mayores esfuerzos estabilizadores recayeron de nuevo sobre la política monetaria, a la que no bastó la medida habitual de las elevaciones de los tipos de interés pa-

ra equilibrar la economía, sino que hubo de aplicar las medidas heterodoxas de los techos de crédito y los controles de cambios. La política presupuestaria de 1989 tendría un signo expansivo que continuará en los años 1990 y 1991, mostrándose en estos ejercicios la notable discrepancia entre previsiones presupuestarias y su realización nacida, fundamentalmente, de la laxitud en la ejecución del Presupuesto. La aceleración del déficit y de la deuda pública, a partir de 1991, serían constantes, pese a que el presupuesto de ingresos corrientes contaría con unas mayores recaudaciones facilitadas por el crecimiento económico y con la ayuda del cómputo espurio de parte de los beneficios del Banco de España y algunas privatizaciones consideradas como ingresos corrientes, que ayudaron a mantener la apariencia de unas menores cifras oficiales de déficit público.

La llegada de la recesión en el segundo semestre de 1992 iba a evidenciar la incoherencia de la política presupuestaria permanentemente expansiva desde 1989, basada en aumentos estructurales del gasto público con aumentos de ingresos públicos derivados del ciclo de la fase de recuperación económica. Esa evidencia iba a obligar a un cambio restrictivo justamente en el año en que se iniciaba la recesión económica. Los esfuerzos para reducir el déficit público culminarían en una cifra del 4,1 por 100 del PIB, frente al 4,9 por 100 de 1991. Sin embargo, la deuda pública en ese ejercicio seguiría creciendo, al pasar del 45,8 por 100 del PIB en 1991 al 48,3 por 100 en 1992. Resultaba así claro que la Hacienda pública española entraba en plena recesión económica, con un déficit y unos niveles de deuda pública que impedían cualquier contribución compensatoria de la política fiscal.

Al llegar el ejercicio de 1993, la fase crítica del ciclo económico iba a mostrar, con claridad, el coste en términos de déficit público de las decisiones combinadas del cambio *estructural* de los gastos públicos con la debilidad *coyuntural* de los ingresos públicos. La pasividad de la política presupuestaria ante estas condiciones cambiantes de la coyuntura, y la renuncia a cualquier esfuerzo para corregir a fondo su estrategia inspiradora de una política presupuestaria permanentemente expansiva, llevarían al déficit público a su nivel máximo de 7,4 por 100 del PIB, y situarían a la deuda pública en el 59,9 por 100 del PIB, el límite crítico que fijaban las condiciones aceptadas por España en el Tratado de Maastricht para participar en la unión monetaria.

A la altura de 1994, eran evidentes las razones para reformar la política presupuestaria, y al peso de esas razones pareció atender la Hacienda pública española. Si nos atenemos a las cifras oficiales de 1994, parece que ese propósito de cambio de tendencia se conseguiría, ya que el déficit público se reduciría en 0,5 puntos del PIB, lo que no ocurrió con la deuda pública, que ganaría 3,5 puntos porcentuales en su participación en el PIB, situándose en un 63,5 por 100 respecto de éste. Esos mediocres resultados no deben ocultar los pasivos que los afectaban. El más importante es que en 1994 seguiría vigente la laxitud del proceso presupuestario, sin realizarse los cambios necesarios. Por otra parte, el ajuste presupuestario de 1994, contemplado incluso desde las cifras oficiales, fue muy modesto; pero es que, además, en ese ejercicio el crecimiento económico (2,1 por 100 del PIB) fue superior a aquel con el que operó el presupuesto (1,62 por 100) y, sobre todo, el repaso del déficit ofrecía indicios

ciertos de que en ese ejercicio se generó un aumento de deudas sin reconocimiento presupuestario, lo que hace presumir aumentos del déficit público sobre las cifras oficiales. De esta manera, el cambio de actitud hacia el déficit público de las autoridades fiscales no puede evaluarse como una verdadera política de consolidación presupuestaria, tendente a asegurar con firmeza la convergencia con la UE en las condiciones exigidas para participar en el proceso de la unión monetaria.

La posición en la que la Hacienda pública española se situaba, al finalizar 1995, respecto del problema central del déficit y la deuda pública, era en verdad preocupante, pues el déficit público oficial, tras su rectificación en 1996, suponía un 6,6 por 100 del PIB, y la deuda pública saltaba hasta el 66 por 100 del PIB, dos puntos y medio más que en 1994. Cifras bien adversas, tanto por los que constituían sus motivos inmediatos como, sobre todo, por la razón última que las causaba.

Las causas inmediatas que originaron esos mayores déficit y deuda pública se encuentran, obviamente, en el comportamiento de los gastos e ingresos públicos. De 1988 a 1995, los gastos públicos aumentarían su participación en el PIB en 6 puntos porcentuales, situándose en 1995 en el 47,1 por 100 del PIB, cuando en 1988 significaban el 41,1 por 100 del PIB. Mientras tanto, la presión fiscal se elevó en 2,4 puntos del PIB entre esos dos años, pasando su nivel del 33,6 al 36 por 100 del PIB en 1994. Fue la rápida elevación de los gastos públicos entre esas fechas la que impulsó, fundamentalmente, el déficit y la deuda pública. Una elevación del gasto público causada en más de su mitad por las llamadas prestaciones del Estado del bienestar (pensiones, desempleo, sanidad y educación). También se produjo un

aumento del consumo público en 1,7 puntos porcentuales del PIB, mientras las inversiones públicas tendrían un comportamiento más irregular: con un aumento, de 1988 a 1990, en 1,2 puntos porcentuales del PIB, pero con una caída, de 1990 a 1995, de 1,6 puntos porcentuales, lo que situaría su nivel en 1995 en el 3,4 por 100 del PIB. A la altura de 1995, el déficit público ascendía al -6,6 por 100 del PIB, y el nivel de la deuda pública al 66 por 100 del PIB. Niveles ambos que superaban a los fijados en el Tratado de Maastricht para participar en el proceso de unión monetaria. De esta manera, la política presupuestaria aplicada por los gobiernos socialistas acumuló unos déficit (período 1983-1995) de 67,8 puntos porcentuales del PIB y un aumento de la deuda pública de 26 puntos porcentuales del PIB.

La política presupuestaria aplicada desde 1988 a 1995 respondía a unas características negativas a las que se ha atendido con anterioridad, y que podrían concretarse en las cuatro siguientes: su carácter permanentemente expansivo, que producía su más grave consecuencia, que era la imposibilidad de colaborar con la política monetaria a la estabilización de la economía; la falta de realismo en sus previsiones permanentemente sesgadas a apostar por un déficit público reducido, claramente incompatible con los aumentos discrecionales concedidos al gasto público, lo que llevaría a cuadrar los Presupuestos con déficit reducidos merced a las previsiones de los ingresos apoyadas en supuestos crecimientos de la economía superiores a los posibles. Se pospusieron las decisivas reformas estructurales pendientes, cuyas consecuencias serían financiadas por la permanencia del déficit. Finalmente, la laxitud dominaría en todas las fases del ciclo presupuestario y,

muy especialmente, en la de la ejecución sin que esa laxitud se corrigiera por vías eficientes.

Era evidente que, mientras permaneciera la política presupuestaria que definen las características anteriores, la consecuencia sería la *omnipresencia* del déficit y de la deuda pública que la han acompañado, déficit y endeudamiento públicos que han alcanzado hoy unas dimensiones y un ritmo de crecimiento que los convierten en un problema fundamental para la consecución de un desarrollo estable de la economía española, además de dificultar el paso a nuestro país en su participación en la unión monetaria.

b) *El carácter predominantemente estructural del déficit público de nuestra democracia*

La segunda característica que define al déficit público español es, como antes se ha afirmado, la del predominio de su *componente estructural*. Las estimaciones

realizadas del déficit público estructural muestran la abrumadora importancia de su presencia, tanto en su nivel absoluto como en su comparación relativa con otros países europeos.

Dos recientes publicaciones de la OCDE y de la Unión Europea han ofrecido una estimación para los países de la Europa de los 15, referida al año 1995, del «saldo presupuestario estructural» con relación al PIB la primera de ellas, y del «saldo presupuestario cíclicamente ajustado también con relación al PIB» la segunda (ver cuadro n.º 1). Ambos conceptos tratan de aproximar una misma idea. Descontar del saldo presupuestario observado aquella parte del déficit o del superávit atribuible a una evolución coyuntural anormalmente favorable o desfavorable. A pesar de que estas estimaciones entrañan una cierta dosis de subjetivismo, de ellas se desprende lo indicado anteriormente: la mala posición del nivel absoluto y de la situación compa-

CUADRO N.º 1

EL DÉFICIT PÚBLICO ESTRUCTURAL EN ESPAÑA

PAISES	Saldo presupuestario cíclicamente ajustado (UE)	Saldo presupuestario estructural (OCDE)
Bélgica .....	-4,6	-4,0
Dinamarca .....	-3,4	-3,0
Alemania .....	-2,3	-2,1
Grecia .....	-12,1	-11,8
España .....	-5,0	-4,7
Francia .....	-5,0	-3,7
Irlanda .....	-2,3	-2,2
Italia .....	-7,8	-8,9
Luxemburgo .....	+2,2	n.d.
Holanda .....	-2,4	-2,3
Austria .....	-3,8	-3,5
Portugal .....	-5,0	-5,2
Finlandia .....	-1,5	-1,7
Suecia .....	-7,4	-8,5
Reino Unido .....	-5,6	-4,7

Fuente: «Broad economic policy guidelines», *European Economy*, nº 60, 1995, y Giorno et al., «Production potentielle, écarts de production et soldes budgétaires structurel», *Revue Economique de l'OCDE*, nº 24, 1995/I.

rada que España ocupa, sólo superada claramente por Grecia, Italia y Suecia.

No puede extrañar la importancia adquirida por nuestro déficit público *estructural*, que en buena parte se deriva de las decisiones presupuestarias que afectaron al gasto público en la etapa 1988-1995, y que se configura como la de más rápida expansión del gasto público en nuestra democracia. Un aumento del gasto público que se registra en una fase expansiva del ciclo y que produjo, asimismo, un crecimiento sustancial en el conjunto de los ingresos públicos derivados de la fase favorable del ciclo económico. El efecto neto de estos dos componentes fue un comportamiento *expansivo* de la política presupuestaria, ya que la fuerza expansiva del gasto público superó, claramente, en todos esos años, a la contractiva de los ingresos públicos, con la única y limitada excepción del ejercicio de 1992. Ese comportamiento supuso, en la fase expansiva del ciclo 1984-1991, una *actuación paralela* de la política fiscal española, lo que intensificaba el comportamiento cíclico con grave riesgo para la estabilidad de la economía.

Entre las características que condicionan ese predominio del componente *estructural* del déficit público, afirmado en esa etapa de 1988-1995, debe computarse un importante dato adicional. Nos referimos a la caída en la elasticidad-renta del sistema fiscal en la etapa que va de 1990 a 1995. Según se indica en un trabajo del profesor Lagares (17), la elasticidad-renta del sistema fiscal en el período 1980-1990 alcanzó un valor muy elevado: el 1,44 (lo que significa que la tasa de crecimiento de las recaudaciones superó en un 44 por 100 a la tasa de crecimiento nominal del PIB). Ese valor de la elasticidad-renta caería, en la fase 1990-1995, al 1,13 por

100. Valor que mostraba un anquilosamiento del sistema tributario que disminuía la recaudación por el componente coyuntural del déficit público, lo que aumentaba la presencia, por esa disminución, del componente *estructural*.

Esta característica del déficit público de la democracia española, con el predominio de su componente *estructural*, muestra con claridad que su corrección será imposible sin realizar las reformas discrecionales precisas, que deben concretarse en los cambios estructurales oportunos para reducirlo. Los puros ajustes derivados de una gestión presupuestaria, dentro del mismo cuadro legal, para gastos e ingresos públicos no constituyen una respuesta a la política presupuestaria que la Hacienda pública española necesita. Una política presupuestaria con reformas estructurales es la necesaria, y la que, hasta ahora, no ha realizado nuestra Hacienda pública. Una política presupuestaria con reformas estructurales a la que nos referiremos en las partes IV y V de este trabajo.

c) *La generalización del déficit público a todas las unidades que integran el sector público*

La tercera característica del déficit público de la democracia española es la de su *generalización* a todas las unidades que integran el sector público. La observación de estos comportamientos se realizará para el período 1980-1995, que es en el que cobra sentido esta característica, toda vez que es a partir de 1980 cuando adquiere plena vigencia la configuración de todas las unidades que integran hoy las administraciones públicas españolas, dado el retraso en la puesta en funcionamiento de las comunidades autónomas.

A partir de 1980, el cuadro n.º 2 presenta las estimaciones oficiales del déficit de las administra-

ciones públicas, con el desglose por sus unidades integrantes (Estado y organismos autónomos, seguridad social y haciendas territoriales: comunidades autónomas y corporaciones locales). El cuadro n.º 3 ofrece el cálculo de la aportación al déficit público de cada una de las unidades de las administraciones públicas en la etapa 1980-1995.

Por otra parte, el comportamiento deficitario de cada una de las distintas unidades de las administraciones públicas explica el formidable crecimiento de su deuda pública. El cuadro n.º 4 describe la marcha de la deuda de las administraciones públicas por sus unidades institucionales (Estado y organismos autónomos, seguridad social y haciendas territoriales: comunidades autónomas y corporaciones locales), mientras que el cuadro n.º 5 indica la participación en la deuda pública total de esas mismas unidades institucionales de las administraciones públicas para el período 1980-1995.

La suma de la información contenida en los cuatro cuadros anteriores permite comprobar la *generalización* del déficit y la marcha ascendente del proceso de endeudamiento de las administraciones públicas.

Seis son los comportamientos que revela esa *generalización* del déficit de las administraciones públicas:

1.º) Todas las unidades integrantes de las administraciones públicas registran una situación de déficit continuado desde 1990.

2.º) En el período 1980-1995, esa *generalización* del déficit público cuenta con un intérprete destacado —la Administración central— que ha contribuido con el 64,7 al déficit registrado por las administraciones públicas entre 1980 y 1995.

CUADRO N.º 2

**CAPACIDAD (+) O NECESIDAD (-) DE FINANCIACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS**  
(Porcentaje del PIB)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
1. ADMINISTRACIÓN CENTRAL .....	-3,1	-3,6	-6,6	-5,5	-6,1	-5,9	-5,2	-3,5	-3,0	-2,3	-2,9	-2,5	-2,3	-6,1	-5,3	-5,3
Estado .....	-3,2	-3,6	-6,7	-5,5	-6,1	-5,9	-5,3	-3,6	-3,0	-2,3	-2,7	-2,5	-2,4	-6,1	-5,3	-5,3
Organismos centralizados .....	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	-0,2	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
2. ADMINISTRACIONES S. SOCIAL .....	-0,1	-0,9	0,8	0,1	0,0	-0,3	-0,1	0,3	0,0	0,2	-0,2	-0,8	-0,7	-0,1	-0,5	-0,4
3. ADMINISTRACIONES TERRITORIALES.....	0,0	-0,1	-0,6	-0,2	0,0	-0,7	-0,7	0,1	-0,3	-0,7	-1,0	-1,6	-1,1	-1,3	-1,1	-0,9
Comunidades autónomas.....	0,0	0,0	-0,2	-0,2	-0,2	-0,4	-0,5	0,1	-0,3	-0,5	-0,8	-1,4	-1,0	-1,1	-1,0	-0,8
Corporaciones locales .....	0,0	-0,1	-0,4	0,0	0,2	-0,3	-0,2	0,0	0,0	-0,2	-0,2	-0,2	-0,1	-0,2	-0,1	-0,1
4. ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (1 + 2 + 3) .....	-3,2	-4,6	-6,4	-5,6	-6,1	-6,9	-6,0	-3,1	-3,3	-2,8	-4,1	-4,9	-4,1	-7,5	-6,9	-6,6

Fuente: Contabilidad Nacional de España (INE); Cuentas Financieras (Banco de España); Fundación FIES, y elaboración propia.

3.º) En segundo lugar figura la seguridad social, que ha liquidado desde 1990 sus presupuestos con una aportación al déficit público total de las administraciones públicas del 8,8 por 100.

4.º) Las comunidades autónomas han contribuido al déficit público total de las administraciones públicas con el 23,5 por 100. Un déficit público creado en poco tiempo, concretamente desde 1981, en que sus cuentas se liquidaron en situación de equilibrio, para asentar después un continuado déficit desde 1988. La contribución al déficit público de las corporaciones locales se sitúa, en el período 1980-1995, en un 3 por 100 del déficit total, mostrando en todos los ejercicios presupuestarios, desde 1989, un déficit del orden del 0,2 por 100 del PIB.

5.º) La *generalización* del déficit público ha dado lugar a un crecimiento de la deuda en todos los agentes de las administraciones públicas. El intérprete más destacado, que es responsable del 80 por 100 del aumento de la deuda pública, ha sido la Adminis-

tración central, seguida de las administraciones autónomas, en las que, si bien ya en 1981 se inicia la andadura de la deuda pública, sólo a partir de 1989 se produce realmente el fuerte y sostenido crecimiento de la misma, y que son responsables de casi el 11,8 por 100 del incremento de la deuda pública total de las administraciones públicas. Las corporaciones locales y la seguridad social se distribuyen el resto del aumento de la deuda pública española, el 3,7 por 100 y el 4,6 por 100 respectivamente.

6.º) La *generalización* del déficit público para todas las unidades que integran las administraciones públicas constituye un rasgo básico de su comportamiento. Un déficit al que también ha contribuido el *sector público*, pues las *empresas públicas* han registrado resultados negativos que han traspasado a las administraciones públicas en forma de subvenciones de explotación, ayudas a la inversión y asunción de sus deudas por el Estado. Esa contribución de las empresas públicas al gasto público y, en de-

CUADRO N.º 3

**CONTRIBUCIÓN AL DÉFICIT PÚBLICO DE LAS INSTITUCIONES INTEGRANTES DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS**  
(Años 1980-1995)

AGENTES	En puntos del PIB	En porcentajes
Administración central .....	2,2	64,7
Comunidades autónomas.....	0,8	23,5
Corporaciones locales .....	0,1	3,0
Seguridad social .....	0,3	8,8
TOTAL .....	3,7	100,0

CUADRO N.º 4

**DISTRIBUCIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA POR AGENTES  
(Porcentaje del PIB)**

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Administración central.....	16,2	21,8	28,1	36,6	35,1	41,6	41,3	40,9	37,6	37,4	38,7	38,3	40,2	50,6	53,3	54,8
Administraciones seguridad social .....	(-)	0,4	(-)	0,6	0,6	0,8	0,7	0,5	0,6	0,5	0,5	0,7	0,9	1,2	1,9	2,2
Comunidades autónomas .....	(-)	0,1	0,2	0,2	0,5	0,7	1,0	1,0	1,1	1,4	1,9	2,7	3,6	4,5	5,4	5,7
Corporaciones locales.....	2,5	2,9	3,1	3,1	2,8	2,5	3,0	2,9	3,2	4,9	4,2	4,2	4,0	4,4	4,4	4,3
Operaciones internas .....	(-)	(-)	(-)	-0,5	-0,5	-0,5	-0,7	-0,6	-0,6	-0,5	-0,8	-0,1	-0,5	-0,8	-1,5	-1,0
<b>TOTAL ADMINISTRACIONES PÚBLICAS</b>	<b>18,7</b>	<b>25,2</b>	<b>31,4</b>	<b>40,0</b>	<b>38,5</b>	<b>45,1</b>	<b>45,3</b>	<b>44,7</b>	<b>41,9</b>	<b>43,7</b>	<b>45,0</b>	<b>45,8</b>	<b>48,2</b>	<b>59,9</b>	<b>63,5</b>	<b>66,0</b>

Fuente: Boletín Estadístico, Banco de España; Actuación económica y financiera de las administraciones públicas (IGAE); Fundación FIES, y elaboración propia.

finitiva, al déficit de las administraciones públicas alcanza en España una importancia destacada. Tratemos de precisar su sentido y su cuantía.

El Tratado de la CE no prejuzga, en modo alguno, el régimen de la propiedad en los estados miembros (art. 222), estableciendo un principio de neutralidad en cuanto a que los Estados pueden mantener una economía mixta. Pero, al mismo tiempo, y en lógica consecuencia con el citado artículo, impone una *no* discriminación en favor de las empresas públicas (art. 90).

Con carácter general, las subvenciones desaparecerán en la Unión Europea. Únicamente subsistirán para las empresas (públicas o privadas) a las que se les reconociera la excepción del artículo 90.2 por las compensaciones que se les otorguen a consecuencia de las cargas derivadas del interés público que se les imponga.

Para salvaguardar el principio de neutralidad que establece el Tratado de Roma, la Comisión adoptó la Directiva 80/723, relativa a la transparencia de las relaciones financieras entre los esta-

dos miembros y las empresas públicas, modificada el 24 de julio de 1985 por la Directiva 85/413. En el año 1991, la Comisión ha dirigido a los estados miembros una comunicación sobre ayudas a empresas públicas del sector de fabricación (91/C273/02), referente a la aplicación de los artículos 92 y 93 del Tratado de la CE y del artículo 5 de la Directiva 80/723/CE.

Es difícil establecer, por falta de información, a cuánto ascienden las ayudas de las administraciones públicas españolas a las empresas públicas (18) en el marco conceptual de la Directiva 80/723/CE.

Para los años 1990 y 1992, se ha efectuado una estimación referente, exclusivamente, a las subvenciones de explotación, ayudas a la inversión y deuda asumida, que ofrece los resultados que se recogen en el cuadro número 6.

Los resultados muestran cómo, por los tres conceptos anteriormente mencionados, el total de ayudas de las administraciones públicas a las empresas públicas sobrepasa el billón de pesetas, con un ritmo creciente.

Conviene tener presente que, como consecuencia de la limita-

CUADRO N.º 5

**PARTICIPACIÓN EN EL AUMENTO DE LA DEUDA PÚBLICA POR LAS INSTITUCIONES INTEGRANTES DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS  
(Años 1980-1995)**

AGENTES	En puntos del PIB	En porcentajes
Administración central .....	38,6	79,9
Comunidades autónomas.....	5,7	11,8
Corporaciones locales .....	1,8	3,7
Seguridad social .....	2,2	4,6
<b>SUMA .....</b>	<b>48,3</b>	<b>100,0</b>
Operaciones internas .....	-1,0	
<b>TOTAL .....</b>	<b>47,3</b>	

CUADRO N.º 6

**SUBVENCIONES, AYUDAS Y ASUNCIÓN DE DEUDAS DE LAS EMPRESAS  
PÚBLICAS POR LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS**  
(En miles de millones de pesetas)

	1980	1992
Subvenciones de explotación concedidas por el Estado .....	361,9	308,4
• a empresas de servicios de interés general .....		
• a empresas concurrenciales .....	237,6	204,0
Subvenciones explot. concedidas por OO.AA. ....	124,3	3,4
Subvenciones concedidas por CC.AA. ....	127,7	158,2
Subvenciones concedidas por CC.LL. ....	49,9	81,0
<i>Total subvenciones</i> .....	542,9	549,5
Ayudas a la inversión concedidas por el Estado .....	287,2	302,2
• a empresas públicas de interés general .....	93,5	131,6
• a empresas públicas concurrenciales .....	193,7	170,6
Ayudas a la inversión por CC.AA. ....	83,4	120,2
Ayudas a la inversión por CC.LL. ....	18,5	42,5
<i>Total ayudas a la inversión</i> .....	389,1	464,9
Asunción de deudas por el Estado .....	125,5	110,0
<b>TOTAL GENERAL</b> .....	1.057,5	1.124,4

ción de las subvenciones, las empresas públicas son autorizadas a endeudarse (en 1990, por un importe de 152,2 miles de millones, y en 1992, por 569,6 miles de millones); esa situación deficitaria, financiada con préstamos, puede aparecer en los años siguientes a través de la asunción de la deuda por el Estado.

Con independencia de todo lo expuesto, las empresas públicas reciben ayudas indirectas del Estado a través de la concesión de avales para sus operaciones de endeudamiento; en el año 1992, el importe autorizado en la Ley de Presupuestos ascendió a 500.000 millones de pesetas.

De esta manera, las empresas públicas constituyen un importante foco del déficit que, finalmente, se registrará en las cuentas de las administraciones públicas, y que muestra que el *sector público* padece en España una presencia generalizada del déficit que impul-

san y arraigan todas las entidades que lo componen. El grave mal del déficit público padece, así, de una metástasis extendida que debe formar parte del diagnóstico para evaluar su gravedad y ordenar los remedios obligados para su tratamiento.

Esa *generalización* del déficit público ha provocado un crecimiento de la deuda pública de las distintas unidades que integran las administraciones públicas españolas, convertido en *consecuencia* obligada del déficit y, también, en *causa* del déficit en el futuro.

Hoy, las atenciones de la deuda pública suponen un 11 por 100 de los gastos públicos y, por esta vía, la deuda pública condiciona el nivel actual y futuro del déficit público. Por otra parte, la relación de la deuda con los tipos vigentes de interés y la tasa de desarrollo de la economía puede generar el fenómeno del posible

carácter explosivo de la deuda pública; esto es, el carácter autogenerador de la deuda pública en el futuro. La principal conclusión de esta interdependencia es la de acentuar la necesidad de estabilizar la deuda pública en todas las unidades en que se registra su formidable crecimiento, que manifiestan sus preocupantes valores. Una tarea ésta imposible de realizar si no se consigue la reducción del déficit público de las distintas unidades que integran el sector de las administraciones públicas. Es decir, si no se evita la *generalización* actual del déficit público, al mismo tiempo que se reduce el déficit público *total* que hoy se registra.

d) *La pérdida de credibilidad de las cifras oficiales de déficit público y de la política presupuestaria que las sostiene*

La cuarta característica del déficit público de la democracia es-

pañola es la muy importante de la *pérdida progresiva de credibilidad de sus cifras oficiales y de la política presupuestaria que las sostiene*.

Los episodios que han causado esta evidente pérdida de credibilidad que hoy se registra son, al menos, los siguientes:

1.º La discrepancia permanente entre cifras presupuestadas y su realización. La existencia de desviaciones importantes entre estos dos valores la manifiesta claramente el gráfico 2. Según se ha afirmado con acierto (19), los presupuestos españoles de la democracia han respondido permanentemente a una cultura favorable al aumento del gasto público, que legitimaba tanto su incrementalismo anual como la falta de correspondencia entre los planes presupuestarios y la posterior ejecución oficial de los Presupuestos. Cuando se analizan las causas inmediatas de esta discrepancia entre los créditos iniciales del Presupuesto y los créditos fi-

nales, se comprueba que esas desviaciones presupuestarias se han apoyado, también, en la laxitud que preside la ejecución del Presupuesto, permitida por la Ley General Presupuestaria (Texto refundido aprobado por R.D. legislativo 1091/1988). Tanto sus preceptos como la laxitud de su interpretación, han ofrecido numerosas oportunidades para ampliar el gasto público, con sus efectos sobre el déficit y con las consecuencias negativas sobre la credibilidad de la política presupuestaria y sus previsiones de los déficit públicos anuales.

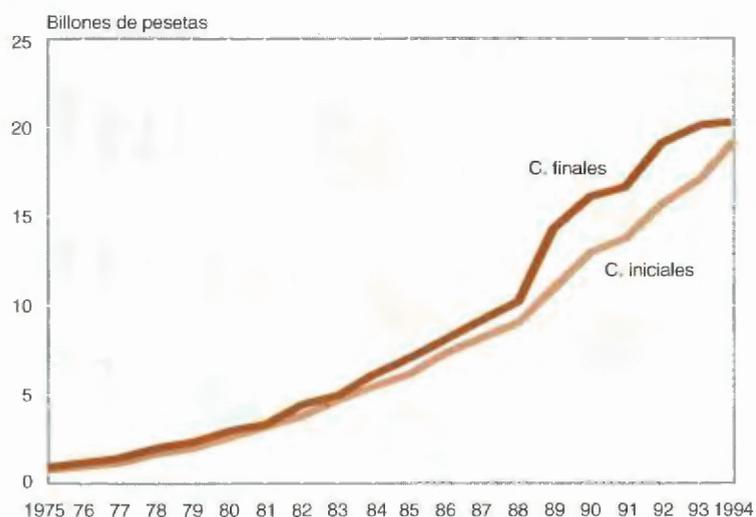
2.º La política presupuestaria no ha cuidado la ganancia de realismo y credibilidad de sus previsiones, pues éstas se han basado —como se ha afirmado anteriormente— en objetivos de déficit artificialmente bajos y en una confianza excesiva en el crecimiento de la economía para alcanzar los aumentos necesarios en los ingresos públicos, con la consecuencia final de que el incumplimiento de esos ambiciosos

objetivos ha erosionado la credibilidad de las previsiones presupuestarias y del déficit público.

3.º La pérdida de credibilidad del Presupuesto y del déficit público se fundamenta, asimismo, en la falta de rigor que ha dominado su contabilización, que no se ha ajustado a los principios del SEC78, ratificados por el SEC95, y que afecta al déficit público oficialmente reconocido minorando su cuantía (20): ingresos por privatización de empresas públicas; ganancias por operaciones en divisas contabilizadas como parte de los beneficios del Banco de España; creación de sociedades intermedias por el Patrimonio General del Estado, que desvirtúan la naturaleza económica de las plusvalías cuando se integran en el Tesoro; incorrecta aplicación de las deudas asumidas por el Estado; no periodificación de los intereses de la deuda pública emitidas con cupón 0; la aplicación, en fin, de los gastos realizados en ejercicios anteriores al Presupuesto corriente, que no se contabilizan con arreglo al principio de devengo que establece el SEC78 y ratifica el SEC95.

4.º La credibilidad y confianza de la política presupuestaria y las reformas estructurales necesarias para lograr la convergencia con la UE sufrirían un duro golpe como consecuencia del ingreso de la peseta en el Sistema Monetario Europeo, en 1989. La pretensión oficial de ese ingreso de la peseta en el mecanismo de cambios del SME fue la de introducir un elemento de disciplina para lograr la estabilidad de la economía y su desarrollo. Esa pretensión no se conseguiría. En el fondo de ese proceso, se encontraba el hecho de que los necesarios ajustes presupuestarios y las reformas estructurales esperadas de esa decisión del ingreso de la peseta en el SME no se realizarían.

GRÁFICO 2  
DESVIACIONES PRESUPUESTARIAS



El déficit público alcanzaría su punto máximo en 1993 (7,5 por 100 del PIB), mientras que la peseta atravesaría sus peores momentos desde su ingreso en el SME, continuando la falta de credibilidad en la política económica española con la especulación de los mercados de cambios contra la peseta, y en los mercados de deuda con la cotización a la baja de los valores españoles. Las depreciaciones de la peseta en 1993 y el diferencial con el bono alemán a diez años constituyeron el signo externo de esta pérdida de credibilidad y confianza en la economía española.

5.º A esa progresiva erosión de la credibilidad de la política presupuestaria y del tratamiento del déficit público, han contribuido, de manera decisiva, el total fracaso del Programa de Convergencia de 1992 y la escasa viabilidad de las metas y el contenido de su revisión en 1994. La pretensión del Programa de Convergencia de 1992 era la de alcanzar una estabilidad nominal y cambiaría, necesarias para participar en la integración de España en Europa, en el contexto de una liberalización total en el intercambio de bienes y servicios, movilidad completa en los movimientos de capitales y libertad y competencia en los mercados internos de bienes y, particularmente, de los servicios. La consolidación presupuestaria, y la práctica de las reformas estructurales que ayudaran al logro de un desarrollo estable, constituían la exigente condición con la que debería cumplir el Programa de Convergencia. Pues bien, ni su contenido ni su aplicación se ajustarían a esas exigencias. Resulta hoy patético comprobar hasta qué punto los objetivos de ese Programa de Convergencia distaban de los que registró la realidad económica española. El Programa no valoró la situación económica española, pues supu-

so que la economía crecería a tasas del 3 por 100 en 1992 y del 3,3 por 100 en 1993, frente a las registradas del 0,8 y del -1 por 100, respectivamente. Se pensaba que el déficit público podría situarse en 1996 en el 1 por 100 (no ya en el 3 por 100 exigido en el Tratado de Maastricht). Los déficit registrados a partir de 1992 resultarían clamorosamente discrepantes con los previstos en el Programa de Convergencia. En 1993, frente al déficit previsto del 3,5 del PIB, el déficit real se elevaría hasta el 7,45 por 100 del PIB; en 1994, la cifra de déficit previsto sería 2,7 del PIB, frente al realizado del 6,9 por 100. Un déficit que no se corregiría en 1995.

Esos resultados obligaban a actualizar el documento que los desacreditaba. Por desgracia, esa actualización del Programa no ha ganado la credibilidad suficiente para las cifras del déficit público que propone ni para las reformas estructurales que propugna. Como ha afirmado el profesor Valle (21), la reducción del déficit se pretendía lograr por la contención del gasto público, pero respetando, al mismo tiempo, los compromisos adquiridos en términos de gastos de bienestar social, manteniendo la capacidad adquisitiva de las pensiones y otras prestaciones sociales. No se reduciría el esfuerzo de las inversiones públicas, ni la cantidad y calidad de los bienes y servicios públicos esenciales (educación, sanidad). ¿Por dónde habían de venir entonces las economías de los gastos públicos? La respuesta del Programa de Convergencia fue: por la mejora en el control del gasto público y la aplicación de técnicas de gestión más avanzadas. «Un camino —concluye el profesor Valle (22)— en el que no se ha hecho absolutamente nada en los últimos quince años, y en el que no cabe improvisar, pues la introducción de esas técnicas

para una mejor gestión del gasto público exige un largo plazo para practicar previamente las reformas organizativas en la Administración pública». Por otra parte, y siguiendo a la edición anterior, el Plan de Convergencia revisado desplaza lo más posible hacia el futuro los esfuerzos de contención del gasto público, presentando grandes propósitos para el tiempo más lejano por venir sin apoyarlos en una dura e inmediata acción que las diera credibilidad en el presente (23). No puede extrañar por ello que el propósito de llegar a un déficit público del 3 por 100 del PIB en 1997 no haya logrado la credibilidad necesaria.

6.º En el proceso de la *pérdida de credibilidad* de las cifras de déficit público, adquieren una importancia singular los informes del Tribunal de Cuentas a los que nos hemos referido con anterioridad, que subrayan los desajustes entre realidad económica y cuentas públicas en el período 1989-1993.

7.º Como antes se ha afirmado, la referencia a la cuantía del déficit como condición para participar en la UM, y la obligatoria convergencia con los criterios de Maastricht, no han llevado a cumplir —ni en España ni en otros países de la UE— con esas exigencias numéricas, sino a incumplirlas ocultando formalmente los comportamientos deficitarios respecto de los objetivos prefijados. Los medios más utilizados para ocultar el déficit público han sido tres: la manipulación de los datos por una contabilidad tópicamente denominada *contabilidad creativa*, de la que constituyen un ejemplo los criterios utilizados en el cómputo de las partidas consignadas en el apartado 3.º anterior. En segundo lugar, la *centrifugación del déficit* sobre las empresas nacionales, y especialmente sobre las empresas de las comunidades autónomas y las haciendas locales, difíciles de precisar

hoy, pero que constituyen una práctica que merecería una investigación detallada. Finalmente, a la ocultación del déficit y la situación patrimonial de la Hacienda pública ha contribuido la *ausencia de la transparencia informativa del documento presupuestario* a la que nos referiremos en la parte IV de este trabajo.

\* \* \*

Las cuatro características que definen al déficit público de la democracia española deben constituir la premisa de una política presupuestaria de estabilidad con la que conseguir su control y su reducción, dada la gravedad de sus efectos sobre la economía española. Un problema a cuyo análisis se dedica la parte II de este trabajo.

## **II. LA EVALUACIÓN DE LOS EFECTOS SOBRE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA DEL DÉFICIT PÚBLICO DE NUESTRA DEMOCRACIA**

### **Las dos etapas sobre los efectos del déficit público en la economía española**

Los análisis de los efectos del déficit público de nuestra democracia sobre la economía española han descrito históricamente dos etapas cuya línea divisoria la define el proceso de integración con la Europa comunitaria a partir de 1986, y su última y decisiva consecuencia: la Ley de Autonomía del Banco de España de 1994, que sitúa al déficit público y sus efectos en el marco de una política económica integrada, definida por el Banco de España, para lograr el objetivo de un desarrollo con estabilidad de precios. A esos efectos económicos de los déficit públicos y al crecimiento de la

deuda pública registrados en el período 1975-1995 se añaden los que produce la *deuda pública invisible*, ocasionada por el horizonte futuro de los compromisos presupuestarios derivados del envejecimiento de la población y de los aumentos previsibles de los gastos de salud de los jubilados, que agravan las consecuencias de los déficit y el endeudamiento público actuales.

El siguiente repaso de los argumentos sobre los efectos del déficit público en la economía española se dividirá, en consecuencia, en las dos etapas de su recorrido histórico: la primera, que va de 1975 a 1985, en la que se denuncian las principales consecuencias sobre la economía española de un déficit público continuado, convertido en acompañante inevitable de la liquidación de las cuentas de nuestras administraciones públicas. Es la suma de los efectos negativos derivados del ritmo espectacular de aumento de los niveles a que fue ascendiendo ese déficit público la que le situaría, para la opinión general de los analistas, en la primera línea de los problemas de la economía española. La segunda etapa evalúa los efectos del déficit público desde la perspectiva del proceso de integración de España en Europa a partir de 1986. La integración europea acentúa los efectos negativos denunciados del déficit público sobre la economía española en la etapa 1975-1985, al afectar a la lógica de una economía abierta, de aplicación indispensable para lograr las oportunidades de desarrollo que la economía española podría ganar a consecuencia de su proceso de integración en la Europa comunitaria. Es la reconocida importancia de los efectos negativos del déficit público sobre la economía española, cuando ésta se sitúa en el marco de la integración europea, la que llevaría a proponer dis-

tintas alternativas para lograr su reducción indispensable.

Finalmente, nos referiremos al problema de la *deuda pública invisible*, cuyos efectos económicos deben ser contabilizados para disponer de una evaluación correcta del déficit y la deuda pública españoles.

### **La evaluación de los efectos del déficit público de la democracia española: la primera etapa (1975-1985)**

Dos son los escenarios en los que se han analizado los efectos del déficit público en España en esta primera etapa, que va desde 1975 hasta la integración en la Unión Europea.

Esta ordenación de los efectos del déficit público sobre la economía española partiría de la experiencia de los países de la OCDE y nuestra propia experiencia al evaluar sus consecuencias, y al orientar la consideración y utilización del déficit público tras la primera crisis del petróleo sobre la economía española. En efecto, fue en 1973, tras la primera crisis energética y la recesión económica que la siguió, cuando se originó un enfoque para su tratamiento por la OCDE con la política que ésta denominó «política compensatoria de la crisis energética». Una política de inspiración keynesiana que propugnaba la conveniencia de un déficit público que sostuviera la demanda para corregir la caída de la producción debida a la crisis energética y sus efectos recesivos sobre las economías que la padecieron (24). El resultado de las decisiones de esa política compensatoria en los países de la OCDE que la adoptaron fue una elevación del déficit público en torno a una media del 4 por 100, con un aumento de la inflación y con muy cortos resultados en los fren-

tes de la producción y del empleo. España fue entonces uno de los países que se adhirió con el mayor entusiasmo a esta «política fiscal compensatoria de la crisis energética» (25). Como ha afirmado el profesor Rojo (26), esta política fiscal expansiva constituyó un fracaso rotundo, pues su resultado fue un crecimiento de la inflación, y no una recuperación sostenida de la producción y del empleo.

Esa lección de los hechos llevaría, en el segundo *shock* petrolífero de 1979, a la definición de una nueva respuesta en la que el ajuste a la crisis se buscó en una política fiscal restrictiva que trata-se de reducir la dimensión del sector público y su déficit, que evitara la inflación y dejara un espacio

mayor para el crecimiento del sector privado. Las políticas monetaria y fiscal deberían renunciar a una actuación expansiva de la producción y de la renta a corto plazo, y orientar sus decisiones a medio plazo para lograr en él, mediante la disciplina monetaria y la reducción del componente estructural del déficit público, la caída de la inflación, la disminución de los tipos de interés y la eliminación de los grados de incertidumbre que afectaban —en un clima de inestabilidad y cambios discrecionales a corto plazo de la política económica— al comportamiento de los agentes económicos. A la consecución de esos objetivos debería contribuir, asimismo, la moderación del crecimiento de los costes reales del

trabajo, cuyo comportamiento en los años iniciales de la crisis les había convertido en un destacado factor adicional de inestabilidad. Esa *política de saneamiento* debería completarse con una *política de reformas* (27) que apoyara e impulsara los ajustes productivos que la crisis había hecho inevitables; que aumentara la flexibilidad de los mercados y la flexibilidad general del sistema económico, para posibilitar así un mayor crecimiento. En ambas políticas, en la de *saneamiento* —o ajuste global— y en la de *reformas* —o ajustes positivos— el déficit público desempeñaba un papel destacado, pues se consideró responsable de un conjunto de importantes efectos negativos. En lo que sigue, se tratará de presentar

#### CUADRO N.º 7

### LOS EFECTOS DEL DÉFICIT PÚBLICO SOBRE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA 1975-1985

A) El de los equilibrios globales de la economía, con dos términos de referencia:

1. Efectos del déficit público sobre el equilibrio interno, apreciados por la relación déficit público-inflación y por las posibilidades de practicar una política antiinflacionista con un déficit público elevado y persistente.
2. Efectos del déficit público sobre el equilibrio exterior, apreciados por las limitaciones que el déficit público establece a los objetivos deseados de liquidación de la balanza de pagos por cuenta corriente.

B) Efectos del déficit público sobre los procesos de inversión y sobre las posibilidades de un desarrollo económico con estabilidad. Efectos del déficit público que pueden contemplarse desde tres perspectivas:

1. Efectos del déficit público sobre las posibilidades de inversión de las empresas, a través de los efectos expulsión o desplazamiento financiero del sector privado por la presión sufrida sobre los tipos de interés y el racionamiento cuantitativo de la financiación disponible.
2. Efectos del déficit público sobre la mala asignación de los recursos reales de la economía, que padecen la existencia de rigideces o reformas estructurales pendientes. Una mala asignación de recursos cuya continuidad se posibilita por la financiación del déficit público. De esta manera, el déficit público no es sólo, ni principalmente, un problema financiero, sino expresión de un conjunto de problemas reales de la economía (rigideces del sistema económico, falta de reformas estructurales diferidas, malas asignaciones de recursos); problemas que obstaculizan el desarrollo de la economía y cuya continuidad financiera y posibilita, al mismo tiempo, el déficit público.
3. Efectos del déficit público sobre la liberalización del sistema financiero. La intervención del sistema financiero impide el mejor uso de los recursos de los fondos de ahorro disponibles. La liberalización del sistema financiero, iniciada en España desde 1977, pretendía ganar la eficiencia al descentralizar la asignación de los recursos para que los mercados financieros desempeñaran su papel al mejorar el uso de los recursos que posibilitaran la inversión productiva y estimularan el ahorro. El déficit público bloqueó y retrasó ese proceso liberalizador al forzar la canalización de los recursos en las direcciones deseadas por la intervención. De esta manera, se ha dificultado la inversión privada con su efecto negativo sobre el desarrollo de la economía.

los efectos más destacados del déficit público por los economistas y hacendistas españoles en esos dos frentes decisivos de las políticas de ajuste en la etapa de 1977 a 1985 (28) (*vid.* cuadro número 7).

Las medidas de ajuste global o *saneamiento*, aplicadas en España, dirigidas a la estabilización interna de la economía, trataron de combinar —no siempre con la debida decisión y continuidad— tres políticas diferentes: una *política monetaria* bien fundamentada y definida en sus objetivos y diseño técnico; una *política de rentas* que trató de moderar por la vía del pacto político, primero (Pactos de la Moncloa), y del social (Acuerdos Sociales), después, el crecimiento de los costes reales del trabajo (que constituyeron en España durante los primeros años de la crisis —según han probado los análisis de esta etapa— el primer factor de inestabilidad económica) (29), y una *política presupuestaria* que sólo muy tardíamente lograba la aceptación de los principales partidos políticos para dirigir sus actuaciones a la reducción del déficit público estructural, objetivo que no se conseguiría, pese a la reiterada invocación de su necesidad.

Obviamente, el punto de partida de esa política de saneamiento interno comenzaba por negar que la inflación pudiera aumentar de forma sostenida la tasa real de desarrollo de la economía. De esa negación, avalada por la experiencia europea y española (30), partiría la necesidad de una política monetaria activa para sanear la economía, puesto que el mantenimiento de tasas aceleradas de crecimiento en la cantidad de dinero constituyen condición necesaria de todo proceso inflacionista y, por lo mismo, la desaceleración programada en la tasa de crecimiento de la cantidad de dinero se consideraría también, con

acierto, como una condición necesaria para lograr una mayor estabilidad de precios. Esa política monetaria activa de signo estabilizador debería ser continuada y no ocasional, pues el arraigo del proceso inflacionista se reconocía como fundamental en la economía española (sin esa actuación continuada de la política monetaria, sería imposible doblegar las expectativas alcistas del público, que desempeñan un papel decisivo en los procesos inflacionistas de nuestro tiempo, y especialmente en la economía española). Esa política monetaria activa de signo estabilizador y continuada en el tiempo contaría en España con un buen diseño técnico, realizado por el Banco de España (31).

Es esa *política monetaria* la que constituiría el baluarte de la política de saneamiento y reducción de la inflación en España. Política monetaria que debería haberse visto acompañada —como antes se indicó— de una *política de rentas* que favoreciera la moderación del crecimiento de los costes reales del trabajo y flexibilizase el mercado de trabajo, y de una *política presupuestaria* con cuya aplicación pudiera reducirse el componente estructural del déficit público. Esta necesaria compañía de la política presupuestaria no ha tenido ni la presencia ni la continuidad debidas, y de ahí el excesivo gradualismo con el que la inflación se redujo en esta fase, y las dudas abiertas sobre la futura estabilidad de los precios y el coste evidente de una política monetaria aplicada en condiciones de indeseada soledad.

Los efectos del déficit público sobre la estabilidad económica se han analizado en España partiendo de sus consecuencias sobre la inflación y las posibilidades de practicar una política monetaria activa y eficiente (efecto A1 del cuadro n.º 7).

Obviamente, el déficit público no producirá expansiones monetarias inflacionistas si no se monetiza. Esto es, si su financiación se realiza en los mercados de fondos de préstamo a los tipos de interés vigentes en esos mercados. Ahora bien, esa colocación de deuda pública se dificultará en la medida en que aumente su cuantía (impulsada por el aumento del déficit) al competir con la demanda privada en esos mercados, lo que elevará los tipos de interés (con aumento de la carga financiera de la deuda pública y de los costes de financiación del sector privado). A esa presión sobre los tipos de interés contribuirá también el desequilibrio progresivo de las carteras del público entre valores públicos y privados, que produciría inevitablemente una expansión del déficit y de la deuda pública, lo que, a su vez, exigirá el pago de mayores intereses para atraer la demanda adicional del mercado en favor de la colocación de los títulos públicos, continuándose así un proceso acumulativo de más déficit → más deuda → más tipos de interés → más carga financiera de la deuda → más dificultades para la inversión privada.

La cuantía, el rápido crecimiento y la persistencia del déficit público no permitieron en esta primera etapa en España su total financiación en los mercados de fondos de préstamo, volcando en ellos los títulos de deuda y aceptando los tipos de interés resultantes. Las tensiones que esos mercados habrían sufrido hacía inviable esa alternativa a partir de cierto límite. Fue necesaria la ayuda del banco emisor y, como los objetivos de crecimiento de la cantidad de dinero se mantuvieron, se forzó la creación de un *mercado impuesto* para los títulos de deuda pública. Ese mercado forzado de la deuda pública discurrió en tres niveles: el definido por la

distorsión de los coeficientes legales de caja, la servidumbre de los coeficientes legales de inversión (obligando a cumplir ambos coeficientes con títulos de deuda pública) o la concesión de alicientes fiscales para la deuda (por la ley de activos financieros) que la colocaban en situación de clara preferencia respecto de los instrumentos competitivos del sector privado.

La otra alternativa —que el déficit se monetizase financiándose por el Banco de España— chocaba frontalmente con la política de control monetario y obligaba, para mantenerlo, a adoptar medidas compensatorias para evitar que el mayor déficit pudiera traducirse en expansiones de la base monetaria y de las reservas bancarias. Medidas también ensayadas en España, pero que contaban con mayores inconvenientes que los de su libre cobertura por deuda pública en los mercados financieros.

La experiencia española mostró así elocuentemente la situación a la que podía conducir un déficit público, considerado como factor autónomo, al programar una política antiinflacionista. Es evidente que el coste social y financiero de la política monetaria antiinflacionista se elevaría, y ésta vería crecientemente dificultadas las técnicas de su aplicación. De ahí que si el déficit público persistiera en el futuro, terminaría siendo incompatible con una política monetaria antiinflacionista, al sostener unas expectativas alcistas del público que harían cada vez más difícil y costosa la tarea de reducir la inflación y, con ella, los tipos de interés y la contribución de éstos al desarrollo económico. Las cifras crecientes del déficit público llevan siempre consigo un germen inflacionista futuro que dificulta las políticas de ajuste global. Es ésta una conclusión en la que coinciden unánime-

mente las valoraciones económicas del déficit público en España en esta etapa (32). De esta manera, se asentó la convicción de que el primer y fundamental efecto del déficit público es el de que resultaba incompatible con una política monetaria de estabilidad, tanto a corto como a largo plazo. A corto plazo, elevados y persistentes déficit públicos suponían cargas insoportables sobre las políticas monetarias de estabilidad, dadas las grandes elevaciones de tipos de interés que deberían imponerse para reducir la inflación. A largo plazo, unos déficit públicos elevados se convertirían en obstáculos insalvables para articular medidas monetarias que garantizaran la estabilidad de precios. De esta manera, el objetivo de reducir la inflación no podrá alcanzarse sin reducir el déficit público. Se trata de dos procesos paralelos en el que el segundo condiciona al primero.

Por otra parte, el déficit público colisiona con el equilibrio exterior de la economía (efecto A2 del cuadro n.º 7), impidiendo/dificultando la reducción de los saldos desfavorables de la balanza por cuenta corriente. Como el saldo por cuenta corriente de la balanza de pagos es igual a la diferencia entre el ahorro privado nacional y la inversión privada (capacidad de financiación del sector privado), es evidente que un déficit público elevado y persistente tendería a ocasionar un desequilibrio exterior por cuenta corriente, a menos que se produjera la indeseable situación de que la inversión privada disminuyera, y permitiera así que el exceso de ahorro nacional privado (sobre la inversión privada) financiara el déficit público, o que, incluso, financiase al resto del mundo.

Las opiniones técnicas expuestas en esta etapa convenían en que un país como España, con un nivel de desarrollo inferior a su

entorno europeo y con grandes necesidades de capital, debería aspirar a un déficit financiable en su balanza de pagos por cuenta corriente, o, lo que es igual, a utilizar el ahorro exterior en favor de su proceso de capitalización interna (33). Ese objetivo, generalmente deseado, no fue alcanzable en la circunstancia española por la existencia de una deuda exterior importante y creciente, y por la dimensión y estructura del déficit público. Reducir la deuda exterior era una necesidad que reclamaba un excedente por cuenta corriente que permitiera efectuar la transferencia de recursos reales y financieros al exterior. Pero es que, además, el propio déficit público constituye un obstáculo para la reducción del saldo adverso de la balanza de pagos por cuenta corriente, ya que esa reducción del déficit exterior supone una contribución menor del ahorro exterior y, teniendo en cuenta la presión de las necesidades de financiación interna del déficit público sobre los mercados financieros, ese menor ahorro exterior aumentaría las tensiones de esos mercados, con la consiguiente elevación de los tipos de interés y el racionamiento de los recursos financieros disponibles.

De esa situación límite no puede salirse más que (34): a) por una caída de la inversión privada que eleve el excedente financiero del sector privado, y que permita financiar así el déficit público a pesar del menor ahorro exterior; b) por una política monetaria expansiva que redujera las tensiones de los mercados financieros a costa de la inflación, lo que, obviamente, impediría a corto plazo la reducción del déficit exterior; c) por una atracción de capitales extranjeros, consecuencia de las elevaciones de los tipos de interés producidos por la tensión de los mercados financieros originada por el déficit público, entrada

de capitales que elevaría la cotización de la peseta y abriría así de nuevo el déficit de la balanza de pagos por cuenta corriente; d) por un aumento de los excedentes empresariales que reforzara la capacidad de financiación de la inversión privada y permitiera atender a la cobertura del déficit público con un menor ahorro exterior, y e) por una reducción del déficit público capaz de aliviar las tensiones de los mercados financieros, lo que haría posible financiar el déficit público, así reducido, con un menor ahorro exterior. Sólo las dos últimas alternativas son aceptables, y en ellas debería buscarse la solución de los problemas españoles de ajuste global de la economía. La alternativa a) equivaldría a admitir inversiones menores y paro más elevado; la alternativa b) combinaría los males de una mayor inflación y mayor desequilibrio exterior, y la alternativa c) comportaría un mayor desequilibrio exterior. Sólo el aumento de los excedentes empresariales y la reducción del déficit público permitirían alcanzar un equilibrio interno de precios (menor inflación) y un mayor equilibrio exterior (saldo deseado de la balanza de pagos por cuenta corriente).

Los efectos del déficit público denunciados por los economistas manifestaban sus consecuencias negativas no sólo sobre los equilibrios de la economía, en la forma que se han expuesto. Los análisis disponibles en esta etapa 1975-1985 amplían el campo de sus consecuencias con las que recoge el cuadro n.º 7 en su apartado B, esto es, los efectos del déficit público sobre los procesos de inversión y sobre las posibilidades de un mayor desarrollo económico con estabilidad de precios. Como se ha indicado, estos importantes efectos del déficit público pueden contemplarse desde tres perspectivas.

En primer lugar, los efectos del déficit público sobre las posibilidades de inversión de las empresas a través de los efectos expulsión o desplazamiento financiero derivados de los mayores tipos de interés y del racionamiento del crédito. Es éste un efecto que adquiere especial importancia en nuestro país por la estructura financiera de nuestras empresas. Es bien sabido que la financiación externa de las inversiones domina en las empresas españolas. El desarrollo de la inversión empresarial ha mostrado históricamente en España una estrecha relación con la financiación externa lograda en los mercados financieros. De modo que el mantenimiento o el aumento de las inversiones obliga a contar con tipos de interés que no dificulten o impidan este proceso, y a evitar cualquier racionamiento del crédito para la inversión privada.

Pues bien, esta condición, de la que tan vitalmente depende en España el aumento de la inversión privada, exige una reducción del déficit público. En efecto, si se desea mantener la condición de estabilidad de precios como fundamento de la política de desarrollo continuado, cualquier aumento del déficit público exige compensar los excesos de liquidez que genera, reduciendo los créditos al sector privado, o bien, si el déficit público no se monetiza, la colocación de la deuda pública debería competir con los pasivos emitidos por el sector privado, lo que creará tensiones sobre el tipo de interés; finalmente, si el banco emisor decide la colocación forzosa de la deuda a tipos privilegiados de interés entre los intermediarios financieros, serán éstos los que eleven sus tipos de interés para la inversión libre, con el fin de compensar la pérdida de rentabilidad registrada en los fondos prestados a bajos tipos de

interés por la imposición intervencionista a que obligaba esa financiación preferente del déficit público.

Los efectos del déficit público sobre las posibilidades de un mayor desarrollo con estabilidad de precios de nuestra economía podrían contemplarse también desde la perspectiva de la mala asignación de los recursos reales disponibles (que en el cuadro número 7 son los efectos agrupados en el apartado B.2). El déficit público español, contemplado desde esta perspectiva, no es sólo un problema financiero, sino la expresión de un conjunto de problemas reales persistentes cuya continuidad asegura el déficit público al financiar su costosa permanencia. Esos problemas se encuentran en el retraso de las reformas estructurales que no habíamos realizado entonces —ni hoy tampoco— y que lastran nuestro desarrollo económico (rigideces en los mercados de trabajo o en los mercados de servicios, mantenimiento de gastos públicos de transferencia que sostienen empresas públicas o privadas con pérdidas y sin futuro, sostenimiento de una burocracia excesiva y una Administración pública plagada de ineficiencias en su gestión, conservación de un sistema fiscal gravemente erosionado en sus rendimientos por un fraude fiscal elevado y con figuras tributarias que no atendían al criterio básico de eficiencia).

El déficit público ha proyectado también sus efectos negativos al dificultar/impedir el proceso de liberalización del sistema financiero. Los efectos del déficit público en la etapa 1975-1985 pueden contemplarse desde la perspectiva de la estructura y funcionamiento del sistema financiero, en el que quebraría el proceso de su liberalización iniciado en 1977, y que desde 1982 tropezaría con las interferencias del elevado y

persistente desequilibrio del sector público (35).

El propósito de esta política de liberalización del sistema financiero era el de eliminar las múltiples intervenciones que dificultaban su funcionamiento (efectos recogidos en el cuadro n.º 7 en el apartado B.3), para favorecer con ello una asignación más eficiente de sus recursos lograda por una mayor competencia entre las instituciones financieras, lo que favorecería el desarrollo de nuevos instrumentos y mercados financieros. Esos efectos perseguidos por la reforma del sistema financiero fueron claramente perceptibles en el caso de España, al hacerse presente una mayor competencia entre las instituciones financieras, con la aparición de nuevos mercados (como el monetario, por ejemplo) y también de nuevos instrumentos —antes no utilizados en el país— en un proceso de importante innovación financiera. El déficit público, y la imposición de su cobertura al sistema financiero, recortaría las posibilidades del proceso de liberalización de éste, demorando, con el coste consiguiente, su puesta en práctica.

La política presupuestaria de 1975 a 1985 no colaboraría a reducir/limitar los denunciados efectos negativos del déficit público, en los que convenían los análisis económicos disponibles que se han expuesto. Esos efectos negativos del déficit público se registraron en la economía española en todos los frentes en que los análisis disponibles habían anunciado su presencia: en la difícil reducción del proceso inflacionista, en el desequilibrio de la balanza de pagos, en el limitado crecimiento de las inversiones y en la propia capacidad de crecimiento de la economía española, negativamente afectada por la mala asignación de recursos que posibilitaba y favorecía la continuidad del déficit público.

No puede extrañar, por tanto, que, a la vista de la suma de los efectos negativos del déficit público que se han expuesto hasta aquí, éste se fuera convirtiendo cada vez en mayor medida en un problema prioritario para lograr el desarrollo del país en condiciones de estabilidad. Conclusión que obligaba a definir una política capaz de enfrentarse con ese problema y procurar su solución. Algo que nuestra política presupuestaria no conseguiría en esta etapa y que gravitaría, con mayor peso, en la siguiente.

#### **La evaluación de los efectos del déficit público de la democracia sobre la economía española a partir del ingreso en la CE: (1986-1994)**

La firma del Tratado de Adhesión con la CE, en 1985, significó el comienzo de una nueva etapa en la evaluación de los efectos del déficit público sobre la economía española. Inicialmente, durante el plazo que va de 1986 a 1988, la recuperación de la economía española, unida a la práctica de una política de consolidación presupuestaria, se tradujo, como ya se ha expuesto anteriormente, en una reducción esperanzadora del déficit público y en una desaceleración del *ritmo* de crecimiento de la deuda. Por desgracia, esa política de consolidación presupuestaria no tuvo continuidad, y a partir de 1989, coincidiendo con la debilitación progresiva del ciclo económico, se volvería al aumento del gasto público, asegurando así la continuidad e intensificación del déficit y de la deuda públicos.

Los efectos económicos en que se había manifestado el déficit público en la etapa anterior se intensificarían en esta nueva etapa, que abren los aumentos discre-

cionales —es decir, estructurales— realizados en el gasto y en el déficit entre 1989 y 1992. La causa de esa intensificación de los conocidos y graves efectos, ya denunciados, del déficit público en la fase anterior se acentúa tras el proceso de integración de la economía española en la economía comunitaria por la propia lógica económica a que obedecía el ingreso de España en la Unión Europea.

La lógica económica de nuestro proceso de integración en Europa descansaba en la ganancia de mayores oportunidades para el desarrollo de la economía española que ofrecía el gran mercado europeo, lo que nos exigía la instauración de un *modelo de economía abierta* con el que España no contaba (36). Un *modelo de economía abierta* basado en cuatro principios fundamentales: plena apertura a los intercambios exteriores de bienes, servicios y capitales; asegurar la estabilidad de precios reduciendo la inflación; liberalización e implantación de la competencia en los mercados de bienes, servicios y capitales, y modernización del sector público que, contando con un sistema tributario actualizado, garantizara la suficiencia, flexibilidad y eficacia de los ingresos públicos y que, en definitiva, fuera capaz de financiar los gastos públicos sin caer en la servidumbre de un déficit público continuado y un crecimiento rápido y explosivo de la deuda pública.

Estos exigentes criterios del *modelo de economía abierta*, que nos imponía como *deber de coherencia* nuestro ingreso en la CE, no se ajustaban al sistema económico español castizo o tradicional, profundamente arraigado en nuestras decisiones económicas, pues su vigencia databa de finales del siglo XIX (37). Los principios básicos de ese *sistema castizo o tradicional* eran justa-

mente los opuestos al *modelo de economía abierta*: cierre del mercado interno a la competencia exterior; inexistencia de una política y de unos comportamientos e instituciones que garantizaran la obligada estabilidad de precios y del tipo de cambio; regulación discrecional de las actividades económicas, con un dominio del intervencionismo estatal de los mercados que los alejaba de la liberalización y competencia, y, en fin, un sector público atrasado con cuatro características: raquitismo presupuestario, inadecuada composición del gasto público, un sistema fiscal insuficiente y arcaico, y una propensión al déficit y a su financiación al margen de la disciplina de los mercados financieros (38).

La situación de la economía española, instalada en el marco de la integración europea, definía un campo problemático que variaba radicalmente el panorama económico de nuestra democracia en el período 1975-1985. Esa nueva situación económica, definida tras la integración en la CE, obligaba a la práctica de un conjunto de *reformas estructurales* capaces de variar los principios del *modelo castizo o tradicional* con los que los españoles habíamos vivido durante más de un siglo. La falta de conciencia de esos *deberes de coherencia*, impuestos por nuestra integración europea, y la pasividad y falta de diligencia en la práctica de las *reformas estructurales*, explican los problemas que hemos padecido en nuestro proceso de integración en Europa, problemas que, en definitiva, se encuentran en una economía que se resiste a su apertura exterior y que, cuando lo hace, se resiente en los saldos de su comercio internacional por la falta de competitividad; que no es capaz de vivir con una inflación europea, porque carece de las instituciones con las que lograrla (y la sociedad no

siente la necesidad de reducirla); que no aplica una política de competitividad capaz de impulsar el desarrollo de su industria; que no cuenta con mercados flexibles y competitivos de servicios y trabajo, sino intervenidos y regulados, y que no ha logrado disponer, en fin, de una política presupuestaria capaz de embridar el gasto público, reducir el déficit anual de sus cuentas públicas y evitar el crecimiento explosivo de su deuda. Ese conflicto permanente entre nuestros comportamientos económicos —convertidos en costumbres arraigadas por la vigencia continuada del *modelo castizo o tradicional*—, y los nuevos comportamientos que reclama imperativamente el cumplimiento de nuestros *deberes de coherencia con el modelo de economía abierta*, comprometido con la Comunidad Europea, es el que explica el drama económico que han vivido, y viven, la sociedad y la política españolas en las dos últimas décadas (39).

Por otra parte, no puede ignorarse que el ingreso de España en la CE coincidió con una aceleración del proceso de integración europea que llevaría, en poco tiempo, a la constitución del mercado único y al establecimiento de las condiciones para lograr la unión monetaria, proceso que intensificaba la importancia de adaptar nuestra economía a un nuevo marco europeo que España aceptó a través de la firma de los acuerdos y tratados ulteriores con la Europa comunitaria. De esta manera, los efectos del retraso en el cumplimiento de los *deberes de coherencia*, con la puntual realización de las *reformas estructurales*, han ido aumentando el coste de la pasividad en la implantación del *modelo de economía abierta*.

Ese nuevo escenario de los compromisos europeos situó a los efectos negativos del déficit

público —que se han expuesto y que se registraron en la economía española en la primera fase que va de 1975 a 1985— en un plano distinto, en el que adquirirían una resonancia extraordinaria para lograr las oportunidades de desarrollo que pretendía la integración de España en la Unión Europea.

El primero de los efectos de un déficit público importante y continuado es —como se ha afirmado— el negativo que se registra en el frente de la estabilidad de precios y en la relación déficit público-política antiinflacionista. Contemplado desde la perspectiva del proceso de integración de España en Europa, este efecto del déficit público obstaculiza la práctica de una política de estabilidad de precios, condición vital de un *modelo de economía abierta*. La crítica más insistente a la política española de estabilización ha sido —como hemos afirmado— la de realizar una «mezcla» costosa y desequilibrada de política monetaria y presupuestaria. La continuada soledad de la política monetaria y la falta de colaboración de la política presupuestaria en las tareas de la estabilidad, que tan elocuentemente prueba la propia continuidad del déficit público, están en la raíz de la política presupuestaria permanentemente expansiva practicada por la Hacienda pública española, que ha impedido la convergencia nominal y real de nuestra economía con las de los países comunitarios, objetivo básico de nuestra integración en la Unión Europea.

En segundo lugar, un déficit público continuado afecta negativamente al equilibrio exterior, impidiendo/dificultando la reducción del déficit de la balanza de pagos por cuenta corriente. La liberalización plena de las partidas de la balanza de pagos, impuesta por el cumplimiento del Tratado de Adhesión, ha reforzado la intensi-

dad de ese efecto del déficit público sobre el equilibrio exterior.

En tercer lugar, el dominante carácter *estructural* del déficit público ha dificultado la práctica de las *reformas* indispensables para favorecer una mejor asignación de los recursos reales y financieros disponibles. Justamente, el déficit público se ha convertido en la institución que sostiene las rigideces y las malas asignaciones de recursos de la economía, limitando así la consecución de un desarrollo económico con estabilidad, pretensión prioritaria del proceso de nuestra integración en la Unión Europea.

El desequilibrio en la combinación de política monetaria-política presupuestaria, que es consecuencia de la permanencia del déficit público, presiona al alza los tipos de interés, con sus efectos negativos sobre la inversión privada y el proceso de desarrollo económico. Un efecto de decisiva importancia en el proceso de convergencia real de España con las economías de la Europa Comunitaria.

En definitiva, todos los aspectos negativos del déficit público, ya denunciados en la etapa 1975-1985, adquieren, contemplados en la perspectiva de la integración europea, una magnitud e importancia difíciles de exagerar, que son precisamente las que conceden su fundamento más firme a las políticas tendentes a su reducción.

La actual globalización de los mercados financieros ha reforzado esos efectos del déficit público y del proceso inflacionista sobre los tipos de interés. El gráfico 3 ofrece un claro testimonio de la sensibilidad de los tipos de interés a largo plazo al déficit público (apreciado en el mercado de bonos del Estado a 10 años). Déficit público creciente y tipos de inte-

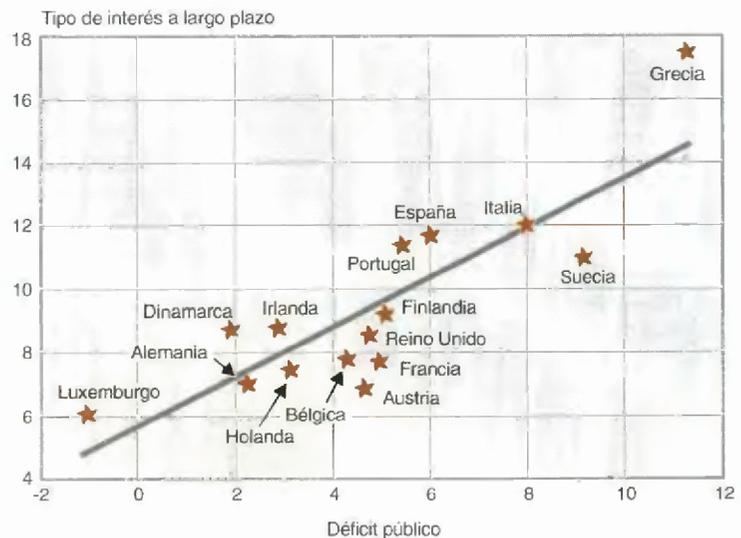
rés a largo plazo en alza constituyen una asociación tan probada como costosa en nuestro tiempo. Una asociación que ratifican los estudios realizados por la Fundación FIES, de las Cajas de Ahorros, cuando se ensayan modelos más complejos. Esta relación ocasionará un efecto expulsión de las inversiones privadas y, con él, la dificultad de continuar cualquier proceso de expansión económica continuada con la compañía de un déficit público importante y perseverante. En última instancia, la variación del déficit público se acusa en los mercados financieros internacionales a través de sanciones, en forma de tipos de interés crecientes, que reducen las posibilidades de una expansión duradera.

Por otro lado, el gráfico 4 muestra el comportamiento de los mercados financieros ante una intensificación del proceso inflacionista

provocado por una política presupuestaria permanentemente expansiva manifestada a través de un déficit público continuado. La inflación pasada —que el gráfico 4 refleja para los países europeos— testimonia su estrecha relación con los tipos de interés a largo plazo en el mercado de bonos a 10 años. Los mercados internacionales castigan así con mayores tipos de interés a los préstamos realizados a los países que presentan tasas de inflación más elevadas, que provienen, en el fondo, de un déficit público continuado.

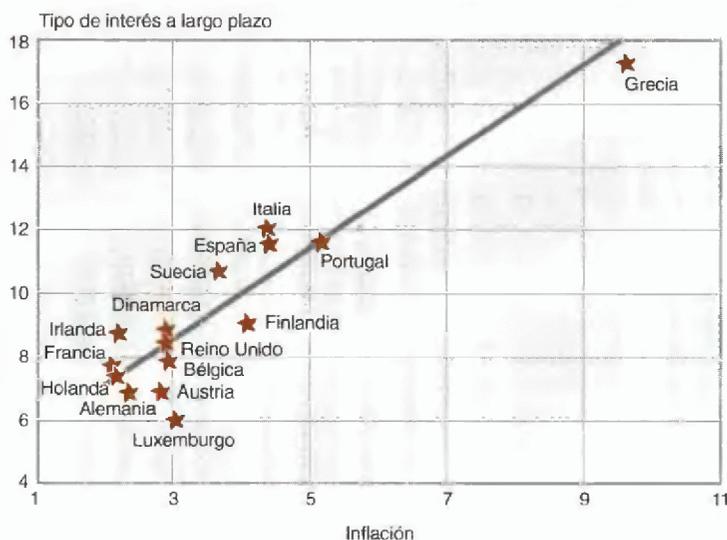
Es la importancia que ha adquirido el déficit público en el marco de la integración de España en Europa la que ha impuesto a la política económica española tanto el reconocimiento de sus importantes efectos como la necesidad de conceder a su reducción una obligada prioridad.

GRÁFICO 3  
TIPO DE INTERÉS Y DÉFICIT PÚBLICO EN LA UE-15



Nota:  
Tipo de interés nominal a largo plazo en 1995.  
Déficit público en porcentaje del PIB en 1995.  
Coeficiente de correlación: 0,85.

**GRÁFICO 4**  
**TIPO DE INTERÉS E INFLACIÓN EN LA UE-15**



Nota:  
Tipo de interés nominal a largo plazo en 1995.  
Inflación en 1995.  
Coeficiente de correlación: 0,91.

### El problema de la deuda pública invisible: factores condicionantes

El déficit público que actualmente tiene nuestro país se verá impulsado en el futuro a consecuencia del envejecimiento de la población. En efecto, habrá más personas de edad que tendrán derecho a pensión, y el gasto en asistencia sanitaria a los jubilados crecerá más que proporcionalmente al aumento de la población, ya que la población de sesenta y cinco años y más gasta en sanidad tres veces más que la de menos de 65 años.

El número de pensionistas crecerá en el período 1995-2000 a una tasa media acumulativa anual del 2,23 por 100; a partir de dicha fecha, y hasta el año 2020, dicho crecimiento se ralentiza de manera notable, para volver de nuevo

a fuertes ritmos de crecimiento hasta el 2050. El envejecimiento de la población dará lugar, por sí solo, a que el gasto sanitario aumente a una tasa de crecimiento acumulativo anual del 0,53 por 100. En cambio, la población activa se prevé crezca a un ritmo mucho menor que el de la población pasiva, con lo que la relación de dependencia cotizante/pensionista continuará deteriorándose.

En el año 1973, para sostener a un pensionista había 3,4 cotizantes; en 1995, sólo existen 1,7 cotizantes por pensionista, es decir, la mitad que en 1973 (cuadro número 8).

La consideración conjunta de estos pasivos futuros y de los ingresos tributarios que se prevé recaudar igualmente en el futuro da lugar a la existencia de una *deuda invisible*, a cuyo volumen concede una gran importancia para

evaluar la situación del endeudamiento el FMI (40).

Según estimaciones efectuadas (41), el valor neto actualizado en 1997 de los pasivos por concepto de pensiones públicas (diferencia entre el gasto primario proyectado y el ingreso de los fondos públicos de pensiones ajustado en función del saldo de activos netos) oscila entre el 30 por 100 del PIB para Estados Unidos y el 115 por 100 del PIB para Francia.

Para España (42), se han cuantificado los compromisos financieros del Estado y de la seguridad social relativos a las pensiones.

Para los funcionarios del Estado en activo, así como para los trabajadores por cuenta ajena y autónomos en situación de actividad, se han calculado sus derechos potenciales, que se conocen como provisiones técnicas de derechos en curso de adquisición, que es la diferencia entre los derechos económicos del asegurado (funcionario o trabajador) y los del asegurador (Estado o seguridad social). El importe de dicha deuda (*deuda pública invisible* en la terminología popularizada por el FMI) ascendía en 1994, utilizando una tasa de interés real del 3, al 114 por 100 del PIB.

Para las pensiones en vigor, aparece igualmente calculado para España su montante actualizado, que a la tasa de interés del 3 por 100 ascendía al 119 por 100 del PIB. Para Estados Unidos, Feldstein estimó en dos billones de dólares el valor actualizado que, en 1971, tenían las pensiones reconocidas, afirmando «que era una promesa implícita de que la próxima generación se gravará a sí misma para pagar los derechos vitalicios actualmente especificados por la Ley». A partir de la expresión de Feldstein, a las provisiones matemáticas de

CUADRO N.º 8

## RELACIÓN PENSIONISTAS-COTIZANTES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

AÑOS	(1) Pensionistas	(2) Cotizantes	(1/2) Relación de dependencia	(2/1) Cotizantes/Pensionistas
1973.....	3.066.374	10.498.606	0,29	3,42
1974.....	3.221.560	10.929.596	0,29	3,39
1975.....	3.404.476	10.801.566	0,32	3,17
1976.....	3.592.005	10.729.902	0,33	2,99
1977.....	3.799.908	11.120.036	0,34	2,93
1978.....	4.015.058	11.048.522	0,36	2,75
1979.....	4.217.699	10.511.887	0,40	2,49
1980.....	4.398.434	10.577.553	0,42	2,40
1981.....	4.626.607	10.603.998	0,44	2,29
1982.....	4.716.300	10.607.100	0,44	2,25
1983.....	4.937.000	10.532.800	0,47	2,13
1984.....	5.155.000	10.556.000	0,49	2,05
1985.....	5.311.900	10.546.900	0,50	1,99
1986.....	5.456.100	10.807.200	0,50	1,98
1987.....	5.615.600	11.130.600	0,50	1,98
1988.....	5.787.600	11.609.500	0,50	2,01
1989.....	5.942.800	12.128.100	0,49	2,04
1990.....	6.102.100	12.513.900	0,49	2,05
1991.....	6.253.400	12.648.300	0,49	2,02
1992.....	6.495.100	12.535.500	0,52	1,93
1993.....	6.647.800	12.064.400	0,55	1,81
1994.....	6.903.083	11.896.812	0,58	1,72
1995.....	7.039.678	12.268.081	0,57	1,74

Fuente: Cuadernos de Información Económica, n.º 79, octubre 1993; PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 12/13, 1982; Sistema de pensiones en España: análisis y propuestas para su viabilidad, Círculo de Empresarios, 1995.

las pensiones reconocidas que los gobiernos no tienen constituidas se las denomina *deuda implícita* (43).

En conjunto, la suma de la deuda invisible y de la deuda implícita suponía en España, en 1994, el 233 por 100 del PIB, que, al no reflejarse en las cuentas públicas, encubre la verdadera dimensión del esfuerzo que es preciso realizar para conseguir la consolidación fiscal. Este montante global está sujeto para años sucesivos, como se dice en el informe de la Fundación BBV, «*al proceso dinámico que se deriva del crecimiento del número de pensionistas, pensiones medias y cotizaciones*».

Partiendo de los datos contenidos en el informe de la Fundación

BBV, hemos calculado los pasivos futuros derivados exclusivamente del envejecimiento de la población (*deuda implícita e invisible* de las pensiones de jubilación) resultando un importe para 1994 equivalente al 112 por 100 del PIB; dicho porcentaje se refiere, por tanto, exclusivamente al valor actualizado de las actuales pensiones de jubilación de la seguridad social y de las clases pasivas del Estado, y a los derechos en curso de adquisición de jubilación, deducidas las cotizaciones esperadas, igualmente actualizados.

### III. LAS ALTERNATIVAS PARA LA CONSIDERACIÓN DE LOS EFECTOS DEL DÉFICIT PÚBLICO POR LA POLÍTICA ECONÓMICA ESPAÑOLA

#### La consideración de los efectos del déficit público por la política económica española: sus dos etapas

¿A través de qué alternativas se ha tratado de disciplinar ese comportamiento indeseable de la política presupuestaria española, posibilitando, además, la puesta en práctica de las retrasadas *reformas estructurales* que formaban parte, con el déficit público,

de los *deberes de coherencia* de nuestra integración en la Europa comunitaria? La respuesta es doble:

- Utilizando la presión del compromiso exterior para imponer la disciplina interna con la que lograr la reducción del déficit y de la deuda pública, así como la realización efectiva de las distintas *reformas estructurales* para forzar la convergencia nominal y real de la economía española con la de los países de la UE. Ese compromiso con la Europa comunitaria es el que trató de utilizar el ingreso de España en el Sistema Monetario Europeo, en junio de 1989, como condición para impulsar las necesarias reformas internas.

- Aplicando el principio *general* de la administración autónoma, consistente en encomendar a una institución independiente la consecución del objetivo de la estabilidad de precios, disociando sus decisiones del ciclo político (44). A este principio de autonomía *general* es al que ha respondido la concesión *particular* de la autonomía al Banco de España, en 1994, para la consecución del objetivo de la estabilidad de precios en el marco del proceso de unión monetaria previsto en el Tratado de Maastricht. De modo que la consecución de la disciplina presupuestaria y la práctica de las reformas estructurales se trataba de lograr con el compromiso aceptado de los criterios de convergencia del Tratado de Maastricht, y el principio de autonomía concedido al Banco de España, que diseñaría una estrategia de la política monetaria dirigida a la estabilidad de la economía. Ese principio de autonomía no se ha aplicado, sin embargo, hasta hoy a la política presupuestaria, aunque se cuente con propuestas interesantes en este sentido (45) a las que nos referiremos en la parte IV de este trabajo.

Examinemos lo que estas dos respuestas han conseguido para lograr la reducción del déficit público y las restantes *reformas estructurales* favorecedoras de la convergencia nominal y real de la economía española con la de los países de la Unión Europea.

### **La presión del compromiso exterior por el ingreso de la peseta en el mecanismo de cambios del SME**

La peseta se incorporó al mecanismo de cambios del SME en junio de 1989. La economía española atravesaba entonces una situación de auge pautada por el ciclo europeo, que se vería favorecida adicionalmente por las expectativas optimistas que había abierto nuestro ingreso en la CE, lo que estimulaba el desarrollo de la inversión privada nacional y la incorporación de la extranjera. Esta inversión exterior contaba con dos componentes que obedecían a muy distintas finalidades: la inversión directa, que pretendía consolidar y ampliar las actividades productivas en el interior, y las inversiones en cartera (adquisición de activos financieros) y las dirigidas a la compra de activos reales, que pretendían obtener las ganancias derivadas de una estimada infravaloración de esos activos en respuesta a la nueva situación que había creado la integración de España en la Comunidad Europea. El clima de auge del ciclo económico adquirió así un carácter especulativo que propiciaba un aumento de la inflación. La llegada de capital extranjero, favorecida por la estimación positiva de los mercados internacionales, elevaría el tipo de cambio de la peseta, que ofreció una considerable inestabilidad. Se daban así todas las circunstancias para adoptar una política restrictiva

que preservara los equilibrios de la economía y, efectivamente y como de costumbre, esa política necesaria de estabilización contó *sólo* con la política monetaria que se aplicó por el Banco de España con el medio de que éste disponía: la elevación de los tipos de interés. Política monetaria aplicada en su tradicional soledad por la ausencia de una política presupuestaria, un rasgo que había caracterizado a todos los intentos de nuestra política de estabilización económica. Esta vez, sin embargo, ese comportamiento tradicional de la política presupuestaria se intensificaría. Porque, mientras la política monetaria trataba de aplacar las fuerzas de la inflación acudiendo incluso a prácticas heterodoxas, como los techos del crédito y controles de cambios, la política presupuestaria respondía a una orientación expansiva, con decisiones discrecionales que aumentaban permanentemente el nivel de los gastos públicos y elevaban el déficit estructural del Presupuesto.

En estas circunstancias, se produjo el ingreso de la peseta en el mecanismo de cambios del SME. El objetivo de esta operación —se dijo— era lograr una estabilidad del tipo de cambio sometiendo a la disciplina del SME, al obligarse a sostener la cotización de la peseta entre los límites previstos en el SME y acordados con España. El tipo de cambio central se fijó al nivel del mercado, que, en aquel entonces, se consideró más bien exigente, y los límites de la oscilación de la cotización de la peseta acordados con España para su ingreso en el SME fueron más amplios que los aplicados con generalidad (+/- 6 por 100). Con esa entrada de la peseta en el SME, nuestra unidad monetaria ganó conocimiento y credibilidad en los mercados internacionales, reforzando así la entrada de capitales procedentes del ex-

terior, atraídos por el nuevo clima económico que rodeaba a España y, en particular, por las expectativas optimistas de las que participaron los inversores y mercados exteriores. Los elevados tipos de interés que había obligado a adoptar la política monetaria anti-inflacionista constituyeron un aliciente de rentabilidad adicional para la entrada de capitales procedentes del exterior.

La oleada de inversiones extranjeras que acompañó al ingreso de la peseta en el SME fue, en verdad, de una cuantía extraordinaria, lo que situaría en muy poco tiempo a su cotización en la línea de máxima apreciación establecida por el SME. Se registraba, así, la paradoja de que una moneda como la peseta, que padecía una inflación diferencial alta en relación con los países europeos, y cuyos comportamientos fundamentales dejaban mucho que desear, se sostenía con una apreciación escandalosa que la situaría muy pronto en el nivel máximo fijado por el SME. La entrada de inversiones extranjeras continuó respondiendo a las expectativas favorables de los mercados sobre los activos en pesetas, lo que contribuiría a elevar, de nuevo, su cotización. Esas entradas extraordinarias de capital obligaron al Banco de España a intervenir los mercados con fuertes compras de moneda extranjera para evitar la salida de la peseta del SME. Esta sorprendente situación se sostenía por la ciega credibilidad concedida por los mercados internacionales a la rentabilidad futura de sus inversiones en España. El hecho es que, frente a esta situación, que manifestaba una preocupante inestabilidad, la única decisión adoptada para prevenir una posible inflación fue la de endurecer las condiciones de la política monetaria, que, con la obligada elevación de los tipos de interés, produjo de nuevo el efecto de una

apreciación adicional de los tipos de cambio de la peseta.

Ciertamente, este optimismo de los mercados exteriores acerca del futuro de la peseta y de los activos emitidos en ésta descansaba en las declaraciones del gobierno y, especialmente, del Ministerio de Economía y Hacienda, que habían presentado la operación del ingreso de España en el SME como un compromiso para obligarnos a hacer lo que no habíamos hecho antes: aplicar con rigor los principios del modelo de economía abierta, con el ajuste de la política presupuestaria, la reforma del mercado de trabajo y los mercados de servicios para ofrecer, así, una base firme a un desarrollo estable de la economía española.

Sin embargo, ninguno de esos objetivos recibiría la atención debida por la política económica efectivamente aplicada a partir de junio de 1989, con lo cual el ingreso en el SME consiguió lo que *no se pretendía* (al menos, si se atiende a las declaraciones oficiales del gobierno): practicar una política económica carente de la debida disciplina, política económica que fue financiada por el crecimiento formidable de nuestro endeudamiento exterior a partir de 1989. Endeudamiento facilitado, precisamente, por nuestro ingreso en el SME. La estabilidad del tipo de cambio de la peseta, que sostenía sus elevados niveles debido a la credibilidad de los mercados por el ingreso de España en el SME, permitió garantizar la expansión del gasto y el déficit públicos, dejando la tarea de estabilización a la política monetaria, que, cuando la sirvió, lo haría elevando los tipos de interés, decisión que aumentaba el atractivo de España como plaza financiera, permitiendo obtener los fondos adicionales precisos para suscribir la deuda capaz de financiar un déficit público continuado. La pre-

gunta tentadora para los políticos que dirigían la economía y la Hacienda pública del país fue entonces: ¿para qué reformar la Hacienda pública si sus problemas principales de financiación del gasto público creciente y del déficit público omnipresente encontraban una fácil cobertura en el endeudamiento exterior?

En segundo lugar, el acelerado crecimiento de los salarios que dominaba en los mercados de trabajo podía conservar su capacidad de compra, pues el mantenimiento de una peseta sobrevalorada contenía los precios internos mediante el abaratamiento de las importaciones. ¿Para qué plantear entonces una necesaria reforma del mercado de trabajo que moderase el crecimiento de los salarios, ajustándolos a la productividad del trabajo, si el endeudamiento exterior y los sobrevalorados tipos de cambio de la peseta permitían sostener ritmos de crecimiento de los salarios *reales* elevados, al asegurar la estabilidad de los precios de importación de los bienes que formaban parte del presupuesto familiar de los trabajadores?

En tercer lugar, las considerables entradas de capital por el atractivo que la economía española ofrecía al inversor extranjero —un tipo elevado de interés más un tipo de cambio sobrevalorado y estable de la peseta— permitieron financiar, con suficiencia, el déficit de la balanza de pagos. ¿Para qué implantar una exigente política de competitividad de nuestros intercambios si la cómoda financiación del déficit exterior por el endeudamiento externo permitía aplazar decisiones tan impopulares?

Ese comportamiento de la política económica española trasladaba hacia adelante la costosa hipoteca de las reformas estructurales pendientes, cargándose

con el crecimiento excepcional de un endeudamiento exterior (alimentado por las expectativas optimistas de los mercados financieros y por las elevaciones en los tipos de interés que se seguían de la política monetaria aplicada). Ese coste no fue el único que se seguiría de la conducta económica que dominó tras nuestro ingreso en el SME. Porque, en efecto, la apreciación de la peseta fue, también, causa y consecuencia, a la vez, de esos hechos. Una apreciación que dañaba, de forma irreparable, a la competitividad de nuestras exportaciones, lo que supuso cuantiosas pérdidas para muchas empresas y la desaparición del mercado para otras, con daño extraordinario para el tejido productivo del país y sus posibilidades exportadoras. Era imposible que, en estas circunstancias, pudiera sostenerse la credibilidad internacional de una economía que ofrecía esos comportamientos tan incoherentes y contradictorios. Y, efectivamente, los mercados financieros revisarían esa credibilidad de la economía española con las obligadas devaluaciones de la peseta en 1992 y 1993. De esta situación se saldría con la ampliación de las bandas del SME en agosto de 1993, en medio de una crisis económica que produciría el mayor retroceso del desarrollo económico de España en los últimos treinta años.

La pregunta que plantea esa operación del ingreso de la peseta en el SME es la evidente de ¿cómo explicar el rotundo fracaso de la que constituía la aparente pretensión de ese ingreso, esto es: la de utilizar la disciplina del tipo de cambio del SME para impulsar las *reformas estructurales* —entre ellas una política presupuestaria capaz de reducir el déficit público— que la economía española debería realizar para lograr un desarrollo estable dentro

de la UE? Pregunta a la que podía seguir otra de signo más general ¿qué razones pueden explicar el fallo, por esta vez, de esa regla histórica, en apariencia infalible, en virtud de la cual la política económica española precisa siempre del compromiso exterior para vencer la pereza y el peso de los intereses que cierran el paso a las medidas que incorporan la exigencia de la estabilidad y la disciplina económica de las reformas estructurales?

La respuesta a estas dos preguntas no puede ser más que una sola: el *carácter ambivalente* del compromiso del ingreso de la peseta en el SME. Ciertamente, la lógica económica correcta de esa operación debería responder, para ser coherente, a una línea de estabilización y de reformas estructurales de la economía española. Sin embargo, es lo cierto que el ingreso de la peseta en el SME, en las circunstancias en que se hizo, permitía financiar el déficit público sin la impopularidad de realizar el ajuste fiscal merced al endeudamiento externo; mantener la continuidad de nuestras importaciones con un déficit comercial clamoroso de la balanza comercial financiado por la deuda exterior, sin llevar adelante una esforzada y diligente política de competitividad que mejorase los saldos de la balanza de pagos merced a un mejor comportamiento de las exportaciones de bienes y servicios; mantener un crecimiento de los salarios reales por encima de la productividad sosteniendo/ganando capacidad adquisitiva para los asalariados por el crecimiento de unas importaciones abaratas por la supervaloración del tipo de cambio, y financiado por el endeudamiento exterior sin afrontar la alternativa de la reforma del mercado de trabajo. Lograr, en fin, una cobertura del déficit público mediante la deuda pública exterior,

sin realizar el ajuste que precisaba la política presupuestaria.

Esas opciones de mantener el *statu quo* que ofrecía el ingreso en el SME eran una tentación excesiva para un país atado por las costumbres de un modelo castizo que había arraigado una cultura inflacionista, una actitud favorable hacia el crecimiento del gasto y el déficit públicos, y unos mercados dominados por el intervencionismo y la falta de competencia. El hecho final es que el ingreso de la peseta en el SME no fue esa alternativa exigente capaz de impulsar las reformas estructurales —y, entre ellas, la reducción del déficit público— cuya realización habíamos demorado desde comienzos de 1986.

### **La participación de España en el proceso de la UME como condicionante de la política presupuestaria**

La segunda alternativa, ensayada por la política económica española para intentar la reducción del déficit público y la práctica de las restantes reformas estructurales con las que lograr un desarrollo económico con estabilidad en el marco de la integración europea, ha sido la que se inicia con la recuperación económica a partir del tercer trimestre de 1993, que continúa en 1994 con el crecimiento positivo del PIB (2 por 100), y que se consolida en 1995 con el 3 por 100 como tasa de desarrollo del PIB. El objetivo que domina esta fase del nuevo ciclo económico es el que, formulado negativamente, afirma la necesidad absoluta de no repetir la desafortunada experiencia del ciclo anterior, que finalizaría con el fracaso de la recesión y la pesada herencia de una multiplicación del endeudamiento exterior y de una economía que no había logrado reducir el déficit público, ni practi-

car las reformas estructurales que hipotecaban el futuro del crecimiento estable del país dentro de la UE.

Para traducir positivamente ese propósito, la política económica española contó de nuevo con la ayuda de un estímulo exterior: la participación de España en el proceso de la unión monetaria, que forzaba el cumplimiento de unos criterios de convergencia, definidos con precisión y exigibles en un horizonte temporal limitado. Unos *criterios de convergencia* que traducían las viejas *obligaciones de coherencia* que España debería cumplir, en todo caso, para asegurar un crecimiento estable de su economía dentro de la UE. En efecto, el ingreso en la unión monetaria obligaba, como es bien sabido, a reducir el déficit público al nivel del 3 por 100 del PIB, a no aumentar el peso de la deuda en el PIB por encima del 60 por 100, a lograr una tasa de inflación (apreciada por el IPC) que no superara en 1,5 puntos la registrada en los tres países europeos con mejor comportamiento en el crecimiento de los precios, a situar los tipos de interés 2 puntos como máximo por encima de los registrados por los países con menor crecimiento en el IPC, y a no haber practicado devaluaciones del tipo de cambio en los dos años anteriores al ingreso en la Unión Monetaria. Se disponía, así, de metas concretas a partir de las cuales cumplir los *deberes de convergencia*, que eran, en definitiva, para España, como antes hemos indicado, *deberes de coherencia* derivados de sus compromisos comunitarios.

Contábamos, pues, ahora, a diferencia del momento de nuestro ingreso en el SME, con un compromiso exterior preciso, y no ambiguo, que nos empujaba hacia los comportamientos necesarios para lograr nuestro propio crecimiento económico en el área co-

munitaria, y cuyo cumplimiento nos permitiría optar —si lo deseábamos y en el momento oportuno— por el ingreso en la unión monetaria.

Sin embargo, esta vez, no sólo se disponía de un compromiso exterior para forzar un comportamiento interno que reclamaba, con fechas límite, la realización práctica de las reformas estructurales, siempre pedidas en los análisis de la economía española y siempre diferidas por la política económica. Contábamos, también, con una reforma estructural de importancia trascendente: la autonomía del Banco de España, concedida por la Ley de 1 de junio de 1994.

Atendiendo a la experiencia histórica disponible a partir de los orígenes de nuestro banco emisor, y a la más reciente de nuestra democracia, la concesión de la autonomía al Banco de España constituyó la reforma más innovadora de las realizadas por nuestra política económica. Dos eran los cambios principales que incorporaba esa decisión.

El primero consistía en asentar la lucha contra la inflación en una sociedad que ha vivido en su constante compañía a lo largo de su recorrido histórico contemporáneo, creando una cultura inflacionista que informa el comportamiento económico de todos los agentes que lo interpretan: empresas, familias y sector público. Como ha afirmado el profesor Segura (46), las empresas españolas que integran el sector real de la economía no ven con malos ojos una cierta dosis de inflación, que creen que puede aliviar algunos de sus problemas planteados por la competitividad o por los ajustes de su producción, posponiendo su costosa solución y oscureciéndolos con la demanda de facilidades crediticias y bajos tipos de interés. Un sector empre-

sarial que cuando es exportador prefiere tipos de interés bajos y tipos de cambio moderados, pero progresivamente depreciados, que son la mejor forma de consolidar una situación inflacionista. Las familias han tratado de huir de la inflación indexando sus rentas nominales a base de presionar por su crecimiento, actitud que ha ocasionado una continuidad de la inflación y elevaciones en los tipos de interés que han afectado negativamente al proceso de desarrollo. Los gobiernos, en fin, han vivido de la ilusión financiera del déficit público, que les ha permitido realizar su sueño, consistente en hacer equivalentes gobernar y gastar, y gastar sin gravar, olvidando que el déficit público presionará sobre los tipos de interés haciendo imposible un desarrollo estable y con futuro para el país que gobiernan.

No puede extrañar que en esta sociedad, dominada por esa cultura inflacionista y los comportamientos que de ella se derivan, se haya convertido la estabilidad de precios, como ha afirmado el gobernador del Banco de España, «en un objetivo tan importante como frágil que necesita un valedor independiente» (47). Ese valedor de la estabilidad imprescindible de la economía debía ser un Banco de España autónomo al que se le encomendara una tarea fundamental para que el país pudiera vivir en la Europa comunitaria.

El segundo cambio que orienta el quehacer de la autonomía del Banco de España consiste en ganar *credibilidad* para las medidas de política monetaria, con el propósito de conseguir una mayor eficacia de éstas. La atribución tradicional de la política monetaria al gobierno, convirtiendo al banco central en un mero ejecutor de esta política, ha planteado el grave problema de la *credibilidad* de sus decisiones. Una falta de *credibilidad* que partía del peligro de la in-

*coherencia temporal* (48) de las medidas de política económica definidas por el gobierno, que se producía cuando, una vez desvelada esa política monetaria, el gobierno modificaba su contenido, variando su sentido la mayor parte de las veces por puras conveniencias políticas (derivadas, en muchas ocasiones, de las oportunidades del ciclo electoral). Esa alteración de las decisiones iniciales de la política monetaria llevaba a que ésta careciese de *credibilidad*, pues en estas condiciones ni los mercados ni los agentes económicos podrían actuar con la confianza necesaria en unas medidas que podían ser rápidamente cambiadas por volubles decisiones políticas de imposible predicción. En tales condiciones, los mercados y los agentes económicos tratarían de protegerse de esa posible *incoherencia temporal* exigiendo una prima de riesgo de inflación que se traduciría en elevaciones de los tipos de interés y en los salarios que afectaban a la eficiencia del sistema económico (49). Evitar estos costes/ineficiencias de la política monetaria es lo que ha dado su mejor fundamento a la aplicación del principio de la administración autónoma o delegada al caso de la política monetaria, encomendándola al banco central; en nuestro caso, al Banco de España. La pretensión de esa autonomía es la de alejar del ciclo político sus decisiones, ganando así *credibilidad* y una mayor eficacia, al reducir los costes ocasionados por la *incoherencia temporal* en que puede incurrir la política monetaria cuando ésta se encomienda a las autoridades políticas.

Esta autonomía o delegación de la política monetaria en los bancos centrales puede responder a dos modelos con ejemplos nacionales distintos (50): el *enfoque discrecional*, en el que se concede la autonomía al banco cen-

tral con el objetivo de garantizar la estabilidad de los precios y con amplia discrecionalidad para precisar tanto el objetivo como la forma de alcanzarlo. Este es el modelo que tiene como referencia paradigmática al banco central alemán (Bundesbank). Concepción distinta del llamado *enfoque contractual*, en virtud del cual el banco central se compromete con el gobierno a conseguir, en plazo y condiciones pactadas, un objetivo explícito de inflación, con responsabilidad del equipo del banco central si no lo logra, modelo que cuenta como su mejor ejemplo con el Banco de la Reserva Federal de Nueva Zelanda.

El modelo de autonomía del Banco de España optó por el *enfoque discrecional* que fue al que se acudió por el Tratado de la Unión para orientar el proceso hacia la unión monetaria. El Tratado establecía, en efecto, en su fase final, una política monetaria única diseñada e instrumentada por el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC). El Tratado de la Unión obligaba a que los gobiernos de los estados miembros concedieran un Estatuto de Autonomía a sus bancos centrales antes de la constitución del SEBC. Fue esa referencia la que amparó el proyecto de autonomía del Banco de España, y en la que se fundamentó su aceptación por el gobierno y por las Cortes. Esta referencia al Tratado de la Unión y a la homologación europea haría que no se discutieran las razones que estaban detrás del *principio general de la autonomía*, en el que se fundamenta —en último término— la decisión de concedérsela al Banco de España. En este caso, la UE pensó y deliberó por nosotros, y propuso esta autonomía de la política monetaria que España utilizaría en su camino hacia su participación en la unión monetaria. Sin embargo, el principio de autonomía que favorece

en una democracia encomendar a una institución independiente un conjunto de decisiones para mejorar su calidad, alejándolas del proceso político, pero responsabilizándolas de sus elecciones y de su gestión ante el Parlamento, constituye una reforma más amplia para configurar las instituciones en una democracia, y desde luego figura entre las más importantes y discutidas por la ciencia política en la actualidad. Volvemos sobre este problema —como se ha afirmado antes— en la parte IV de este trabajo.

La aplicación del principio general de la autonomía al Banco de España se realizaría por la Ley de 1 de junio de 1994, que reconocía un Banco de España autónomo, con independencia orgánica y funcional, y al que el artículo 7 de la Ley encomendaría la formulación e instrumentación de su política monetaria, orientada al logro de la estabilidad de precios. Esa autonomía concedida al Banco de España obligaba a contar con la compañía de un conjunto de deberes de información y rendimiento de cuentas a la representación política de la sociedad en las Cortes. La Ley regulaba con detalle esas responsabilidades de la autonomía del Banco de España.

Debemos preguntarnos ahora por las consecuencias de la autonomía del Banco de España en el proceso de definir una política presupuestaria capaz de reducir el déficit público y favorecer las posibilidades de practicar las reformas estructurales pendientes, que han gravitado sobre la insatisfactoria convergencia nominal y real de la economía española respecto de los países integrantes de la Unión Europea.

El tiempo vivido por la autonomía del Banco de España permite evaluar lo que ésta ha significado respecto del ambicioso objetivo de conseguir la *credibilidad* ne-

cesaria al servicio del propósito de alcanzar la estabilidad en nuestro desarrollo. La primera aportación a tan difícil tarea ha sido la del diseño de una estrategia realista y viable de una *política de estabilización*. Decimos bien: una *política de estabilización económica*, y no sólo una política monetaria de estabilización.

Esa estrategia viable de una política de estabilización económica, diseñada por el Banco de España, se compone de un conjunto de valoraciones, colaboraciones y decisiones concretadas en diversas medidas de política económica con las cuales ganar la *credibilidad* de la política monetaria autónoma del Banco de España. Tratemos de enumerarlas.

I. La insistencia en la necesaria prioridad que la sociedad española debe conceder a una política anti-inflacionista y la exigencia de contar con una política de estabilidad. En palabras del gobernador del Banco de España: «Para que un banco central autónomo tenga éxito en esta tarea de estabilizar los precios de una economía, es necesario que la sociedad le respalde en el convencimiento de que la inflación no resuelve los problemas económicos, sino que los agrava, de que la inflación es un gran engaño que devora los ahorros de las familias, aumenta las desigualdades, perturba la asignación de los recursos productivos, acentúa las fluctuaciones de la producción y el empleo y, en nuestro caso, obstaculiza la deseada integración en el área europea de estabilidad. Y para que el respaldo nacido de esta convicción sea eficaz, es preciso que se exprese en el comportamiento de los agentes económicos, privados y públicos, cuyas decisiones afectan, contribuyen o acompañan al objetivo de la estabilidad» (51). En esta valoración prioritaria de la política anti-in-

flacionista, el Banco de España cuenta con buena compañía. Como ha afirmado José Luis Malo de Molina (52): «La prioridad de la política anti-inflacionista se basa en la convicción de que la complementariedad entre estabilidad de precios y desarrollo económico es predominante a medio y largo plazo. Dicha complementariedad aconseja no recurrir a políticas monetarias y financieras acomodaticias, tendentes a conseguir efectos estimulantes de la actividad y el empleo. De hecho, esos efectos pueden resultar efímeros y, a pesar de todo, ser dañinos para la estabilidad económica. Los argumentos que resaltan los efectos desfavorables de la inflación para el desarrollo son tan robustos como convincentes. La literatura reciente ha dado pie a una amplia diversidad de modelos, desde perspectivas analíticas muy diversas, que han remachado el amplio consenso sobre este enfoque».

II. La política monetaria, tendente a ganar *credibilidad* a su objetivo prioritario de estabilizar los precios, comienza afirmando, paradójicamente, que esa tarea no es realizable si no se logra la colaboración procedente de decisiones de *cuatro áreas* fundamentales de la política económica:

A) Condición previa: Contar con una política presupuestaria que permita una «mezcla» eficiente con la política monetaria, y no deje a ésta en una soledad costosa e ineficiente para lograr la estabilidad económica. Como ha afirmado el Gobernador del Banco de España: «El ajuste fiscal tiene una gran importancia desde el punto de vista de la política monetaria. A largo plazo, el mantenimiento de déficit elevados y autoalimentados por una carga financiera creciente acaba siendo incompatible con las políticas monetarias de estabilidad. En horizontes más cortos, la persisten-

cia de fuertes déficit públicos echa una carga excesiva sobre las políticas monetarias de estabilidad y conduce a elevaciones de los tipos de interés que imposibilitan una expansión sostenida de la economía. El ajuste fiscal es imprescindible para desarrollar una combinación adecuada de las políticas monetaria y fiscal, y ganar credibilidad ante los mercados, jueces fríos y, a menudo, certeros de la evolución y perspectivas de las economías» (53).

B) Para la consecución del objetivo de la estabilidad de precios, reviste una gran importancia la estabilidad del tipo de cambio, cuya fijación, según la Ley de Autonomía y los compromisos de Maastricht, es competencia del gobierno. En el marco de la formulación de los objetivos monetarios del Banco de España, el compromiso con la estabilidad cambiaria se entiende como el resultado de un conjunto de políticas económicas orientadas a la convergencia con las economías más estables de la UE. Es evidente que la autonomía del Banco de España puede verse limitada, y sus posibilidades para alcanzar la estabilidad de precios reducidas, en el caso de que el gobierno utilizara la política cambiaria para compensar las deficiencias registradas en otras políticas económicas o sustituir, con la depreciación de la peseta, la ausencia de medidas estructurales en campos decisivos de la actividad económica (54).

Es evidente —como ha afirmado el profesor Segura (55)— «que la opción española de la autonomía de la política monetaria implica que ésta y la política cambiaria, en un mercado con libre circulación de capitales, son dos caras de la misma moneda; por tanto, está claro que no cabe pensar que, a medio y largo plazo, pueda haber contradicciones significativas entre el diseño de una buena política monetaria y una

buena política cambiaría». Ahora bien, si la lógica económica dentro del cuadro definido por la UE debe marchar, a medio y largo plazo, en esa dirección, pueden producirse a corto plazo conflictos sobre las decisiones de la política monetaria y de la política cambiaria adoptadas bien en función de la estabilidad del tipo de cambio, bien en función de reducir la inflación. Es importante afirmar, en este caso, que la Ley de Autonomía obliga al Banco de España a orientar sus decisiones —atendiendo al artículo 7— en función del objetivo de reducir la inflación, y no del objetivo de sostener el tipo de cambio. Y ello —como insiste el profesor Segura (56)— no sólo por ese argumento legal, sino por razones de eficacia económica, toda vez que el objetivo de mantener el tipo de cambio no puede alcanzarse —como demuestra la experiencia— por el instrumento de que dispone el Banco de España: las modificaciones del tipo de interés.

C) La política de reducción de la inflación y la mejora de las posibilidades de desarrollo de la economía española debe contar, según subraya el Gobernador del Banco de España, con la realización de «las denominadas *reformas estructurales*, expresión que siempre corre el riesgo de convertirse en una referencia ritual y de dudoso contenido, pero que, en la realidad, oculta, en la mayoría de los casos, la conveniencia de adoptar medidas de signo liberalizador frente a intervenciones excesivas o innecesarias, posiciones monopolísticas o restricciones gremiales cuyo resultado habitual es el encarecimiento de los bienes y servicios y el desaliento de la inversión, el avance tecnológico y el empleo» (57).

D) Condición destacada para que se mantenga la desaceleración de la inflación —y para favorecer la creación de empleo—, se-

gún ha acentuado en distintas oportunidades el Banco de España y, con especial insistencia, su Gobernador, al presentar los objetivos de la política monetaria para 1995, es la moderación de las rentas salariales, tardíamente iniciada en España en 1994 y cuya continuidad debe ser asegurada, así como la flexibilización del mercado de trabajo. Todo ello dentro de un cuadro que favorezca la realización de las inversiones, en especial las dirigidas a los activos inmateriales y a las inversiones públicas en infraestructuras (transportes, comunicaciones). Como ha subrayado el Gobernador del Banco de España: «Nuestro país solo podrá hacer frente a los nuevos retos de la competencia internacional, crear empleo a un ritmo adecuado y mejorar la retribución real del trabajo si genera y atrae inversión, no sustituye en exceso trabajo por capital, desarrolla actividades con valores añadidos superiores a los actuales, mejora la calidad y el nivel tecnológico de su capital físico o aumenta la cualificación de su fuerza de trabajo y acepta la movilidad resultante de la transformación necesaria de su estructura productiva. Para todo ello, son necesarias tanto la moderación en el avance de los salarios monetarios como una mayor flexibilidad del mercado de trabajo en el marco de unas mejores relaciones industriales» (58).

Es importante comprender la densidad de obligaciones que contiene esta cuarta condición que el Banco de España establece para conseguir una estabilidad de precios eficiente, que posibilite un desarrollo económico sostenido y estable de la economía española de forma tal que contribuya a lograr su convergencia nominal y real con los países de la Europa comunitaria. Como ha subrayado con acierto un núcleo de investigadores económi-

cos (59), la convergencia real España-UE depende críticamente de la creación de un clima de estabilidad (convergencia nominal) que favorezca los procesos de inversión. Pero a esas condiciones de convergencia nominal debe añadirse la realización de un esfuerzo inversor intenso y sostenido que privilegie las inversiones en capital humano y tecnológico (conocimientos tecnológicos no incorporados en el capital físico de los bienes de equipo), lo que acentúa la importancia estratégica de las inversiones en educación, formación de la mano de obra (que aumenten la cualificación de las fuerzas de trabajo), y actividades en I+D encaminadas a la generación de innovaciones propias y a la asimilación y adaptación de las producidas en otros países. Las transformaciones y mejoras de la estructura productiva dependen, también, de la inversión pública en ciertos tipos de infraestructuras (transportes y comunicaciones) que condicionan la competitividad de las distintas economías en el área comunitaria. Como ha subrayado el Informe Emerson (60), la evolución de la política comunitaria ha ido tomando conciencia de la peor situación comparativa en la que, a este respecto, se sitúan los países menos desarrollados de la UE, y las empresas que en ellos operan, para acceder a un mayor desarrollo y cerrar las diferencias que los separan de los países centrales más desarrollados de la Unión Europea.

Es en el marco del cumplimiento de las cuatro condiciones anteriores en el que cobra su sentido una política monetaria de estabilidad. Justamente, es ese planteamiento de la política monetaria de estabilidad el que contabiliza la necesidad de disponer de una política presupuestaria que, partiendo del conocimiento de los efectos negativos del déficit público

que se han analizado con anterioridad, reduzca su cuantía, porque sin las reformas institucionales y estructurales que esa política presupuestaria precisa, será imposible lograr un desarrollo estable. Es también esa contemplación de la política monetaria eficiente la que obliga a realizar las restantes reformas estructurales de las que depende ese deseado desarrollo con estabilidad, las reformas dirigidas a liberalizar e introducir competencia en los mercados de bienes y servicios, las orientadas a conseguir moderación en el avance de los salarios monetarios, mayor flexibilidad en los mercados de trabajo y moderación de los beneficios; y son indispensables también las reformas tendientes a posibilitar las inversiones en activos intangibles y en la dotación de infraestructuras que favorezcan la competitividad de la economía y su desarrollo. De esta manera, y por el hilo de la tarea autónoma de estabilizar los precios, la política monetaria del Banco de España ha tirado del ovillo integrado por la política presupuestaria y las restantes reformas estructurales que deben acompañarla si se desean sentar las bases de un desarrollo económico con estabilidad de precios.

Sólo en el marco de las distintas condiciones anteriores encuentra su sentido la definición de una política monetaria eficiente orientada por el objetivo de la estabilidad de precios. En esa tarea de definir la política monetaria de estabilidad, el Banco de España ha variado el enfoque tradicional que venía utilizando y, al hacerlo, afecta y condiciona al resto de las políticas económicas que deberían colaborar con la política monetaria para que ésta pudiera alcanzar sus objetivos.

En efecto, el Banco de España, utilizando el poder que le concedía la Ley de Autonomía, optó por ejercerlo adoptando tres decisio-

nes: 1.<sup>a</sup>) Fijar como objetivo una tasa cuantificada en términos de inflación, apreciada por las variaciones del IPC. 2.<sup>a</sup>) Partiendo de la situación inflacionista de la economía española, se trató de conseguir que esa meta de estabilización se fijara a plazo medio para conseguir, gradualmente, en un período de tres años, el objetivo de precios orientado por las exigencias de la convergencia nominal para participar en el proceso de la unión monetaria europea. 3.<sup>a</sup>) Utilización de los mecanismos de «voz» que le concedía la Ley de Autonomía para señalar a los agentes económicos (empresas, familias, sector público) en donde residían los problemas económicos de la sociedad española y cómo reaccionaría la política monetaria del Banco de España ante un cambio en los factores condicionantes de la inflación y el logro de la meta de estabilidad de precios.

Planteada de esta manera, la política monetaria española tendría como objetivo final, a plazo medio, conseguir una tasa de inflación apreciada por el IPC que se sitúe por debajo del 3 por 100 al término de 1997. Como objetivo intermedio, se situaría ese proceso de inflación entre el 3,5 por 100 y el 4 por 100 en el primer trimestre de 1996. Esa estrategia de la política monetaria se inscribiría dentro de un proceso general del cambio de objetivos de la política monetaria —registrado también en otros países—, comprometiendo públicamente sus actuaciones a ese objetivo visible, operativo, que trata de ganar credibilidad en los mercados y en los agentes de la economía, merced a la transparencia de sus actuaciones y a la claridad de sus finalidades (61).

Por otra parte, la discrecionalidad implícita en la autonomía del Banco de España trataba de reglarse por la comunicación de la situación económica a través de una serie de actuaciones: las es-

tablecidas en la propia Ley de Autonomía (comparecencia al menos anual del gobernador en la Comisión de Economía, para dar cuenta de los objetivos y estrategia de la política monetaria; comparecencia ante la convocatoria de cualquiera de las comisiones del Congreso o del Senado o de comisiones mixtas de ambas cámaras para la información de puntos concretos sobre la política monetaria aplicada), las ligadas a publicaciones del Banco de España (*Boletín Económico* que contendría el documento de política monetaria del año, «informes trimestrales de coyuntura» y «notas monetarias mensuales», publicados ambos en el *Boletín Económico*) y, finalmente, la existencia de dos informes semestrales sobre precios, en los que se analizaría la situación de éstos, las variables que condicionan su marcha y los objetivos que deben alcanzarse, así como sus dificultades. Con independencia de esas informaciones, el Banco de España procuraría difundir las peculiaridades y problemas de la política monetaria en las reuniones de los altos cargos del Banco de España con los agentes económicos para exponer la situación de la estabilidad —su objetivo rector— y la definición de las posibles medidas políticas que fueran capaces de reducir/eliminar la presión del proceso inflacionista.

Para apreciar el comportamiento de la economía respecto del objetivo de estabilidad, el Banco de España utilizaría un conjunto amplio de indicadores que permitirían conocer la marcha de la inflación e interpretar la existencia de desviaciones que exigieran la adopción de medidas correctoras. Los indicadores elegidos eran numerosos: tasa de inflación atendiendo al IPC y sus componentes y a otros índices (precios industriales, precios percibidos por los agricultores, valor unitario del co-

mercado exterior, evolución de los salarios, costes unitarios del trabajo, márgenes empresariales, presión de la demanda y cuentas exteriores, así como de la política fiscal). Todas estas variables contribuirán a mantener una vigilancia constante de la inflación y de sus perspectivas a medio y largo plazo, y a evitar reacciones de la política monetaria, tanto retrasadas como precipitadas, que pudieran carecer de justificación. A esa evaluación de la política monetaria deberá contribuir también el análisis de otros indicadores: configuración de la curva de rendimientos y de los diferenciales de los tipos de interés con otros países que ayuden a conocer las expectativas de los mercados (62).

El hecho de que la inflación constituya, a medio y largo plazo, un fenómeno básicamente monetario, obligaba a añadir, a los indicadores anteriores, el comportamiento de la cantidad de dinero. Ése había sido el proceder tradicional de la política monetaria del Banco de España, que venía definiendo sus objetivos, desde 1978, en términos de un agregado considerado como dinero o como expresión básica de la liquidez en manos del público. Esa estrategia suponía que la demanda del público de la magnitud considerada como dinero respondía a una función estable de un conjunto de variables (renta real, precios y tipos de interés), y que el Banco de España podía controlar y afectar razonablemente al comportamiento del gasto nominal del público en bienes y servicios a lo largo del tiempo mediante su actuación sobre la magnitud considerada como dinero. Ese esquema de la política monetaria española obligó a ampliar el conjunto de activos considerados como dinero por su utilización por el público, y terminó concretando en los activos líquidos en manos del público (ALP) la

magnitud objeto del control monetario. Sin embargo, los movimientos de esta magnitud ampliada (ALP) se han visto profundamente afectados en su significación precisa por la liberalización de los tipos de interés, la liberalización creciente de los movimientos de capitales y la globalización de los mercados financieros.

De este modo, los movimientos observados en los agregados monetarios han oscurecido el significado de sus variaciones sobre el comportamiento del gasto nominal del público en bienes y servicios, obligando a interpretar los movimientos de una magnitud considerada como dinero para obtener una aclaración de su significado. Este problema universal ha llevado a distintas soluciones por los bancos centrales para evitar que las desviaciones de la magnitud considerada como dinero —en España, los ALP— llevase a inspirar decisiones monetarias erróneas para orientar el gasto nominal del público en bienes y servicios. Esa misma oscuridad interpretativa afecta a otros agregados monetarios, incluso en mayor medida que a los ALP ( $M_0$ ,  $M_1$ ,  $M_2$ ). La decisión tomada por la nueva política monetaria del Banco de España ha consistido en abandonar la fijación de sus objetivos en términos de ALP y restantes agregados monetarios representativos de la magnitud dinero. Sin embargo, todos los agregados monetarios se utilizarán como indicadores por el Banco de España, concediendo a los ALP el carácter de indicador privilegiado, capaz de contribuir a una valoración de la situación y perspectivas de la inflación en el país (63). Los estudios del Banco de España sitúan, a largo plazo, el crecimiento de ALP por debajo del 8 por 100 como valor coherente del comportamiento deseado de la inflación. A más corto plazo, las desviaciones de los ALP por encima

de esa tasa de crecimiento no señalarán, necesariamente, un aumento peligroso del gasto y la inflación, pero sí deben utilizarse como indicadores de alerta, lo que exige vigilar e interpretar sus desviaciones para realizar un diagnóstico de la situación y actuar en consecuencia. Asimismo, se utilizarán como indicadores relevantes de la política monetaria el crecimiento del crédito interno (a los sectores privado y público) y las variaciones de los activos exteriores netos impulsores del crecimiento de la liquidez.

Partiendo de los objetivos e indicadores de la política monetaria que se han expuesto y del esquema complejo de análisis al que obliga su interpretación, las decisiones finales de la política monetaria se instrumentarán por los procedimientos habituales que venía utilizando el Banco de España para regular las condiciones de oferta de liquidez de base del sistema monetario.

La aplicación de esa política monetaria de estabilidad, orientada a cumplir las condiciones para asegurar la convergencia con los países comunitarios, requisito indispensable para optar por nuestro ingreso en la unión monetaria, y basada en el principio general de autonomía aplicado al Banco de España en 1994, ha conseguido dos logros importantes en 1995 y 1996. El primero, ganar progresivamente la credibilidad de los mercados y de los agentes económicos en los objetivos de estabilidad de precios. El segundo, integrar en esa política monetaria eficiente a la reducción del déficit público y la práctica de las reformas estructurales como componentes básicos de la convergencia nominal y real de la economía española con la de los países de la Europa comunitaria.

La apelación constante del Banco de España para definir una po-

lítica presupuestaria capaz de reducir el déficit público, que partía del reconocimiento de sus efectos negativos, ya expuestos, ha encontrado en el principio de autonomía del Banco de España un punto de apoyo que justificaba la necesidad de elaborar una *nueva* política presupuestaria que reformara la costosa política presupuestaria permanentemente expansiva, manifestada en ese déficit público omnipresente en nuestra democracia, con un predominio grave de su componente estructural, déficit generalizado a todos los comportamientos de las unidades integrantes del sector público, y carente de credibilidad en sus propias cifras y en los intentos de su reducción por la política presupuestaria que lo sostiene.

El contenido y los componentes de esa *nueva* política presupuestaria que la economía española necesita ni se ha definido ni se ha aplicado aún por sus autoridades responsables. Exponer el contenido y composición de esa *nueva* política presupuestaria constituye el propósito de la parte V de este trabajo.

#### **IV. LOS ELEMENTOS INTEGRANTES DE LA POLÍTICA PRESUPUESTARIA DE ESTABILIDAD EN ESPAÑA**

##### **La búsqueda de una política presupuestaria de estabilidad: los cuatro puntos de partida**

La reducción del déficit público en cualquier país tiene que admitir el hecho evidente de que constituye una empresa imposible el intento de definir *una* estrategia general única y superior a las demás para lograr una disciplina presupuestaria en *todos* los países,

capaz de corregir un desequilibrio que, como ocurre en el caso de España, cuenta con larga vigencia y profundas raíces estructurales. Carentes hoy de esa estrategia general superior a todas, el punto de partida para definir esa *nueva* política presupuestaria de estabilidad debe más ser modesto y realista: arrancar del conocimiento y análisis del comportamiento de la Hacienda pública del país en el que se pretende la reducción del déficit y buscar respuestas a partir de ese conocimiento particularizado, ayudándose por la teoría y por las experiencias presupuestarias de otros países que nos puedan llevar a aquellas decisiones más convenientes, nacidas de la identificación del modelo del propio déficit y de las sugerencias de la teoría del Presupuesto y del análisis de la experiencia comparada (64).

Este planteamiento obliga a realizar cuatro tareas previas a la definición de una política presupuestaria reductora del déficit y el endeudamiento público en España: 1.<sup>o</sup>) identificar el modelo presupuestario español y las causas de su comportamiento desequilibrado; 2.<sup>o</sup>) buscar la ayuda para el tratamiento del déficit público en la experiencia de las medidas sugeridas aplicadas en los países de la OCDE; 3.<sup>o</sup>) partir del conocimiento de la economía política de los déficit y endeudamiento públicos y de sus principales propuestas reformadoras para evitarlos, y 4.<sup>o</sup>) evaluar y aplicar las exigencias de la política presupuestaria derivada de nuestra participación en el proceso de unión monetaria que establece el Tratado de Maastricht. Es de estas cuatro premisas de las que deben derivarse aquellos criterios reformadores cuya aplicación haga posible evitar/reducir nuestra propensión al desequilibrio presupuestario y al crecimiento de la deuda pública.

#### **El modelo presupuestario del déficit público de la democracia española: un inventario de sus principales características**

Resulta imposible definir una política presupuestaria de estabilidad para la economía española ignorando la experiencia de su comportamiento en los años vividos por nuestra democracia. Sólo conociendo los rasgos principales a que ha respondido esa experiencia presupuestaria resulta posible identificar las raíces del déficit público y actuar con eficiencia sobre sus causas.

Cuatro son esas características que informan el modelo presupuestario de la democracia española y su principal consecuencia: la *omnipresencia* del déficit público.

*Primera:* El crecimiento explosivo del gasto público, que ha duplicado prácticamente su participación en el PIB de 1975 a 1995, un crecimiento que han logrado muy pocas variables de la economía española en ese período. Esta multiplicación del gasto público se ha generado por una sociedad que la deseaba y que la obtenía con la anuencia y el apoyo de los políticos que han ocupado el poder. Ha existido en la España democrática —como se ha afirmado con acierto y se ha expuesto con anterioridad (65)— una cultura del aumento del gasto público legitimadora del incrementalismo a que ha respondido la elaboración de los presupuestos y su crecimiento anual. Una cultura del gasto público de antigua data, producto actualizado de esa pensión histórica de los españoles definida por Gabriel Tortella y consistente en «esperarlo todo del Estado, esa institución semidivina que parece estar fuera de las leyes de la sociedad y de la economía política y que parece te-

ner arcas inagotables y poderes omnímodos» (66). Esta cultura del gasto público, de hondas raíces históricas, se activaría en las circunstancias económicas y políticas que dominaron la transición democrática española. En efecto, la crisis económica mundial abierta en 1973 trajo sus efectos negativos con gran dureza sobre la economía española, provocando un aumento sustancial en los subsidios y transferencias a las empresas para sostener sus producciones y sus empleos. Por otra parte, el cambio político hacia la democracia puso el poder del voto popular a favor de un intenso desarrollo de las prestaciones sociales para equipararlas al nivel europeo. De esta manera, el gasto público en transferencias corrientes y de capital situado en el 13 por 100 del PIB de 1975, se duplicaría entre 1975 y 1995, al pasar al 26,6 por 100 del PIB. La cultura del gasto público forzaría, también, la marcha de los gastos de consumo público, que incrementarían su participación en el PIB, al pasar de 10,4 puntos del PIB en 1975 a 16,4 puntos en 1995.

Esa cultura del gasto público, dominante en nuestra democracia, no pudo encontrar, para prevenir/evitar el déficit público, más que un remedio parcial (aunque importante) en la reforma tributaria definida en los Acuerdos de la Moncloa, que, por desgracia, no se aplicaría con diligencia en los cambios fiscales posteriores. En efecto, la presión fiscal aumentará entre 1975 y 1995 en 13,7 puntos su participación en el PIB, lo que, frente a un crecimiento del gasto público de 23,3 puntos porcentuales, ha dejado abiertas las puertas al déficit público y al aumento de la deuda pública, que ganaría nada menos que 52,2 puntos porcentuales en su participación en el PIB, al pasar de 13,2 por 100 en 1975 al 66 en

1995. Una multiplicación extraordinaria de la deuda pública cuyas cargas anuales se convertirían en nueva causa de aumentos del gasto público y del déficit.

La presencia y arraigo de esa cultura favorable al aumento del gasto público es la que ha dominado la política presupuestaria permanentemente expansiva que caracteriza a nuestra democracia y al déficit público que la ha acompañado. La consecuencia principal de esa política presupuestaria ha sido la más denunciada por todos los análisis económicos, coincidentes en afirmar la imposibilidad de disponer de una «mezcla» adecuada entre política monetaria y política presupuestaria con la que reducir el proceso inflacionista y aproximarse a la estabilidad económica necesaria para asegurar el desarrollo a plazo medio y largo del país, y lograr la convergencia fiscal exigida por el Tratado de Maastricht para participar en el proceso de la unión monetaria.

Por otra parte, el crecimiento del gasto público y su estructura, el aumento y distribución de la presión fiscal, y los niveles de déficit y deuda pública plantearían en España los denunciados y negativos efectos sobre la asignación de recursos y la competitividad de la economía, que se convertirían en un pasivo fundamental de la etapa de integración europea que la economía española iniciaría en 1986. Es cierto que la política de consolidación presupuestaria mejoraría en el breve período que va de 1986 a 1988 las posiciones de la hacienda pública española, gracias al proceso de recuperación que acompañó a nuestra integración en la CEE y a la adopción de un ajuste presupuestario, pero es cierto también que a partir de 1989 vuelve a dominar intensamente la cultura del gasto público, que llevaría a vivir una nueva fase de cla-

ro dominio del déficit y la deuda pública. Déficit omnipresente y deuda creciente se han convertido en nuestra democracia, para los políticos, en una forma de gobernar, y para los ciudadanos, en una forma de vivir.

La nueva política presupuestaria que el país necesita para ganar un desarrollo estable dentro de la UE y participar en el proceso de la unión monetaria, debe partir de una revisión de la cultura del gasto público que ha dominado, y domina, a la sociedad y a la política españolas, y ha causado, y causa, el déficit público continuado y su deuda pública creciente. De esta manera, la experiencia española prueba que, sin una política perseverante de consolidación del gasto público, resultará imposible contar con una nueva política presupuestaria.

*Segunda:* La experiencia española denuncia claramente la tardía llegada del objetivo de la reducción del déficit público como objetivo proclamado de la política presupuestaria. Y esa experiencia denuncia también que las declaraciones políticas que parecen manifestar la voluntad de reducir el déficit no significan *nada* si no se traducen en un cambio de las normas que condicionan el ciclo del presupuesto, y en un comportamiento presupuestario que conceda viabilidad a ese objetivo. Y ese comportamiento presupuestario ha registrado graves defectos, manifestados, especialmente, en la fase de preparación presupuestaria y en la fiel ejecución de sus previsiones.

En la fase de preparación, los presupuestos han adolecido del defecto de exagerar las previsiones de los rendimientos de los ingresos fiscales, basadas en proyecciones demasiado optimistas sobre el crecimiento de la economía que reducían la cuantía del déficit previsto, con la consecuen-

cia de que el incumplimiento de los ingresos supuestos por un crecimiento mayor de la economía que el efectivamente realizado ha originado, a la hora de su liquidación, déficit públicos más elevados. Por otra parte, el rendimiento de los distintos impuestos ante aumentos registrados en el PIB y la renta nacional han acusado una erosión perceptible a partir de la etapa 1990-1995, como consecuencia de la caída de la elasticidad renta del sistema fiscal, que no ha sido evaluada con realismo a la hora de presupuestar.

La falta de disciplina presupuestaria ha sido especialmente visible en la fase de ejecución del Presupuesto; un hecho que han probado las diferencias entre previsiones y realizaciones presupuestarias. La causa de esas discrepancias se encuentra en la laxitud con la que se han interpretado los preceptos de la Ley General Presupuestaria, que ha permitido la práctica de un conjunto de corruptelas cuya denuncia obliga a la reforma de la Ley General Presupuestaria para ganar una disciplina fiscal sin la que resultará imposible reducir la cuantía del déficit público.

Con el cuadro legal vigente y su laxa interpretación, la falta de disciplina presupuestaria se producirá inevitablemente y obligará a adoptar —según ha sucedido en el pasado— decisiones perturbadoras a mitad del ejercicio de los presupuestos, como han sido las medidas de recorte del gasto, los aumentos de impuestos y el trasvase entre partidas presupuestarias.

*Tercera:* La experiencia española prueba que la reducción del déficit público obliga a encauzar sus medidas limitando las decisiones que eleven la presión fiscal. En efecto, como han probado las investigaciones realizadas a este respecto en España, son los au-

mentos de la imposición los que generan un aumento en el gasto público, al relajar los mayores ingresos la disciplina restrictiva sobre el gasto público, en vez de producir un déficit público menor (67).

Por otra parte, las inversiones públicas no deberían utilizarse, en principio, para servir a una política de reducción del déficit público, por dos motivos. El primero, por la productividad de la inversión pública que no produce efectos expulsión —*crowding-out*— sobre la inversión privada, sino efectos impulsores —*crowding-in* (68). En segundo lugar, porque la reducción de las inversiones públicas no ha producido en España una disminución del gasto público. Su minoración se ha utilizado para realizar otros gastos públicos (consumo, transferencias).

*Cuarta:* Un análisis de los principales comportamientos del Presupuesto español prueba la existencia de partidas de gasto público con una capacidad expansiva propia y que se halla detrás del elevado déficit público. Una capacidad expansiva que muestra elocuentemente cinco grandes núcleos problemáticos, cuyas soluciones reclaman un conjunto de reformas estructurales situadas al margen de la reforma del Presupuesto, pero que condicionan sustancialmente las partidas de gasto público. Esas reformas estructurales resultan inaplazables para disponer de la política presupuestaria que el país necesita y no tiene. Esos cinco núcleos problemáticos, vistos a través de la experiencia presupuestaria española, son los siguientes:

A) El comportamiento de los gastos de protección social, con sus tres decisivas partidas: pensiones, subsidios de desempleo y sanidad. Su participación en la renta disponible de las familias se

sitúa hoy en el 44 por 100. Su crecido nivel y el dinamismo extraordinario que han alcanzado estas prestaciones obliga a disponer de un diagnóstico de sus problemas estructurales que permita conocer su evolución futura y conseguir su compatibilidad con la reducción del déficit público.

B) El crecimiento de los gastos de consumo público se ha convertido año a año, desde 1975, en uno de los protagonistas del proceso de expansión del gasto público total. Como se ha indicado ya, de un 10,4 por 100 del PIB a que ascendían en 1975, su nivel se ha situado en 1995 en el 16,4 por 100. Un gasto público que ha tenido como causa fundamental el crecimiento de los sueldos y salarios pagados por las administraciones públicas, que han pasado del 8,4 por 100 del PIB en 1975 al 16,4 en 1995. Entre las reformas estructurales pendientes de mayor importancia, se encuentra la reorganización de la Administración pública con los cambios necesarios en sus funciones de empleo y en el mercado de trabajo del sector público, que deben encontrar su inspiración en los realizados en otros países de la OCDE.

C) La descentralización de la actividad financiera hacia las haciendas territoriales constituye una de las características fundamentales de la Hacienda pública democrática. Esa descentralización no ha respondido a un modelo programado capaz de evitar el aumento del gasto y del déficit públicos (69). Sin reformas estructurales que actúen sobre las duplicaciones del gasto público por los distintos niveles de la Hacienda pública, sobre la falta de corresponsabilidad fiscal de las haciendas territoriales y sobre la vigencia efectiva de un escenario de consolidación fiscal para todos los niveles de la Hacienda pública, la descentralización de las ha-

ciencias territoriales seguirá alimentando el déficit público en el futuro, como lo ha hecho en el pasado, según revela la experiencia disponible.

D) La experiencia española manifiesta la existencia de pérdidas continuadas registradas en las cuentas de resultados de las empresas públicas que han forzado las subvenciones de explotación y las ayudas a la inversión por parte de las administraciones públicas y a la asunción de deudas por el estado, todo lo cual ha aumentado el gasto de las administraciones públicas y ha gravitado sobre el déficit público (70).

E) La omnipresencia del déficit público ha discurrido en nuestra democracia paralelamente a la *omnipresencia del fraude fiscal*, cuyo nivel estimado se ha cifrado en una cuantía semejante al del déficit público. La interdependencia entre ambos fenómenos obliga a conceder una importancia clara al fraude fiscal en la causación del déficit público (71).

Las características anteriores a las que ha respondido el modelo presupuestario español, que da continuidad al déficit público de nuestra democracia y al crecimiento de la deuda, deben constituir el punto de partida para definir la *nueva política presupuestaria* que debemos adoptar, porque sin incorporar las *reformas institucionales* precisas para disciplinar la presupuestación del país, y sin practicar las *reformas estructurales* que han alimentado el crecimiento de los gastos públicos y la minoración de sus ingresos, el déficit y el endeudamiento públicos que denuncia la experiencia pasada seguirán actuando en el futuro, impidiendo el desarrollo estable de la economía española y su participación en el proceso de la unión monetaria.

### **El objetivo de la reducción del déficit público español y las lecciones de la teoría y la experiencia de la política presupuestaria**

¿En qué medida la teoría del Presupuesto y las principales experiencias presupuestarias pueden contribuir a inspirar un mejor planteamiento de nuestros problemas y a ofrecer a éstos posibles soluciones? Es ésta una pregunta cuya oportunidad avala la extensión actual del déficit público y el aumento de la deuda pública en todas las economías occidentales, y la búsqueda de sus posibles soluciones por la teoría y la práctica de la política presupuestaria.

Como ha afirmado, con acierto, Allen Schick, la teoría y la práctica de la presupuestación definen dos eras diferentes (72). Una primera que arranca de la crisis económica de los años treinta y que se consolida plenamente con la gran expansión económica mundial de 1953 a 1973. La segunda es la que abre la crisis energética de 1973 y se prolonga con el estancamiento con inflación, las bajas tasas de crecimiento de la productividad, la resistencia social a los incrementos de la presión fiscal y la presencia de déficit públicos masivos que fuerzan la adopción de políticas presupuestarias para evitarlos y reducirlos, y que perdura hasta el momento actual.

La primera de esas dos eras de la teoría y la política presupuestarias estuvo dominada por un crecimiento continuo del sector público, al que ofrecieron su fundamento el crecimiento económico extraordinario que se extendería de 1953 a 1973 y el apoyo político generalizado a ese crecimiento singular del sector público.

La teoría presupuestaria de esta era de crecimiento del sector público la suministraron el *incrementalismo* y la *nueva economía* derivada del keynesianismo. Sería Aaron Wildavsky el primero en ofrecer la que él consideraba como explicación plausible del crecimiento del sector público en esta fase y, al mismo tiempo, como teoría normativa del presupuesto. La presupuestación —afirmaba Wildavsky— es siempre *incrementalista* (73). Lo que se discute por los distintos partícipes en el proceso presupuestario parte siempre del Presupuesto acumulado de años anteriores, prestándose atención exclusivamente al conjunto de sus variaciones anuales calculadas a partir de la *base* a la que se hubiera llegado en el Presupuesto. Este modelo de elección presupuestaria incremental es el que se ha formalizado en la realidad de la Hacienda pública estadounidense, en la que ha demostrado la vigencia de su utilización (74). Por otra parte, Wildavsky, no solamente ofreció su teoría del *incrementalismo* para explicar el proceso presupuestario en la realidad económica, sino que la defendió como teoría normativa para orientar la vida presupuestaria y realizar las elecciones contenidas en el presupuesto anual. El *incrementalismo*, en efecto, poseía ventajas decisivas, al moderar los conflictos para elegir las alternativas de gasto público, reduciendo al mínimo el campo de las decisiones presupuestarias, limitándolas solamente a la discusión de los incrementos anuales en el gasto público (no a sus totales). De esta manera, se ahorra tiempo en la discusión del contenido del Presupuesto, y la referencia incremental permitiría, finalmente, que los distintos actores del proceso presupuestario participasen en la discusión de las elecciones presupuestarias anuales (75).

Ahora bien, como ha afirmado Allen Schick (76), el *incrementalismo* depende de los incrementos, esto es, del aumento de los recursos disponibles para gastar. Aumentos que deben provenir, básicamente, del desarrollo económico en el que el *incrementalismo* opera, y al que suministra su obvio fundamento. No puede extrañar, por ello, que la vigencia operativa del *incrementalismo* como teoría presupuestaria haya contado, en el largo lapso temporal en que ha estado vigente, con un crecimiento económico que ha dominado la etapa expansiva del gasto público en las economías nacionales, y que se vivió intensamente en los veinte años que van de 1953 a 1973. Ese aval del crecimiento económico produjo la gran expansión del gasto público en la década de los años sesenta, impulsando los incrementos anuales del presupuesto.

Junto al *incrementalismo*, la teoría presupuestaria de esta era de expansión del sector público registró como novedad la utilización de la política fiscal. Una utilización derivada por la *nueva economía* de inspiración keynesiana. La política fiscal activa legitimaría la presencia del gasto público para estimular a la economía con el fin de que ésta operara en el nivel de su crecimiento potencial.

De esta manera, las dos teorías —la del *incrementalismo* y la de la *nueva economía*— se complementarían entre sí. La del *incrementalismo* impulsaba el desarrollo de las partidas de gasto público. La *nueva economía* de raíz keynesiana afectaba a la macro-presupuestación, esto es, al total de los gastos e ingresos públicos. Las partidas del Presupuesto no podían crecer a menos que los totales también lo hicieran, y los totales no se desarrollarían a menos de que existiera una justificación para gastar más en determinadas partidas del Presu-

puesto, según opinaba y proyectaba la *nueva economía* (77).

Esta primera era de la teoría y la política presupuestaria registraría la presencia de las *grandes reformas* del Presupuesto que modifican el viejo dominio del presupuesto clásico de medios. En efecto, todas las reformas presupuestarias practicadas hasta 1970 tuvieron como punto de partida común la denuncia de las limitaciones del presupuesto tradicional clásico, o de medios, dada su atención exclusiva a la función del *control* del gasto público, con abandono de los otros desempeños obligados de la presupuestación: contribuir a la *mejor gestión* del gasto público y facilitar una *programación* que posibilitara elegir u optar mejor entre las distintas alternativas de gasto público. Permítasenos describir, con brevedad, el sentido de estas reformas presupuestarias, alineadas en la dirección expansiva del sector público.

En 1949, el Informe de la Comisión Hoover, nombrada en 1947 (78), proponía la variación en el enfoque del Presupuesto estadounidense, orientando su elaboración hacia un conocimiento y control de lo que las administraciones públicas *hacen* (las funciones que cumplen), y no hacia el control de lo que gastan (79). Ese propósito acentuaba la importancia de la gestión pública de los fondos gastados para conocer primero, y mejorar después, las funciones desempeñadas por la Administración pública. De esta manera, la presupuestación obligaba a aproximarse a las partidas de gasto público no según sus objetos finales (desembolsos en personal o en medios materiales realizados por las distintas ramas de la Administración pública como hacía el presupuesto clásico de medios), sino a agrupar el gasto público por las *funciones* que éste desempeña o por los produc-

tos *finales* que se ofrecían al público: las funciones, los programas y las tareas constituirían, así, la referencia del Presupuesto y, también, de las medidas que deberían elaborarse para medir ese desempeño que constituiría el término final de referencia para evaluar la gestión (80). Esas medidas de desempeño de las tareas deberían cumplir con tres criterios: la *cuantificación* de las actividades desempeñadas; la *uniformidad* (las medidas deberían tener una acepción única para quienes recogen, estudian o revisan la información disponible) y la *consistencia* (la unidad de medida debería reflejar el grado de cumplimiento de los objetivos, sin variaciones apreciables en el tiempo).

Precediendo a los trabajos de la Comisión Hoover, Clarence E. Ridley y Herbert A. Simon, habían publicado sus análisis (81) realizados con el mismo propósito de medir las actividades municipales para mejorar la gestión para sus destinatarios —los municipios de Estados Unidos—, y que éstos utilizarían con este propósito, elaborando *presupuestos de ejecución* a finales de la década de los años cuarenta y comienzos de los cincuenta.

La segunda de las reformas presupuestarias surgiría en los años sesenta bajo la denominación de *Presupuesto planificado por programas*, propuesto en las investigaciones de un conjunto de economistas americanos (A. Smithies, D. Novick, R. McKean y Charles Hitch) para diseñar el presupuesto de defensa de Estados Unidos (82). Es esta orientación la que, con precipitación evidente, el presidente Johnson trataría de extender, el 25 de agosto de 1965, a todo el gobierno federal (83). El PPBS se diferenciaba claramente del presupuesto de tareas, pues éste consideraba como objeto de sus

preocupaciones y finalidad dominante la mejor gestión de las funciones, programas y tareas ya elegidas por la administración pública. El presupuesto de tareas se apoyaba, en consecuencia, en el desarrollo de los métodos de gestión y en la contabilización de los costes de las actividades públicas que permitieran llegar a medidas del desempeño de estas actividades. Por el contrario, el PPBS pretendía una finalidad diferente: contribuir a la racionalización de las elecciones del sector de administraciones públicas. Es decir, la función presupuestaria a la que sirve es la de *planificación* y no la de *gestión*, tratando de analizar los programas disponibles para alcanzar unos objetivos determinados. El análisis económico y el análisis de sistemas serían los instrumentos utilizados a este respecto por el PPBS. Partiendo de esas finalidades, Charles Schultze ha definido así al PPBS: «Intento de integrar la formulación de políticas con la asignación presupuestaria de recursos, y proporcionar un medio de que el análisis de sistemas se aplique regularmente a la formulación de políticas y a la asignación de las partidas presupuestarias» (84).

El Presupuesto base cero constituye una fórmula presupuestaria más que ha tratado de servir al propósito de *mejorar las elecciones* realizadas por las administraciones públicas de sus programas de gastos e ingresos públicos. Llegado a la Administración americana entrada la década de los años setenta, en un período de gasto público ascendente, acentuar la necesidad de poder elegir mejor entre las alternativas de gasto para ganar mayor eficiencia constituía una finalidad justificada. De modo que el Presupuesto base cero no discrepa en su objetivo final de las fórmulas presupuestarias que le precedieron. Sin embargo, el Pre-

supuesto base cero aspira a identificar las alternativas de gasto *mínimo*, y pretende que cada unidad administrativa justifique su propia presencia presupuestaria para luchar contra el incrementalismo presupuestario, con lo que, si se acentuara esa contribución del Presupuesto base cero, éste podría utilizarse al servicio de las políticas de reducción del gasto y del déficit y deuda públicos que dominan en el momento actual (85).

La conclusión a la que se llega, tras considerar los hechos y aproximaciones de la teoría y política presupuestarias, y las grandes reformas propuestas y emprendidas en la que hemos denominado la primera era de la presupuestación, es que ésta estuvo dominada por una dirección expansionista del sector público. El *incrementalismo* y la *nueva economía* constituyeron las bases de la teoría del Presupuesto, y el desarrollo de los años sesenta y primera mitad de los setenta suministraron los fundamentos para su vigencia práctica. Las reformas presupuestarias no alteraron esta dirección: *sirvieron para gastar más y trataron de que se gastase mejor*. De ahí su crisis inevitable cuando el declive económico impuso contundentemente un comportamiento restrictivo sobre la presupuestación a partir de la segunda mitad de la década de los años setenta.

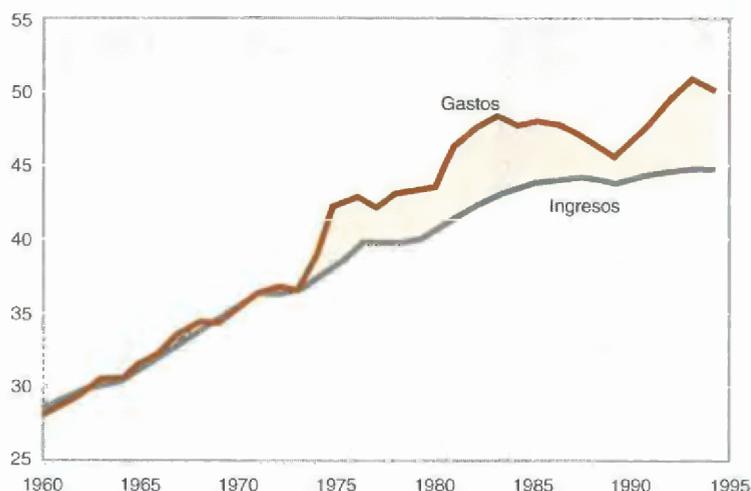
Como ya hemos afirmado, la llegada de una nueva era de la presupuestación vino definida por la crisis económica de los años setenta, que inician las crisis energéticas de 1973 y 1979-80 y el conjunto de comportamientos adversos que las acompañaron y las siguieron: la intensa inflación asociada incomprendiblemente con un elevado desempleo (lo que no había sucedido en el pasado); la caída de la productividad desde la década de los años setenta; el aumento de

los tipos reales de interés a partir de la década de los ochenta y la reticencia por parte de los contribuyentes a admitir nuevos aumentos de la presión fiscal (86).

¿Cómo se manifestó esta crisis económica en el campo de la Hacienda pública? La respuesta es con la que Daniel Tarschys denominaría, expresivamente «la crisis de las tijeras de la Hacienda pública» (87). Una crisis que produce la separación de las hojas imaginarias de la tijera de los gastos y los ingresos públicos registrada a partir de 1975. Hasta ese ejercicio, y desde 1960, gastos e ingresos públicos habían aumentado paralelamente, y sus posiciones se aproximaban a una situación de equilibrio presupuestario que aseguró que la relación deuda pública/PIB se mantuviera en una posición constante o decreciente. Sin embargo, a partir de 1975, las dos hojas de las tijeras de la Hacienda pública, gastos e ingresos públicos, se abren espectacularmente, con crecimientos claramente divergentes.

Los ingresos públicos continúan aumentando, incluso con mayor intensidad que en el pasado. Como muestra el gráfico 5, la participación de los ingresos en el PIB pasaría, en los principales países industriales (88), del 28 por 100 en 1960 al 44 en 1994. La hoja de los gastos públicos será la que despliegue su tendencia ascendente con mayor fuerza, marcando así claramente la crisis de las tijeras entre ingresos y gastos públicos. En los países industriales, los gastos públicos pasarían del 28 por 100 del PIB en 1960 al 50 en 1994. La crisis de las tijeras de la Hacienda pública se manifestó así en un resultado final: en el registro de un déficit público *continuado*, desde 1975, que ha producido un aumento dramático de la deuda pública.

GRÁFICO 5  
**LA CRISIS DE LAS TIJERAS DE LA HACIENDA PÚBLICA**  
 (Ingresos y gastos públicos como porcentaje del PIB)(88)



Fuentes: 1964-76, datos de la OECD, *Historical Statistics 1960-1993* (París, 1995); los de 1977-94, datos de la OECD, *Economic Outlook* (París, diciembre 1995).

Es el rápido aumento de la deuda pública que se registra en esta era continuada que define la crisis de las tijeras de la Hacienda pública el que constituye un fenómeno nuevo denunciado como tal por los análisis del déficit público en los países industriales del último siglo (89), que presentan un comportamiento en el que su proliferación estuvo asociada a dos fenómenos distintos: las guerras y las crisis económicas, de las que son los mejores ejemplos las dos guerras mundiales y la gran depresión de los años treinta (90). Esos déficit públicos, elevados pero temporales, aumentaron la relación deuda pública/PIB. Esas crestas temporales de ambos fenómenos —déficit y deuda pública/PIB— fueron hechos transitorios, pues, tras los episodios que los motivaron, las políticas de ajuste presupuestario que los siguieron fueron capaces de reconducir déficit y deuda pública hacia

el equilibrio presupuestario y la disminución de la deuda pública. Lo que hay de nuevo en esa crisis actual, dominada por la crisis de las tijeras de la Hacienda pública, es el aumento continuo y sostenido de los déficit presupuestarios y de la relación deuda pública/PIB durante más de veinte años, todo ello en una era de paz y desarrollo económico que no autoriza ese comportamiento del sector público si se atiende a la experiencia disponible. Los efectos ocasionados por esos desequilibrios presupuestarios y el crecimiento continuo de la deuda pública se han manifestado con toda crudeza en el frente conocido de la elevación de los tipos reales de interés, que han erosionado la inversión privada, al desarrollo económico y su capacidad creadora de empleos así como al nivel de vida y bienestar nacionales.

Cerrando el cuadro inquietante que define este comportamiento,

aparecen las tendencias que van a reforzar esa propensión al déficit y al crecimiento de la deuda pública en el futuro. Como ya se ha afirmado anteriormente, esas tendencias afectan a dos partidas con peso singular en los presupuestos de los países industriales: el envejecimiento de sus poblaciones y las atenciones a los servicios de sanidad. El envejecimiento de las poblaciones va a desequilibrar las relaciones de dependencia entre la población joven y cotizante y la población jubilada, relación de vital importancia en el sistema de pensiones de reparto que domina en los países industriales, con un aumento de los gastos y una debilidad en la provisión financiera proveniente de las cotizaciones. Por otra parte, el coste de las prestaciones sanitarias registra una elevación en todos los países industriales, por causas técnicas y por el propio crecimiento impulsado por el envejecimiento de la población. Como consecuencia de todos esos hechos que configuran la era de los déficit, una continuidad de las políticas presupuestarias del pasado hará insostenible la trayectoria futura de la deuda pública.

Es esta realidad la que ha producido un cambio total de los principios que dominaron la era anterior de la presupuestación. Ni el incrementalismo ni la nueva economía resuelven los problemas del déficit y el crecimiento de la deuda pública de nuestro tiempo, sino que los agravan. El *decrementalismo* ha debido ocupar hoy el lugar del *incrementalismo*, mientras que la programación del Presupuesto no debe ceder el paso al déficit público *estructural* so pretexto de equilibrar la economía nacional.

La búsqueda de soluciones al déficit y al crecimiento de la deuda pública se han convertido desde 1975 en el difícil objetivo de la teoría y la política de la presu-

puestación. ¿Qué alternativas se han utilizado por los presupuestos de los distintos países y por la teoría presupuestaria para afrontar este gran problema de nuestro tiempo? La literatura originada por análisis de la experiencia presupuestaria de los distintos países, y por la búsqueda de las explicaciones de los déficit y el crecimiento de la deuda pública, ha desbordado todas las previsiones imaginables.

Con el propósito de exponer las principales aportaciones de los intentos de explicar y controlar el déficit y el crecimiento de la deuda pública, se ordenarán esas aportaciones bajo tres epígrafes diferentes:

A) En primer lugar, se ofrecerá un inventario de las medidas presupuestarias propuestas/aplicadas en los países de la OCDE, tal y como las han presentado distintos trabajos de la organización (91).

B) En segundo lugar, se atenderá a los análisis y propuestas que han ido definiendo en las dos últimas décadas la que puede denominarse la *economía política* de los déficit y el crecimiento de la deuda pública, así como a las reformas de la presupuestación que se siguen de esos enfoques teóricos.

C) En tercer lugar, el calendario de la unión monetaria concede hoy una urgencia especial a la aplicación de aquellas medidas capaces de reducir el déficit público y limitar el crecimiento de la deuda pública. Por otra parte, los niveles alcanzados por el déficit y la deuda públicos en los países comunitarios obligan a su reducción para posibilitar una política fiscal capaz de contribuir al desarrollo estable y continuado en la UE. Es esa doble circunstancia la que concede hoy una urgencia dramática a la reducción del dé-

ficit público estructural y a la disminución de la deuda en los países integrantes de la Unión Europea. Como ha afirmado Alexandre Lamfalussy, Presidente del Instituto Monetario Europeo: «la clave de la convergencia y la garantía de una evolución económica satisfactoria en la Comunidad se encuentra en la política presupuestaria. Los déficit en la mayoría de los países miembros de la Unión, y en la Unión en su conjunto, son excesivos desde cualquier punto de vista; y la *ratio* deuda/PIB en un amplio número de países se sitúa por encima del valor de referencia del 60 por 100 fijado en el Tratado de Maastricht, continuando, en media, su crecimiento en la actualidad. La reducción actual del crecimiento económico en Europa no debe suponer ninguna justificación para demorar las medidas de consolidación necesarias. Porque lo que está en peligro no es sólo la unión monetaria, sino también el fortalecimiento del potencial de crecimiento de las economías de la UE, a través de cambios en la canalización del ahorro y de una mayor capacidad para enfrentarse con los retos venideros, ligados, entre otros factores, al envejecimiento de la población» (92).

Tratemos de desarrollar con mayor extensión el contenido de esos tres epígrafes anteriores.

A) *Las alternativas para la consolidación presupuestaria en los países de la OCDE*

El cuadro n.º 9 presenta un inventario de las principales medidas utilizadas, con el propósito de reducir/consolidar el gasto público y limitar el déficit y la deuda pública, por los países de la OCDE, las dificultades de las mismas y las principales conclusiones a que llevan esas experiencias.

Cinco son los principales enfoques desde los que se ha intentado consolidar el gasto y reducir el déficit por los distintos países de la OCDE (*vid.* cuadro n.º 9):

1. *Adaptaciones del gasto total mediante el establecimiento de normas que introducen topes globales al déficit, a la deuda o al gasto público agregado* (se trata de las medidas que Allen Schick (93) ha denominado *adaptaciones macropresupuestarias*).

Los seis conceptos del cuadro número 9 indican los contenidos institucionales de esas normas globales limitativas: los relacionados con los límites del déficit o de la deuda pública, bien con referencia a sus niveles absolutos o bien los establecidos en relación con el PIB y su múltiple y posible propósito: lograr el equilibrio presupuestario, o bien conseguir cierto margen limitado de déficit o bien limitar el endeudamiento; en segundo lugar, los criterios referidos al gasto público total, bien sin exclusiones o con algunas exclusiones de ese total; en tercer lugar, las limitaciones del déficit público o de las partidas del gasto público total se pueden pretender alcanzar en un año o bien en un período determinado de tiempo, siempre bajo el principio de responder a límites programados y de carácter restrictivo. En cuarto lugar, se destaca una propiedad importante con la que estos criterios globales deben cumplir: la sencillez en su formulación y la credibilidad para su consecución.

Las dificultades de cumplimiento de esas normas globales se encuentran, en primer lugar, en las resistencias políticas opuestas por los ministerios del gasto y su posible alteración en la discusión parlamentaria. Son también importantes las resistencias opuestas dentro de la Administración, lo que obliga, en particular, a vigilar escrupulosamente la fase de eje-

CUADRO N.º 9

**PRINCIPALES MEDIDAS UTILIZADAS PARA EL CONTROL/REDUCCIÓN DEL DÉFICIT Y LA DEUDA PÚBLICA  
EN LOS PAÍSES DE LA OCDE: UN INVENTARIO**

**I. NORMAS GLOBALES (el más generalizado: 18 países OCDE).**

1. Relacionadas con déficit público/deuda pública: a) Cuantía total. b) Relacionada con el PIB. c) Equilibrio presupuestario o bien con límite del déficit admisible.
2. Relacionadas con el gasto público: a) Sin exclusiones. b) Con exclusiones.
3. Anual/plurianual (siempre con límites programados y ordenados previamente y con carácter contractivo).
4. Valoración elevada de la sencillez-viabilidad del objetivo para aceptación/implantación.
5. Dificultades de cumplimiento: a) Resistencia política: Ministerios de gasto, Discusión parlamentaria. b) Resistencia Administración: Vigilancia ejecución. c) Efectos derivados de las medidas restrictivas. d) Causas exógenas.
6. Incentivar el reduccionismo del gasto público: a) Recompensas materiales (crítica generalizada). b) Recompensas morales (enfoque abierto y cooperativo de las reducciones de gasto público). c) Promoción y formación de funcionarios para nuevas actividades.

**II. ADAPTACIONES PRESUPUESTARIAS MICRO-ECONÓMICAS.**

1. Fijar objetivos específicos para partidas de gasto público con objetivos inmediatos o bien graduales. Los límites pueden ser permanentes o condicionados.
2. Programar la reducción por "envolventes" de gasto público (Canadá).
3. Límites anuales de reducción de gastos públicos: el "rebanador" de Suecia.
4. Atención a limitaciones del gasto público por zonas geográficas.
5. Dotaciones de personal: amortización de plazas.
6. Estimular el ahorro de los sectores de gasto público permitiendo gastos de parte del ahorro realizado por departamentos o agencias.

**III. AJUSTES POR INFLACIÓN (PROBLEMAS DE INDEXACIÓN).**

1. Criterios: a) IPC. b) Deflactor PIB. c) IPC menos determinadas partidas.
2. Partidas de gasto sometidas a indexación: limitar su cuantía.
3. Frecuencia y topes de indexación (compensación total/parcial/contabilización aumentos de productividad).
4. Principales problemas: a) Salarios AA.PP. b) Pensiones. c) Inversiones públicas.

**IV. APOYAR LAS ECONOMÍAS DEL GASTO PÚBLICO POR UNA MEJOR GESTIÓN (GERENCIALISMO).**

- Presupuestación conforme a resultados (Presupuesto de ejecución). Fomentar un ambiente gerencial que preste atención al desempeño de gasto público que debe descentralizarse por agencias.
- Gran Bretaña: iniciativas s/gestión financiera (1982). Descentraliza el gasto público por departamentos con el fin de economizar cambiando el Tesoro fondos por resultados. Flexibilidad operativa departamentos y control del Tesoro (dificultades). Base: productos y desempeños medidas difícil de extender a todos los departamentos.
- Canadá: a partir de 1986 introduce descentralización del gasto público con atención a los resultados.
- Australia: programa de mejora de la gestión financiera y programa de gestión presupuestaria.
- Nueva Zelanda: Descentralización AA.PP. con creación de corporaciones públicas: separa provisión servicios/producción servicios (1987). Atención a los resultados y al desempeño.
- Dinamarca: 1983: crecimiento real cero del gasto público. Modernización sector público (1983-1985 y 1986-1987). Para relaciones entre MG y gobierno y atiende a mejorar la gestión. Mejoras en la productividad.
- Suecia: Presupuestos de ejecución trienales. Exposición Presupuestaria Revisada de 1988. Énfasis en mejoras de productividad y gestión y fija niveles de desempleo que deben alcanzarse por los departamentos.

**V. LÍMITES CONSTITUCIONALES A LOS AUMENTOS DE GASTOS, IMPUESTOS O DÉFICIT PÚBLICO.**

1. Resolución 58 Senado de EE.UU. (1981), no aprobada por el Congreso.
2. Proposición del partido republicano en 1995, que exigía mayoría de 3/5 partes de todos los congresistas para incurrir en déficit para elevar el límite de endeudamiento, propósito aprobado en el Congreso, derrotado en el Senado en marzo de 1995.
3. Adopción de la proposición 13 del Estado de California, con limitaciones en la imposición y adopción de limitaciones a la deuda, que hoy existe en 35 estados norteamericanos, y limitaciones de la deuda pública que se aplican en 41 estados norteamericanos.
4. Posibles limitaciones de las decisiones del Legislativo por referéndum (Suiza).
5. Mayoría cualificada para determinadas decisiones (Finlandia).
6. Peso especial en decisiones del Ministerio de Hacienda (República Federal Alemania: recurso contra Consejo de Ministros y resolución del Canciller y mayoría Consejo).

CUADRO N.º 9 (conclusión)

**PRINCIPALES MEDIDAS UTILIZADAS PARA EL CONTROL/REDUCCIÓN DEL DÉFICIT Y LA DEUDA PÚBLICA EN LOS PAÍSES DE LA OCDE: UN INVENTARIO**

VI. PRINCIPALES CONCLUSIONES SOBRE LAS MEDIDAS UTILIZADAS POR LOS PAÍSES DE LA OCDE.

1. La aplicación de medidas discrecionales ha permitido sanear la situación deficitaria de los presupuestos de distintos países de la OCDE.
2. La utilización de *objetivos globales* constituye un instrumento útil para restablecer el equilibrio presupuestario. Para alcanzar ese objetivo, es preciso seguir además unos procesos presupuestarios reformados.
3. La disciplina presupuestaria se ha visto reforzada en los países OCDE-Europa por los criterios de convergencia de Maastricht.
4. La decisión y la perseverancia puestas en la definición y aplicación de una política presupuestaria de estabilidad constituye una condición para establecer y reforzar los efectos de una política presupuestaria de ajuste. En un contexto de estas características, la programación plurianual puede resultar una técnica útil.
5. Las reducciones de distintos gastos públicos, basadas en un presupuesto de ejecución permite obtener mejores resultados. Esta afirmación es especialmente aplicable a los programas de transferencia.
6. La utilización de previsiones realistas sobre el desarrollo futuro de la actividad económica constituye una condición para ganar cifras creíbles de ingresos públicos y una presupuestación realista.
7. La transparencia del Presupuesto y de los procesos presupuestarios, que permita realizar un seguimiento externo de la evolución de las decisiones presupuestarias, refuerzan la credibilidad del Presupuesto y constituye una condición para estimular la voluntad económica y política de cumplirlo.

cución de los gastos públicos y prestar una atención al control del déficit en esta etapa del ciclo presupuestario. Es necesario también prevenir los efectos derivados de las propias medidas restrictivas que pueden aumentar el gasto público, y aquellos aumentos de gasto público producidos por causas exógenas al proceso presupuestario. Esos obstáculos al cumplimiento de las normas de techos globales al gasto público obliga a atender a los estímulos capaces de incentivar el reduccionismo del gasto público. Tres son las vías más ensayadas para lograr esa incentivación: recompensas *materiales* a los organismos y funcionarios que logren la reducción del gasto público, unas recompensas que han encontrado una crítica generalizada en las sociedades de todos los países de la OCDE; las recompensas *morales*, que pueden concederse mediante un enfoque abierto y cooperativo que permita la participación en el proceso de la reducción del gasto público a los departamentos y funcionarios para lograr una reducción coope-

rativa del gasto público; finalmente, los gastos de *promoción y formación* de funcionarios que convezan a éstos de los riesgos de las pérdidas de su empleo o que les faciliten mejoras en su productividad y posibles mejoras de sus retribuciones.

II. *Adaptaciones presupuestarias microeconómicas (adaptaciones de partidas presupuestarias del gasto público).*

Como indica el cuadro n.º 9, el principal problema de la aplicación de criterios restrictivos del gasto público total es el de su armonización con las limitaciones que deben imponerse sobre gastos públicos a nivel «micro». Armonizar los macro y micro-objetivos de la política de consolidación del gasto público constituye una preocupación permanente del proceso presupuestario, pero resulta una tarea especialmente importante y difícil en una etapa presupuestaria restrictiva. Gastar dentro de los límites estrictos fijados macroeconómicamente al gasto público total plantea cuatro problemas a la micropresupues-

tación del gasto público: 1.º) Lograr la *consistencia política*. Es frecuente obtener apoyo político para una consolidación del gasto *total*, pero resulta mucho más difícil obtener apoyo político para dar el paso del objetivo «macro» del gasto público a partidas *concretas* de gasto público por la falta de apoyo político a la restricción de gastos públicos determinados. Estas inconsistencias de opinión pública sobre *gasto total-gastos particulares* puede dificultar, y hasta llegar a impedir, la consolidación del gasto público. 2.º) Las decisiones de controlar el gasto público total se establecen adoptando *límites financieros* que pueden ser de difícil traducción en términos «micro», al expresarse estos últimos por *programas*. 3.º) La restricción al aumento del gasto cuenta generalmente con el apoyo de la cúspide del poder ejecutivo (Presidente-Vicepresidentes-Ministro de Hacienda); en cambio, la defensa de los aumentos del gasto público corre a cargo de los ministerios de gasto público. Esta querrela dificulta la concreción de los objetivos «ma-

cro» de gasto público en partidas «micro» de gasto público. 4.<sup>o</sup>) La estimación «micro» de gastos determinados se realiza, a veces, por datos demográficos o circunstancias económicas de forma automática, lo que puede llevar a cifras exageradas a nivel «macro». Un sistema utilizado para la presupuestación decrementalista del gasto público es el que se establece en *límites estrictos de caja*, convirtiendo a los departamentos de gasto en conservadores (ahorradores) al forzarlos a eliminar excesos de gasto en determinadas partidas con el fin de disponer de esos fondos en otras.

Con objeto de lograr la traducción de las normas generales de limitación del gasto total a las partidas de gasto público concretas, puede constituir una alternativa viable el concepto de «envolvente del gasto público», utilizado en Canadá (consistente en definir sectores del gasto público con ciertas características semejantes y atribuir a un comité de prioridades y planificación las decisiones reductoras del gasto público así agregado). En otros casos, la reducción de los gastos públicos puede seguir el criterio de exigir un porcentaje de reducción del gasto público de los departamentos de las administraciones públicas, permitiendo a cada departamento la elección de los gastos que deben reducirse. Tal es el llamado «sistema del rebanador», utilizado en Suecia. Su ventaja es la colaboración de los departamentos y funcionarios en las economías en el gasto público; sus inconvenientes: la reiteración anual de las podas y las dificultades de una aplicación justa y eficiente de un coeficiente reductor generalizado y progresivo del gasto público. Un tipo distinto de limitaciones del gasto público es el que puede establecerse para los realizados en determinadas zonas geográficas, con el fin de

conseguir crecimientos similares. Se han utilizado profusamente los límites del gasto público en personal (empleo público y remuneraciones), definiéndose con frecuencia programas de ahorro de personal.

La aplicación de las limitaciones de gasto público por los departamentos a las partidas que les corresponden ha incorporado, en algunos casos, la concesión de estímulos al ahorro, permitiendo que parte del ahorro anual del gasto se dedique a realizar transferencias dentro de los techos o límites de otros gastos públicos que podrían haber sido superados.

III. *Los ajustes por inflación: prevenir aumentos del gasto público por indexación de distintas partidas del mismo.*

El mantenimiento de la capacidad de gasto, previniendo a sus partidas de la erosión causada por el proceso inflacionista, ha producido aumentos importantes del gasto público. Los principales problemas que la inflación plantea a los ajustes del gasto por la inflación son los que destaca el cuadro n.º 9: ¿Qué índice de precios utilizar? ¿Qué partidas de gasto público indexar? ¿Con qué frecuencia y con qué topes practicar las indexaciones? Las prácticas de los países europeos han intentado limitar la indexación presupuestaria porque tiende a perpetuar la inflación y porque exige el uso de indicadores adecuados a cada partida de gasto público, indicadores de elaboración no fácil y de aplicación muy discutida. Los países europeos han tendido a limitar las partidas objeto de la indexación (las tres fundamentales son las mencionadas en el cuadro n.º 9: sueldos y salarios de las administraciones públicas, pensiones y gastos de inversión pública) para las que se ha propuesto, aunque no se haya conseguido

siempre limitar las indexaciones y utilizar indicadores distintos y más adecuados (y menos inflacionistas) para cada partida de gasto público.

IV. *Apoyar las economías del gasto público en una mejor gestión presupuestando conforme a resultados (presupuesto de ejecución).*

Como ha afirmado Allen Schick (94), la utilización de medidas de desempeño de las tareas públicas para mejorar la asignación de recursos constituye, como ya se ha expuesto, un tema y problema antiguos, que están recibiendo una atención renovada en distintos países. La razón principal de esta utilización del presupuesto de ejecución se encuentra en el deseo de lograr una mejora de la productividad del sector público y una evaluación del gasto público a través de medidas de los costes del desempeño de distintas tareas o actividades del sector público, con el propósito de lograr el doble objetivo de respetar los controles actuales sobre el gasto público, incentivando la flexibilidad, y de mejorar la gestión pública.

El cuadro n.º 9 indica los principales países en que se han realizado esas reformas en años recientes: Gran Bretaña desde 1982 y durante todo el mandato de la señora Thatcher, Canadá desde 1986, Australia a partir de la adopción del control financiero descentralizado en 1987, Nueva Zelanda con la descentralización de las administraciones públicas de 1987, Dinamarca a partir de 1983, con la modernización y descentralización del sector público, y Suecia con los llamados presupuestos trienales a partir de 1988.

¿Hacia qué conclusiones lleva la utilización del Presupuesto, atendiendo a los resultados a través de esas experiencias en dis-

tintos países de la OCDE? La respuesta que a esta pregunta crítica ofrece la reconocida autoridad de Allen Schick (95) consiste en formular otra pregunta más comprometida: ¿Es posible y ventajoso establecer una conexión directa y expresa entre la cuantía del Presupuesto y la eficacia y eficiencia de los programas y actividades de los departamentos o agencias del gasto público? Desde luego, esa correspondencia de un mejor desempeño de las tareas públicas a cambio de recursos presupuestarios fijaría una orientación de la Administración pública que convertiría a los departamentos más gastadores de antaño en los mejores gestores de hogaño. Más fondos presupuestarios equivaldría a distribuirlos con eficacia. ¿Pero es posible establecer esa correspondencia biunívoca estricta de recursos presupuestarios y resultados obtenidos por los departamentos o agencias del gasto público? La respuesta que han dado a esta cuestión los países en que se registran estas experiencias es la de rehuir esa correspondencia entre recursos presupuestarios disponibles y resultados de la gestión pública. Y ello por varias razones. La primera es que las autoridades presupuestarias no están seguras de que los responsables del gasto puedan lograr las mejoras de comportamiento en la gestión que prometen. La situación de las técnicas para evaluar las medidas de desempeño en la actualidad no justifica la existencia de compromisos presupuestarios precisos sobre lo que va a conseguirse con los fondos públicos.

Por otra parte, el objetivo de las medidas para mejorar la gestión es el de cambiar los estilos y culturas gerenciales, y no el de hacer más racionales o defendibles las decisiones presupuestarias. Si esta fuera la finalidad, probablemente se falsearía la cuan-

tía y calidad de la información por los departamentos, facilitando los departamentos de gasto público datos que podrían no ser ciertos, cuya pretensión última sería conseguir más fondos presupuestarios y no tanto mejorar la gestión.

Las reformas recientes de los presupuestos de ejecución pretenden conocer lo que hacen y producen los departamentos gestores, y su pretensión final es mejorar la organización de las administraciones públicas. Tienden a otorgar a los gobiernos incentivos que les hagan más conscientes y responsables de los costes y del comportamiento de su gestión, y más dispuestos a derivar y dirigir sus recursos hacia actividades más productivas. La actual novedad en la medición del desempeño en las tareas de los organismos gestores es el acento colocado sobre la *mejora de la productividad*, menos controvertible y más fácil de aplicar que la medida de los resultados de las actividades públicas. La medición de la productividad plantea, sin embargo, el problema de que ésta depende de factores exógenos al departamento de gasto, lo cual es importante porque las reformas actuales tienden a conseguir que los gestores respondan de lo que hacen, y no de las ganancias de productividad que cosechen por causas exógenas a su gestión.

La segunda novedad que presentan las recientes innovaciones es la de lograr *objetivos cifrados* en el desempeño de los organismos gestores en un plazo dado de tiempo. Esos objetivos cifrados deben ser alcanzables, y que su consecución dependa del comportamiento de los gestores y no de factores exógenos. La publicación de esos objetivos cifrados comprometería a los gestores, y esta es la razón por la que han tratado de eludirlos para evitar su

fracaso público. Pero, en la medida en que esto sucede, lo que revela es la debilidad de los medios de gestión para asegurar su utilidad y la dificultad de apoyarse en esos objetivos como garantía de la eficacia del gasto presupuestario.

La gestión del gasto público en las recientes experiencias del presupuesto de ejecución está basada en la *descentralización* del gasto público por departamentos o agencias, y aquí es donde se ha planteado el problema de *quién* es el que garantiza la buena gestión de los organismos descentralizados. La organización presupuestaria central debe ser la encargada de esa responsabilidad. ¿Pero, cómo desempeñarla? ¿Existen controles efectivos de la Administración central para garantizar esa tarea? En general, la situación actual de las medidas de desempeño ha originado una querrela entre la independencia de los organismos gestores y los papeles de las autoridades centrales para controlar el conjunto de estas actividades descentralizadas.

El cambio de la cultura de la gestión pública —esto es, conseguir que la intervención realice papeles distintos de los tradicionales e impulsar a los gestores para reasignar sus recursos en aras de la eficiencia— constituye una tarea reformadora tan difícil como dilatada en el tiempo, porque precisa cambios de costumbres que requieren prácticas continuadas y ajustes en las mismas. Se trata, en cualquier caso, de reformas plausibles, pero arriesgadas. El peligro de esas experiencias es que terminen con una relajación, hoy inadmisibles, de los controles financieros del Presupuesto, aportando quizás algo más de información sobre el desempeño de las tareas públicas sin conseguir, sin embargo, una transformación verdadera en la gestión

pública, como debe ser su propósito final.

Quizá la mayor utilidad de la aplicación de las técnicas de mejora en la gestión del gasto público se consiga al limitar el campo de su aplicación donde sea posible contar con medidas de desempeño o estimaciones de la productividad más precisas y menos discutibles, con el fin de reducir la ineficiencia de partidas concretas de gasto público, evitando su imposible generalización a todas las administraciones públicas.

V. *Limitaciones constitucionales como medio de control del déficit público, los aumentos del gasto público o la imposición.*

La quinta opción para tratar el déficit público escala en su búsqueda hasta el pináculo del orden constitucional. Las primeras alternativas a este respecto son las que el cuadro n.º 9 consigna como partidas 1 y 2. Se trata de una idea y de una propuesta genuinamente estadounidenses, de las que han sido proponentes y portavoces iniciales dos economistas norteamericanos: el premio Nobel James Buchanan y su colega Richard Wagner (96). James Buchanan ha contado el origen de la idea y su propósito. Durante más de siglo y medio de la historia de Estados Unidos, los años que van de 1789 a 1950, existió una *Constitución fiscal efectiva* que incorporaba el principio de que el gobierno debía equilibrar el Presupuesto, de que el gasto público debía cubrirse con los impuestos recaudados, con la sola excepción de los períodos de emergencia bélicos. Ese fue el principio al que respondería la vida presupuestaria de Estados Unidos. La deuda pública siguió a cada conflicto bélico, deuda que se amortizaría en las etapas de paz. La gran depresión de los años treinta y la segunda guerra

mundial cambiaron este comportamiento *efectivo* del Presupuesto norteamericano. La deuda pública aumentó extraordinariamente, y nada se hizo para reducirla llegada la paz. El Presupuesto se mantuvo equilibrado en la década de los cincuenta, pero el endeudamiento no se redujo. En la década de los sesenta, se abre la era de un déficit continuado y acelerado. Un déficit que ha aumentado exponencialmente en los años ochenta, y que ha llevado a las cifras actuales de la deuda pública estadounidense.

¿Por qué ha sucedido ese cambio en la *Constitución fiscal efectiva* de Estados Unidos? La respuesta de Wagner y Buchanan es: por la presión de las ideas que inspiró la revolución keynesiana. Keynes afirmó que no existía justificación para equilibrar el Presupuesto anualmente, pues en las fases recesivas del ciclo económico una actuación compensatoria del sector público, que aumentara el total del gasto o que disminuyera los impuestos para estimular un aumento del gasto privado, sería una decisión beneficiosa, en cuanto que mantendría la producción, la renta y el empleo. De esta manera, la política fiscal actuaría reduciendo/eliminando las fases recesivas del ciclo económico. Las etapas expansivas del ciclo, con superávit presupuestario, permitirían actuar en sentido opuesto, evitando el gasto público o privado excesivos y los peligros de la inflación. Superávit que debería amortizar la deuda pública acumulada en la fase recesiva. La política fiscal compensatoria constituiría así una garantía para mejorar el comportamiento de las economías nacionales, lo que legitimaba —en fases recesivas del ciclo— el déficit, aunque obligaba al superávit en las fases expansivas.

La teoría de la política fiscal fue —afirman Wagner y Buchanan—

una teoría económica *sin teoría política* (97). Porque la posibilidad de incurrir en déficit y encontrar aprobación pública legitimó la tendencia al gasto y al déficit de los políticos: «Démosle a los políticos cualquier excusa para recurrir al déficit y financiarán cualquier gasto imaginable —afirma Buchanan. La búsqueda y el hallazgo de votantes es fructífera cuando se les afirma: "He aumentado el gasto en beneficio tuyo", y resulta imposible cuando el mensaje es: "Hay que aumentar los impuestos para evitar el déficit"». De esta manera, la actuación de la política fiscal keynesiana fue, en la práctica, una política *asimétrica*. La compensación cíclica del Presupuesto —déficit en la recesión, superávit en la prosperidad— no se cumplió jamás. El déficit se registraba en las etapas recesivas, pero el comportamiento político no conseguía el superávit necesario —ni lo intentaba tampoco— en las etapas expansivas. De modo que recesión y expansión han estado dominadas por un déficit público continuado. La historia presupuestaria de Estados Unidos ha estado dominada desde 1980 por el aumento de su deuda acumulada en todas las etapas del ciclo económico. *Una democracia en déficit es la consecuencia natural de ese planteamiento* (98).

Para evitar el sesgo permanente al déficit de una democracia, Wagner y Buchanan proponen modificar la Constitución *escrita* de los Estados Unidos de forma que incorpore la que fue, de 1789 a 1950, la *Constitución fiscal efectiva*, en cuanto a equilibrar el Presupuesto, logrado entonces por tradición y ahora impuesto por una *enmienda constitucional*.

Esta fue la propuesta del partido republicano que la decisión conjunta del Senado de Estados Unidos introdujo en 1981, que el Senado aprobó el 4 de agosto de

1982 y que no obtuvo en el Congreso la mayoría precisa de los dos tercios exigidos para incorporarla como reforma constitucional (99).

Esa enmienda reaparecería en 1995, formando parte de la proclama electoral del partido republicano conocida como «Contrato con América», y que se presentó en el Congreso el 4 de enero de 1996, sin conseguir tampoco su aprobación.

Las críticas que ha suscitado esta limitación constitucional del déficit público han sido múltiples, y han discurrido en seis direcciones (100): 1.<sup>a</sup>) Objeciones a las dificultades de medición de las magnitudes en que se basa (estimaciones anticipadas y previas de renta nacional). 2.<sup>a</sup>) Objeciones a lo que se considera como ingresos y gastos públicos, con posibles huidas de conceptos de gasto para evitar la disciplina de la norma constitucional. 3.<sup>a</sup>) Objeciones a la prestación eficiente de servicios públicos, dada la rigidez de la norma constitucional para alterar la oferta de servicios públicos. 4.<sup>a</sup>) Objeciones a la norma constitucional, porque ésta actúa sobre los síntomas sin afectar a las verdaderas causas del déficit público. 5.<sup>a</sup>) El carácter constitucional de la norma y los peligros de su rigidez, que pueden conducir a utilizar cláusulas de escape para hacerla inoperante. 6.<sup>a</sup>) Objeciones a su efectividad: ¿quién y cómo garantiza el cumplimiento del principio constitucional de limitación del déficit público? Esas objeciones han detenido hasta hoy la aplicación práctica de la limitación constitucional del déficit público.

La partida 3 recoge las propuestas de limitación constitucional implantadas, para el déficit público, en 35 estados norteamericanos, y para la deuda, en 41 estados norteamericanos. Las crí-

ticas a esa decisión como garante de una mayor disciplina fiscal no son contundentes. Aunque, como afirma von Hagen (101), muchos estados han utilizado procedimientos para evadir la vigilancia de la norma (delegar funciones y capacidad de endeudamiento en partidas extrapresupuestarias y traslados del gasto a gobiernos locales), otras investigaciones, como la realizada por James M. Poterba (102), concluyen que no cabe despreciarlas como reformas irrelevantes susceptibles de modificar/mejorar las prácticas contables, aunque sean menos eficientes a la hora de reformar los impuestos y gastos públicos.

Las otras tres partidas encuadradas dentro de las limitaciones constitucionales tienen una proyección menor, y se refieren a las posibles limitaciones a las decisiones del legislativo a través de la realización de referendos sobre aspectos debatidos en las elecciones presupuestarias (Partida V.4 del cuadro n.º 9), exigencias de mayorías cualificadas para determinadas decisiones presupuestarias, existentes, por ejemplo, en Finlandia (partida V.5 del cuadro n.º 9). Finalmente, la partida V.6 del cuadro n.º 9 destaca como reforma constitucional la concesión de un papel dominante al Ministerio de Hacienda en las decisiones presupuestarias. Una medida que, como veremos, se ha recogido también entre las propuestas en la Unión Europea para lograr una mayor disciplina fiscal.

VI. *Principales conclusiones sobre las medidas utilizadas por los países de la OCDE para reducir el déficit y la deuda públicos.*

El inventario descriptivo de las múltiples medidas seguidas por los distintos países de la OCDE en su lucha contra el déficit y el aumento de la relación deuda pública/PIB facilita el conocimiento

y evaluación de estas experiencias, y permite llegar a algunas conclusiones recientemente propuestas por el Secretariado General de la organización (103), con cuya ayuda orientar la elección de las estrategias nacionales de las medidas presupuestarias. Estas conclusiones son las siguientes:

1) La experiencia de ciertos países de la OCDE demuestra que la aplicación de medidas discrecionales permite sanear la Hacienda pública reduciendo el déficit y la deuda públicos. Esas medidas no pueden aplicarse sin asumir un período prolongado de sacrificios y esfuerzos perseverantes, reclamado por su aplicación y la obtención de sus efectos positivos.

2) Dos son las reformas de la presupuestación que han probado su eficacia. La primera es la consistente en definir y aplicar *objetivos generales cifrados* que condicionen la elección presupuestaria, bien limitando el crecimiento del gasto público, o bien el déficit o la deuda públicos. La segunda trata de asegurar el logro de esos objetivos generales mediante las reformas oportunas en los *procesos presupuestarios*, reformas impuestas, si es preciso, por una modificación de su actual configuración legal.

3) La disciplina presupuestaria se ha beneficiado de la exigencia del cumplimiento de los *criterios de convergencia* definidos para la participación en la unión monetaria. Esos criterios han desempeñado el papel de los *objetivos generales cifrados* para implantar una mayor responsabilidad fiscal.

4) Para reforzar la credibilidad y cumplimiento de los *objetivos generales* de la presupuestación, el compromiso con su *programación plurianual* puede resultar un instrumento útil.

5) La aplicación del *presupuesto de ejecución* a aquellas partidas de gasto que permitan evaluar su eficiencia y eficacia puede permitir economías en el Presupuesto a través de mejores resultados. Especialmente importante sería disponer de esa aplicación en los programas de transferencia, hoy dominantes en el crecimiento del gasto público en todos los países.

6) Una causa generalizada del déficit público es la utilización de *previsiones exageradas* de crecimiento económico, que condicionan aquellas previsiones de ingresos públicos que, de no realizarse, inclinan el Presupuesto al déficit. De ahí que la OCDE acentúe la necesidad de apoyarse en hipótesis más prudentes y realistas del crecimiento previsto en las distintas economías nacionales.

7) Una conclusión destacada en las experiencias de la presupuestación es la necesidad de dotar a los documentos presupuestarios de la *máxima transparencia informativa*, que garantice el conocimiento externo de la situación de la Hacienda pública. Esa mayor información y transparencia afecta a los documentos y procedimientos presupuestarios. La información transparente del Presupuesto refuerza su credibilidad en los mercados financieros y en la opinión pública, constituyendo una condición para reclamar el apoyo social a la política reductora del déficit y de la deuda pública.

B) *La economía política de los déficit públicos y las instituciones presupuestarias*

Las dos preguntas radicales que ha suscitado la era del déficit y el crecimiento de la deuda pública, abierta a partir de mediados de los años setenta y aún no cerrada, son las que Alberto Alesina

y Roberto Perotti (104) han planteado: 1.<sup>a</sup>) ¿Por qué el déficit y la deuda públicos se han adueñado de las haciendas de los distintos países en los últimos veinte años? 2.<sup>a</sup>) ¿Cómo explicar, sin embargo, las diferencias existentes, respecto a ese comportamiento, entre distintos países?

Estas dos preguntas radicales de Alesina y Perotti no encuentran sólo, ni principalmente, su respuesta en motivaciones económicas. Más bien, la clave para entender los déficit y la política presupuestaria de los países industriales hay que buscarla en los factores *político-institucionales*. En efecto, mientras las economías de los países de la OCDE son relativamente parecidas, sus instituciones políticas (leyes electorales, sistemas de partidos políticos, leyes presupuestarias, grado de descentralización de la actividad financiera, legislación sobre bancos centrales, inestabilidad política y polarización social) son muy diferentes, y son esas diferencias las que condicionan la política presupuestaria y la situación deficitaria de las distintas haciendas públicas.

Como se afirmó anteriormente, la literatura de la *economía política* del comportamiento presupuestario, y de los déficit y la deuda públicos que de ese comportamiento se siguen, es ciertamente numerosa y, en buena medida, reciente. Alesina y Perotti han ofrecido una síntesis de las principales investigaciones disponibles en el trabajo antes citado que se publica en este número de PAPELES. Completando a ese trabajo, se ofrece otro de los mismos autores cuya pretensión es doble: comprobar hasta qué punto las instituciones presupuestarias afectan al déficit público y cuáles son las instituciones y procedimientos presupuestarios más eficaces para asegurar la responsabilidad fiscal (105).

El punto de partida de ambos trabajos —como puede comprobar el lector de este número de PAPELES— es disponer de una referencia *normativa* del déficit presupuestario capaz de justificar su realización, de tal manera que cualquier desviación de esa referencia no resulte admisible y deba explicarse y corregirse. Esa referencia *normativa* la encuentran Alesina y Perotti en la teoría de la *suavización fiscal* formulada por R. Barro (106), y por R. E. Lucas y N. Stokey (107), y cuya pretensión es legitimar los déficit públicos para minimizar los efectos distorsionadores de un aumento de la imposición, consecuencia de una elevación súbita de las tendencias vigentes del gasto público. Estas desviaciones súbitas del gasto público las ocasionan, en primer lugar, los cambios que se registran por acontecimientos bélicos. El segundo supuesto es el ocasionado por las crisis económicas que, en situaciones depresivas, elevan el déficit *cíclico* del Presupuesto que podría incluirse en la teoría de la *suavización fiscal*, manteniendo ese déficit, que se corregiría en las etapas expansivas, sin modificar la imposición en las depresivas para evitar las distorsiones de la imposición. En resumen, la idea clave de la *suavización fiscal* es que los déficit presupuestarios deben consentirse durante las «guerras» y las recesiones. Los dos supuestos cobijados bajo la teoría de la *suavización fiscal* son, sin embargo, de muy distinta naturaleza y, así como las guerras se aceptan, en general, como causas consentidas del déficit público, el déficit *coyuntural* exige una estimación cuidadosa y conservadora de su cuantía para evitar que hipótesis optimistas (excesivas) del crecimiento de la economía lleven a legitimar déficit públicos excesivos (108). El lector de este número de PAPELES cuenta con una interesante nota del profesor Ray-

mond («La concepción del déficit público») que expone la teoría de la *suavización fiscal* y las limitaciones con las que debe interpretarse y aplicarse.

Esa interpretación estricta de la *suavización fiscal* que realiza el profesor Raymond debería constituir el punto de referencia de la que hemos denominado *economía política* de los déficit públicos, porque todos los modelos que en ella se incluyen constituyen explicaciones *positivas* de las desviaciones del déficit que se producen, entre las que justifica la teoría normativa la *suavización fiscal* y los déficit efectivamente registrados en los países industriales. Dicho en otros términos: las democracias de los países industriales tienen una *propensión al déficit público* que se deriva de distintos factores político-institucionales anteriormente enunciados (leyes electorales, sistemas de partidos, leyes presupuestarias, legislación sobre bancos centrales, grado de descentralización de la actividad financiera, estabilidad política y polarización social).

Justamente, la principal aportación del trabajo de Alesina y Perotti reside en la ordenación de los modelos de economía política disponibles, que se agrupan en seis enfoques diferentes: 1) modelos basados en la «ilusión fiscal», con unos políticos oportunistas y unos votantes ingenuos; 2) modelos de deuda pública como variable estratégica; 3) modelos de conflicto de distribución; 4) modelos de intereses dispersados geográficamente; 5) modelos de redistribución intergeneracional, y 6) modelos que se apoyan en los efectos de las instituciones presupuestarias. Un breve comentario de la argumentación dominante en esos modelos puede servir al lector para seguir con más provecho la exposición detallada que encontrará en el artículo de Alesina y

Perotti que se le ofrece en este número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA.

Los seis modelos de la economía política del déficit público que se acaban de enumerar responden a cinco enfoques diferentes:

1) Modelos inspirados en la teoría de la elección pública:

a) Basados en la «ilusión fiscal» de los contribuyentes, que sobreestiman el beneficio de los gastos actuales o subestiman las cargas tributarias futuras, ilusiones fiscales que pueden aprovecharse por los políticos utilizando los déficit públicos para ganar oportunidades electorales.

b) Una segunda línea de esta literatura destaca que la cuantía de la deuda pública influye en las elecciones de las medidas de los gobiernos futuros, a causa de un conflicto sobre prioridades de gasto entre los diferentes partidos políticos. Este conflicto, asociado a la incertidumbre electoral, implica que el gobierno actual no llega a interiorizar por completo el coste de incurrir en déficit presupuestarios hoy porque el gasto futuro que va a reducirse puede reflejar las prioridades de un gobierno distinto. Este sesgo hacia los déficit aumenta con el grado de polarización política (reflejado en la diferencia entre prioridades de gastos) y el grado de incertidumbre electoral.

2) Modelos de conflicto distributivo. Estos modelos destacan cómo el conflicto entre diferentes grupos sociales (representados por partidos, grupos de presión, miembros de una coalición) puede *demorar* la adopción de las medidas necesarias para evitar un aumento de la deuda pública causado por factores exógenos. La razón de esta demora es que los grupos sociales no pueden ponerse de acuerdo sobre el reparto de la carga impositiva que se

derivaría de un ajuste fiscal necesario. Estos modelos predicen que los gobiernos de coalición y las sociedades polarizadas tendrán más dificultades en aplicar medidas de ajuste fiscal que los gobiernos mayoritarios de un solo partido y las sociedades menos polarizadas.

3) Modelos de redistribución de la carga impositiva a través del tiempo. La deuda pública redistribuye la carga impositiva a través del tiempo y, por consiguiente, puede ser un vehículo de redistribución intergeneracional. Los déficit pueden elegirse como un modo de conseguir transferencias intergeneracionales. Los déficit presupuestarios pueden actuar, así, como una forma de «legado negativo»; transfiriendo recursos de las generaciones ricas futuras a las generaciones pobres actuales.

4) Una razón significativa de la propensión al déficit es la que analiza los modelos que destacan el hecho de que los representantes de electores geográficamente elegidos sobreestimen los beneficios del gasto público residenciado en sus distritos respecto de sus costes de financiación, en el supuesto de que estos costes sean soportados por la Hacienda central y por el conjunto de contribuyentes. Esta situación llevaría a un exceso de gasto público en comparación con el nivel óptimo.

5) Modelos que acentúan los efectos sobre el déficit público de las instituciones presupuestarias.

Estos modelos ofrecen —como se ha expuesto— distintas explicaciones, que pueden ser complementarias, del sesgo hacia el déficit de las democracias industriales y/o de unos niveles excesivos de gasto público. La cuestión fundamental es si el sesgo hacia el déficit y/o un exceso del gasto público puede corregirse/evitarse

mediante reformas en las instituciones presupuestarias.

La respuesta a esta cuestión, que ofrecen los modelos de *economía política* del déficit, es afirmativa. Esas reformas en las instituciones presupuestarias distinguen entre las *reglas fiscales numéricas* que aseguren la responsabilidad fiscal y las reformas que puedan afectar al *proceso presupuestario*. Estos dos tipos de reformas se complementan entre sí: las reglas fiscales numéricas consideran dadas las instituciones que definen el proceso presupuestario, y tratan de evitar los sesgos al déficit nacidos de los factores denunciados por los modelos de economía política. Por el contrario, la reforma de los procesos presupuestarios considera dados los incentivos políticos y examina las relaciones existentes entre las diferentes instituciones presupuestarias y los resultados presupuestarios.

Una presentación esquemática de las principales reformas propuestas para evitar la propensión al déficit de las democracias industriales ordenaría éstas en esas dos categorías expuestas, y precisaría su contenido de la forma siguiente:

I. Reglas fiscales numéricas para asegurar la responsabilidad fiscal:

a) Enmienda constitucional automática sobre el equilibrio presupuestario.

b) Criterios discrecionales de Maastricht sobre niveles de máximos de déficit y deuda pública.

II. Reforma de los procesos presupuestarios:

a) Concepto de los procesos presupuestarios: sistemas de regulación formales (Constitución, leyes, decretos y órdenes) e informales (prácticas y comportamien-

tos) que configuran el proceso de adopción de decisiones condicionantes de la formulación del Presupuesto por parte del ejecutivo, su discusión y aprobación por el legislativo y su ejecución por la administración de la Hacienda pública. El grado de transparencia y contenido informativo del Presupuesto desempeña un papel importante en todas las etapas del proceso presupuestario.

b) La regulación de la fase de preparación del Presupuesto. La posición de la literatura de la propensión al déficit favorece la centralización de las decisiones para lograr su reducción. Este principio es el que se denomina también «decisión jerárquica de la elección presupuestaria», que concede al jefe del gobierno y, por su delegación, al ministro de Hacienda la elección de los objetivos cifrados del Presupuesto anual, y un papel subordinado a los ministerios de gasto (por su propensión al aumento del gasto que gestionan, y porque su atención dominante al gasto público no les permite interiorizar el coste de la imposición, que no consideran dentro de sus responsabilidades). La elaboración del Presupuesto, concretando los distintos programas del gasto público, debe realizarse por el jefe del gobierno y los ministerios de gasto en negociaciones bilaterales. La armonización final del Presupuesto debería ser competencia de un comité del gabinete bajo la presidencia del jefe del ejecutivo.

c) La discusión y aprobación del Presupuesto por el legislativo presenta dos aspectos cruciales: el margen de las enmiendas y la relación estratégica entre el gobierno y el legislativo, relación que va ligada a las modalidades de los procedimientos de votación del Presupuesto. Los procedimientos presupuestarios diseñados para conducir a un comportamiento fiscal más responsable deben limi-

tar las enmiendas que modifiquen el equilibrio global del Presupuesto o, todavía más restrictivamente, las que aumenten los gastos o reduzcan los ingresos. Por lo que respecta a la votación parlamentaria del presupuesto por el legislativo, el orden de las votaciones debe imponerse por el ejecutivo. El gobierno puede solicitar un voto de confianza al legislativo, de modo que los miembros del Parlamento pertenecientes al partido o los partidos que sostienen al gobierno, tendrán menos posibilidades en contra de determinadas propuestas presupuestarias o de proponer enmiendas que conduzcan al rechazo del Presupuesto. Una situación que, en opinión de muchos autores, fortalece la posición del gobierno.

d) La etapa de ejecución del Presupuesto presenta dos aspectos de especial transcendencia: hasta qué extremo es vinculante la Ley del Presupuesto y qué grado de flexibilidad existe para hacer frente a contingencias imprevistas. La propensión al déficit público obliga a vigilar estas alternativas, lo que exige que la ley presupuestaria sea vinculante, imponiendo así una dura restricción a los ministerios de gasto. Las prácticas que provocan una laxitud presupuestaria deben ser eliminadas, figurando entre éstas la capacidad de transferir recursos entre capítulos o de arrastrar fondos no dispuestos al ejercicio siguiente, prácticas que debilitan las limitaciones presupuestarias y obstaculizan la transparencia del Presupuesto, al crear diferencias entre las dotaciones *ex-ante* y los resultados *ex-post*. Finalmente, la posibilidad de introducir restricciones sustantivas del presupuesto, como los suplementos de crédito, también pueden debilitar la disciplina fiscal en la fase de ejecución. Esta posibilidad también trastoca los incentivos de etapas anteriores del proceso,

porque reduce el grado de compromiso tácito en las decisiones presupuestarias.

e) El contenido informativo y la transparencia del Presupuesto constituyen un aspecto particularmente importante, tanto para el control y rendición de cuentas del Presupuesto como para incentivar las restricciones en juego durante el proceso presupuestario. Las teorías de los déficit públicos, elaboradas a partir del enfoque de la elección pública, y que se basan en la ilusión fiscal, destacan que la falta de transparencia se usa por los políticos como medio de encubrir, entre los contribuyentes, los verdaderos costes y beneficios de las decisiones sobre impuestos y gastos. Análogamente, las teorías basadas en la conducta del votante racional destacan los incentivos del gobierno para utilizar estratégicamente las ventajas de información frente a los votantes que puede conseguirse a través de unos procedimientos presupuestarios más oscuros. Son muchos los factores que pueden reducir la capacidad informativa del proceso presupuestario. Entre ellos se encuentran: el empleo frecuente de fondos extrapresupuestarios, la no inclusión en el Presupuesto de los préstamos y garantías del gobierno, la presentación del Presupuesto en formatos múltiples, el uso estratégico de proyecciones presupuestarias basadas en hipótesis de crecimiento económico exagerado, la ausencia de transparencia en partidas como la administración de gasto y las fuentes concretas de distintos ingresos. Cuando el proceso presupuestario es informativo, resulta más fácil para el jefe del ejecutivo y la política económica del gobierno imponer restricciones duras a los ministerios de gasto, resulta también más sencillo para el Parlamento vigilar y seguir las actuaciones del gobierno y, para el pro-

pio gobierno, asegurar que las decisiones presupuestarias se lleven a efecto de una manera adecuada.

*C) Las exigencias a la política presupuestaria derivadas del proceso de la unión monetaria*

Una singular relevancia es la que han adquirido recientemente las situaciones de déficit y deuda pública en los distintos países europeos con motivo del proceso de creación de la unión monetaria. En 1989, el Informe Delors afirmó que una unión monetaria europea sin convergencia fiscal podría favorecer situaciones de inestabilidad monetaria y económica en el seno de la Comunidad Europea («unas políticas presupuestarias nacionales descoordinadas y divergentes socavarían la estabilidad monetaria, y engendrarían desequilibrios de los sectores financieros y reales de la Comunidad»). Ese peligro llevó al Informe Delors a recomendar el establecimiento de reglas o criterios fiscales para limitar la discrecionalidad de los políticos a la hora de decidir el nivel y la financiación de los déficit públicos. Después de la publicación del Informe Delors, el debate sobre déficit públicos excesivos y nivel de la deuda pública desajustado ha sido intenso. El Tratado de Maastricht no alteró los puntos de vista del Informe Delors. Su redacción final siguió las recomendaciones del Informe Delors, inspirando los principios de disciplina fiscal que pueden sistematizarse en los siguientes puntos fundamentales, siguiendo el texto del Tratado de la Unión Europea:

1.º) Las finanzas públicas deberán encontrarse en una situación sostenible (Art. 109J), lo que quedará demostrado en caso de haberse conseguido una situación presupuestaria sin un déficit público excesivo, definido de con-

formidad con lo dispuesto en el apartado 6 del artículo 104C («el Consejo, por mayoría cualificada, y sobre la base de una recomendación de la Comisión, considerando las posibles observaciones que formule el Estado miembro de que se trate, tras una valoración global, decidirá si existe un déficit excesivo»). Es, pues, una decisión del Consejo, tras la recomendación de la Comisión, la que determina la existencia o no de un déficit excesivo.

2.º) El Tratado de la Unión establece los *criterios* a los que deberá responder la disciplina presupuestaria para *evitar déficit excesivos*, cuyo examen para los distintos países se supervisará por la Comisión. El protocolo anexo al Tratado sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo es el que establece, en su apartado 1, los valores de referencia que se mencionan en el artículo 104C (apartados a y b): 3 por 100 en lo referente a la proporción entre el déficit público previsto o real y el PIB a precios de mercado, y 60 por 100 en lo referente a la proporción entre deuda pública y PIB a precios de mercado.

El cumplimiento de la disciplina presupuestaria para evitar déficit excesivos se atribuye, pues, a la Comisión, quien deberá realizarla *discrecionalmente* atendiendo a los criterios que se contienen en el artículo 104C (apartados a y b) y a las circunstancias mencionadas en el apartado 3 del artículo 104C:

«La Comisión supervisará la evolución de la situación presupuestaria y del nivel de endeudamiento público de los Estados miembros con el fin de detectar errores manifiestos. En particular, examinará la observancia de la disciplina presupuestaria atendiendo a los dos criterios siguientes:

a) «Si la proporción entre déficit público previsto o real y el producto nacional bruto sobrepasa un valor de referencia, a menos que:

- «La proporción haya descendido sustancial y continuamente y llegado a un nivel que se aproxime al valor de referencia».

- «O que el valor de referencia se sobrepase sólo excepcional y temporalmente, y la proporción se mantenga cercana al valor de referencia».

b) Si la proporción entre la deuda pública y el producto interior bruto rebasa un valor de referencia, a menos que la proporción disminuya suficientemente y se aproxime a un ritmo satisfactorio al valor de referencia».

«Si un Estado miembro no cumple los requisitos de uno de estos criterios o de ambos, la Comisión elaborará un informe, en el que también se tendrá en cuenta si el déficit público supera los gastos públicos de inversión, así como todos los demás factores pertinentes, incluida la situación económica y presupuestaria a medio plazo del Estado miembro».

«La Comisión también podrá elaborar un informe cuando considere que, aun cumpliéndose los requisitos inherentes a los criterios, existe el riesgo de un déficit excesivo en un Estado miembro».

Los criterios de disciplina presupuestaria incluidos en el Tratado de Maastricht tienen una apariencia que recuerda a las limitaciones constitucionales (por la definición de los valores de referencia, como criterios de ingreso o no en la Unión Monetaria, y por establecer la prohibición de cualquier ayuda por instituciones financieras que se mencionan más adelante). Sin embargo, existe una diferencia fundamental en-

tre las limitaciones constitucionales y los criterios de Maastricht. Es ésta que los límites de los déficit excesivos y de la deuda pública no se definen *automáticamente*, sino que exigen una *interpretación discrecional* por parte de las autoridades comunitarias a través de un procedimiento reglado en el caso de déficit excesivo.

3.º) La importancia de los criterios anteriores y sus valores de referencia se la concede el hecho transcendental de que, para el ingreso en la unión monetaria, no deben superarse esos límites por los países que lo pretendan, en la interpretación discrecional del Consejo en su formación de jefes de Estado o de Gobierno. Una decisión *política* que se inicia a nivel *técnico* por las conclusiones de la Comisión y el Instituto Monetario Europeo. Estas dos instituciones deben realizar sendos informes sobre el grado de cumplimiento de los criterios de convergencia por parte de los países, tomando, además, en consideración la evolución del ecu, los resultados de la integración de los mercados, la situación y evolución de las balanzas de pagos por cuenta corriente y un estudio de la evolución de los costes laborales unitarios y de otros índices de precios. Sobre la base de ambos informes, la Comisión realizará una recomendación al Consejo en su nivel de ministros. Basándose en dichos informes, el Consejo, en su formación de ministros, por mayoría cualificada, y sobre la base de la recomendación de la Comisión, evalúa para cada estado miembro si cumple las condiciones para la adopción de la moneda única, realizando una propuesta al Consejo reunido en su formación de jefes de Estado o de gobierno. El Parlamento Europeo deberá ser consultado paralelamente, asimismo, y su dictamen se comunicará al Consejo en su nivel de jefes de Estado y go-

bierno. Sobre esas evaluaciones y recomendaciones, el Consejo, en su nivel de jefes de Estado o gobierno, decidirá, por mayoría cualificada, qué estados miembros cumplen con las condiciones necesarias para participar en la tercera fase de la unión monetaria.

4.º) Cumplimiento de la cláusula de *abstención de ayuda*, según la cual cada país miembro (y solo él) es responsable de atender a su deuda pública (artículo 104B). Esta disposición supone que ningún país u organismo de la Comunidad acudirá en ayuda de otros países miembros que registren crisis fiscales.

5.º) Prohibición de la *financiación directa* de la deuda pública por el banco central de los estados miembros y por la concesión de descubiertos de cualquier clase de créditos por el Banco Central Europeo. También quedará prohibida la *financiación indirecta* mediante imposición de adquisiciones obligatorias, por las instituciones financieras o por los bancos, de instrumentos de deuda. Prohibición explícita tanto para los bancos centrales de los países integrados como para el Banco Central Europeo (artículos 104 y 104A).

6.º) Principio de garantía en la presupuestación que establece el protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, y que afirma que «los Estados miembros garantizarán que los *procedimientos* nacionales en materia presupuestaria les permiten atender en dicho ámbito a sus obligaciones derivadas del Tratado» (el subrayado es nuestro).

Tres son las cuestiones más destacadas que plantea hoy el cumplimiento de los criterios de convergencia de la política presupuestaria, incluidos en el Tratado de Maastricht:

a) Situación actual de la convergencia fiscal de los países de la UE respecto de los indicadores de déficit público y deuda pública, y consecuencias de esa situación.

b) Los problemas de la marcha hacia la unión monetaria: la elección de las políticas de ajuste fiscal; el cumplimiento de los criterios de Maastricht y la amplitud de la UM y la situación relativa de los países *in y out*.

c) ¿Qué reformas de las reglas generales y del proceso de presupuestación se han propuesto para controlar/reducir el déficit público y el crecimiento de la deuda pública?

Tratemos de desarrollar estos tres puntos fundamentales.

Ad.a) El cuadro n.º 10 presenta la situación de las finanzas públicas, en porcentaje del PIB, tanto para el déficit como para la deuda pública, según las previsiones de la UE en el otoño de 1996.

La conclusión general más importante a la que lleva su examen es la excesiva lentitud con la que ha discurrido el proceso de consolidación fiscal en los países de la UE, y la necesidad de mejorar sustancialmente la situación alcanzada en 1996. La agravación del déficit público a partir del comienzo de la década de los años noventa alcanzó su punto culminante en 1993, año en el que solamente tres países (Dinamarca, Irlanda y Luxemburgo) situaban su déficit público por debajo del 3 por 100 del PIB fijado por el Tratado de Maastricht como criterio de referencia, mientras la media del déficit de los quince países de la UE se elevaba al 6,2 por 100 del PIB (más de un punto porcentual que el registrado en 1992). Desde ese año 1993, se produciría una caída en el valor del déficit medio de los países de la UE, hasta situarse en el 4,4 por 100 en 1996, según los datos más re-

cientes de la Comisión Europea difundidos por el Instituto Monetario Europeo (cuadro n.º 10).

Sin embargo, esta consolidación del déficit público sólo situaba en 1996 a cuatro países con una relación déficit público/PIB por debajo del 3 por 100 (Dinamarca, Irlanda, Luxemburgo y Holanda). Los restantes miembros de la UE proyectan reducciones del déficit público en 1996, algunas de ellas considerables. Un objetivo ambicioso que es preciso lograr en el año 1996 para caminar hacia el 3 por 100 en 1997. Consideradas las cosas desde esta perspectiva, la posición de los países de la UE es muy desigual. Bélgica y Finlandia (con *ratios* déficit público/PIB del 3,3 por 100 en 1996) no están lejos del valor de referencia. Alemania, por el contrario, tras su mejoría en 1994, ha visto empeorar su posición en el déficit público en 1996 hasta el 4 por 100 del PIB. Austria ha aumentado su déficit considerablemente en los últimos años, alcanzando, en 1995, el 5,9 por 100 del PIB, aunque espera su reducción hasta el 4,3 por 100 en 1996. Pese a la tendencia general decreciente del déficit público, éste se sitúa en 1996 por encima del 3 por 100 en ocho países: España (4,4 por 100), Alemania (4 por 100), Francia (4 por 100), Portugal (4 por 100), Suecia (3,9 por 100) y Reino Unido (4,6 por 100), y más lejos del valor de referencia están Grecia (7,9 por 100) e Italia (6,6 por 100).

Es esta realidad numérica del déficit público la que reclama un esfuerzo continuado de la consolidación fiscal, la cual debe constituir el objetivo prioritario y difícil, al mismo tiempo, de la política presupuestaria, que no debe ser alterada por el clima de optimismo reinante en el otoño de 1996 y creado por los mercados financieros y los cálculos recientes del déficit público estructural, que pare-

cen situar a una gran mayoría de los países de la UE como países invitados a participar en la primavera de 1998 en la unión monetaria (109).

En esta misma línea de perseverancia en el ajuste riguroso de las políticas presupuestarias apuntan las cifras de deuda pública que se presentan en el cuadro número 10, y que, para el conjunto de la UE, sitúan la *ratio* deuda pública/PIB en el 73,5 por 100. Tres países encabezan, en 1996, el nivel de endeudamiento/PIB: Bélgica (130,6 por 100), Grecia (110,6 por 100) e Italia (123,4 por 100). El comportamiento en años recientes muestra que Bélgica ha logrado rebajar su *ratio* de deuda desde el máximo alcanzado en 1993, mientras que Italia sólo ha reducido su *ratio* marginalmente desde 1994. Partiendo de un nivel reducido, Alemania, España y Austria, han ofrecido una pauta creciente desde 1995, mientras que Holanda, Portugal, Finlandia y Suecia, han presentado resultados mixtos. Otros países sitúan su *ratio* entre el 60 por 100 y el 80 por 100 del PIB. Dinamarca e Irlanda ofrecen *ratios* parecidas, pero registrando reducciones sustanciales en años recientes. Francia y Reino Unido, que registraron elevados crecimientos de su *ratio* en los comienzos de los años noventa, se colocarán por debajo del 60 por 100 en 1996. Finalmente, Luxemburgo ha estabilizado su *ratio* en torno al 6 por 100 del PIB.

Con una tendencia de la deuda pública/PIB creciente, el foco de la discusión del endeudamiento se ha desplazado hacia el problema de la *sostenibilidad* de las finanzas públicas. A este respecto, se ha colocado un acento de especial atención sobre los efectos de la tendencia de la deuda *futura* ante la magnitud de sus *ratios* actuales, esto es, sobre los problemas de la *deuda invisible* derivada del envejecimiento de la

CUADRO N.º 10

**SITUACIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS**  
**(Cifras en porcentaje del PIB)**

CAPACIDAD (+) O NECESIDAD (-) DE FINANCIACIÓN NETA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Bélgica .....	-6,5	-7,2	-7,5	-4,1	-4,1	-3,3
Dinamarca.....	-2,1	-2,9	-3,5	-1,6	-1,6	-1,4
Alemania .....	-3,3	-2,8	-2,4	-3,5	-3,5	-4,0
Grecia .....	-11,5	-12,3	-12,1	-9,1	-9,1	-7,9
España .....	-4,9	-3,6	-6,3	-6,6	-6,6	-4,4
Francia .....	-2,2	-3,8	-5,6	-4,8	-4,8	-4,0
Irlanda .....	-2,3	-2,5	-1,7	-2,0	-2,0	-1,6
Italia.....	-10,2	-9,5	-9,0	-7,1	-7,1	-6,6
Luxemburgo .....	1,9	0,8	2,6	1,5	1,5	0,9
Holanda.....	-2,9	-3,9	-3,4	-4,0	-4,0	-2,6
Austria.....	-2,6	-1,9	-4,4	-5,9	-5,9	-4,3
Portugal.....	-6,7	-3,6	-5,8	-5,1	-5,1	-4,0
Finlandia .....	-1,5	-5,9	-6,2	-5,2	-5,2	-3,3
Suecia .....	-1,1	-7,8	-10,8	-8,1	-8,1	-3,9
Reino Unido.....	-2,6	-6,3	-6,8	-5,8	-5,8	-4,6
UE-15.....	-4,3	-5,1	-6,2	-5,4	-5,0	-4,4

ENDEUDAMIENTO BRUTO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Bélgica .....	129,4	130,6	137,0	135,0	133,7	130,6
Dinamarca.....	64,6	68,7	80,1	76,0	71,9	70,2
Alemania .....	41,5	44,1	48,2	50,4	58,1	60,8
Grecia .....	92,3	99,2	111,8	110,4	111,8	110,6
España .....	45,8	48,4	60,5	63,1	65,7	67,8
Francia .....	35,8	39,6	45,6	48,4	52,8	56,4
Irlanda .....	95,0	92,0	94,5	87,9	81,6	74,7
Italia.....	101,4	108,5	119,3	125,5	124,9	123,4
Luxemburgo .....	4,2	5,2	6,2	5,7	6,0	7,8
Holanda.....	78,8	79,6	80,8	77,4	79,7	78,7
Austria.....	58,7	58,3	62,8	65,1	69,0	71,7
Portugal.....	71,1	63,3	68,2	69,6	71,7	71,1
Finlandia .....	23,0	41,5	57,3	59,5	59,2	61,3
Suecia .....	53,0	67,1	76,0	79,3	78,7	78,1
Reino Unido.....	35,7	41,9	48,5	50,4	54,1	56,3
UE-15.....	56,1	60,4	66,1	68,1	71,3	73,5

Fuente: Previsiones de la Comisión Europea (otoño de 1996).

población, y sus consecuencias sobre las pensiones de los sistemas de reparto. Un futuro que obliga a considerar las vías posibles de reducción del endeudamiento presente. A este respecto, es fundamental atender a tres factores condicionantes del nivel de la deuda pública: 1) Conseguir una mejora del saldo primario del

Presupuesto (déficit efectivo menos pagos de intereses) que pueda detener el crecimiento de la deuda pública. 2) Reducción de déficit e inflación, que permita, a su vez, una caída en los tipos de interés hasta situarlos por debajo de la tasa de desarrollo de la economía, con el fin de evitar el llamado crecimiento explosivo de la

deuda. 3) Cuidar el ajuste de flujos y fondos de la deuda pública, de forma que pueda mejorar su cuantía y, por lo tanto, su relación con el PIB.

En conclusión, puede afirmarse que las finanzas públicas, como destaca el Informe del Instituto Monetario Europeo de

1996 (110), constituyen el aspecto más débil del proceso europeo de convergencia.

Frente a este comportamiento del proceso de convergencia, como afirma el Instituto Monetario Europeo (111), hay que subrayar que una posición presupuestaria saneada es crucial para evitar la inestabilidad financiera y para promover un comportamiento económico satisfactorio. Por el contrario, si las perspectivas de consolidación presupuestaria continúan siendo inciertas o si el proceso de convergencia no es suficientemente decidido, la situación podría ser muy arriesgada. Por varias causas: 1.<sup>a</sup>) Porque una «mezcla» desequilibrada entre política presupuestaria y monetaria perjudicaría la credibilidad de las medidas monetarias de estabilidad. 2.<sup>a</sup>) Una convergencia insuficiente podría ejercer una presión al alza de los tipos de interés a largo plazo e impedir la reducción de los déficit públicos y la deuda, y obstaculizar el proceso de convergencia en su conjunto. 3.<sup>a</sup>) Porque el déficit público puede minar la estabilidad de tipos de cambio. 4.<sup>a</sup>) Las *ratios* elevadas de déficit o de deuda pública reducen el margen de maniobra de la política presupuestaria y pueden aumentar la presión sobre las autoridades para que se relaje la política monetaria, con independencia de la marcha de la inflación. 5.<sup>a</sup>) La reducción de la carga por intereses de la deuda pública constituye una medida fundamental para hacer frente a las dificultades a largo plazo relacionadas con el envejecimiento de la población, y para asegurar una evolución económica satisfactoria.

Ad.b) Este peligroso alejamiento de muchos países de la UE de los valores de referencia establecidos por el Tratado de Maastricht para participar en la tercera fase del proceso de la unión mo-

netaria coincide con otros dos hechos igualmente destacados:

- La proximidad de las fechas del examen de las distintas economías europeas, tal y como las establece el calendario aprobado por el Consejo Europeo en Madrid.

- La situación de preocupante debilidad en las tasas de crecimiento de las principales economías europeas en el momento presente.

La coincidencia de esos dos hechos ha definido los tres problemas del camino hacia la unión monetaria más discutidos en los últimos meses.

El primero de esos problemas es el que se deriva de la necesidad de la aplicación urgente de políticas de ajuste fiscal por todos los países europeos para estar en condiciones de aprobar el examen de ingreso en la unión monetaria. Porque los ajustes deberán lograr la convergencia en el mes de diciembre de 1997, ya que serán los datos fiscales de ese año los que se utilizarán para decidir la participación o no de los países en la Unión Monetaria en la primavera de 1998. Esta necesaria adopción de unas medidas de restricción fiscal por todos los países europeos, ¿no podría convertir la que se ha definido como pausa actual en el crecimiento económico en una peligrosa *recesión*?

El segundo problema es el que plantea el hecho de que un examen *riguroso* de la situación de los distintos países europeos para su ingreso en la unión monetaria suspendería a buena parte de ellos en la actualidad y, probablemente también, a finales de 1997. De esta manera, no es improbable una unión monetaria de muy *pocos países*, incumpliendo así el propósito final de que la unión monetaria constituya la coronación del mercado único. Para

evaluar la importancia de esta división, no puede olvidarse el propósito básico que trataba de alcanzar la unión monetaria: eliminar la última barrera al libre comercio, constituida por la existencia de distintas monedas sometidas a fluctuaciones en su cotización que dificultan, cuando no impiden, la libre circulación de bienes, servicios y capitales. Si la unión monetaria se constituyera con una minoría de países, segmentaría la Unión Europea en el plano económico (al poner en peligro el mercado único) y también en el plano político, porque iría en contra del acervo comunitario (según el cual la Comunidad es una sola y todos los países participan, salvo excepciones, en todos los aspectos que la integran).

El tercer problema que plantea la inmediata llegada de la tercera fase de la unión monetaria europea es el de definir la situación de los países excluidos de dicha unión (países *out*) frente a los países que formen parte de ella (países *in*), un problema que, pese a su importancia, no se ha abordado debidamente por el Tratado ni dispone de análisis suficientes en la desbordante literatura suscitada por la unión monetaria.

Refirámonos seguidamente a esos tres problemas y a las principales sugerencias para tratar de plantearlos con acierto y resolverlos con fortuna.

El primer problema es el que plantea la adopción inmediata y simultánea de medidas presupuestarias restrictivas, y su posible efecto negativo sobre la débil situación económica actual de Europa. Es esta constatación la que ha llevado a algunos economistas a preguntarse si no sería conveniente solicitar un retraso de uno o dos años en el examen de convergencia para que los intentos de cumplir dichos criterios no

debiliten el proceso de recuperación de las economías europeas. Ahora bien, este retraso, como ha afirmado José Luis Feito (112), «tiene que interpretarse debidamente porque lo importante es qué medidas se aplicarían en el nuevo tiempo disponible. Quienes reconocen sólo la necesidad del retraso del examen de convergencia, afirman implícitamente que, si España o cualquier país europeo, tuviera un déficit público significativamente superior al 3 por 100 del PIB, disfrutaría hasta entonces de un crecimiento económico mayor que el que se registraría si nuestro país instrumentara las políticas necesarias para reducir el déficit presupuestario hasta esa fecha. Esta hipótesis es difícilmente defendible. Una cosa es que, en las circunstancias de España u otro país europeo, sea políticamente incómodo pasar del desequilibrio fiscal actual a cifras cercanas al 3 por 100 del PIB de aquí a 1997, y otra bien distinta que, si se decidiera fijar un objetivo presupuestario laxo para 1997, la economía española podría crecer más de lo que crecería con una política fiscal más rigurosa».

Lo contrario es más bien lo cierto. Una estrategia de consolidación presupuestaria no tiene por qué producir efectos contractivos, incluso en el corto plazo, si se lleva a cabo de forma que aumente la credibilidad respecto a la sostenibilidad de unas finanzas públicas saneadas (113). Es esa política exigente de consolidación presupuestaria la que debería aplicarse con la decisión necesaria en el mayor plazo que se pide. La fuerza de ese aplazamiento reside en que los efectos positivos de esa estrategia de consolidación presupuestaria ganan fuerza en un plazo más largo, y su importancia aumenta en relación directa con la decisión con la que apliquen sus medidas. Sus

debilidades son dos. La primera se encuentra en el hecho de que falta aún tiempo para discernir cuál será la situación de la convergencia a finales de 1997, y pensar desde ahora en que no se alcanzarán entonces las condiciones marcadas por el Tratado de Maastricht puede alimentar una peligrosa actitud generalizada que lleve a convertirla en «una profecía que se cumple por sí misma» (114). La segunda debilidad de esa propuesta es más importante, y ha sido denunciada en nuestro país por el Gobernador del Banco de España, residiendo en que reclamar el aplazamiento de un proyecto tan estudiado y avanzado como el de la unión monetaria pondría en cuestión la probabilidad de avance en otros ámbitos de la UE (como la defensa o la seguridad), al tiempo que se correría el riesgo de que la demora del proyecto monetario llevara a un relajamiento en las políticas de convergencia y, por tanto, a aplazamientos sucesivos, generadores de unas incertidumbres y unas perturbaciones potenciales muy importantes (115). Lo que, en todo caso, no cabe hacer es adoptar, por parte de España o de cualquier otro país, la hipótesis de que los países centrales de la UE concederán ese plazo y actuar en consecuencia. Ello equivaldría a autoexcluirnos del proceso de la unión monetaria (116).

Esas mismas consideraciones se aplican al segundo problema que plantea la unión monetaria: el de que sean una minoría los países elegidos en su iniciación. Para tratar de aumentarlos, y que la unión monetaria adquiriera una presencia significativa, se ha propuesto la alternativa del aplazamiento de su entrada en vigor a la que ya nos hemos referido, y la más popularizada en el otoño de 1996: defender una interpretación

*flexible* de los criterios fiscales del Tratado de Maastricht.

Como ha afirmado Guillermo de la Dehesa (117), dos son las vías de las que se dispone para conseguir una mayor *flexibilidad* en la aplicación de los criterios fiscales de convergencia de Maastricht: la que se contiene en las propias disposiciones del Tratado y la que puede facilitar la regulación institucional para la adopción de las decisiones con el propósito de pasar a la tercera fase de la unión monetaria.

Como ya se ha expuesto anteriormente, la aplicación de los criterios de convergencia del Tratado de la Unión es discrecional y *no automática*. Los valores de referencia para los criterios de déficit y deuda pública cuentan, en su regulación en el artículo 104C, con márgenes expresos —pero limitados— de flexibilidad para su interpretación. La expresión *a menos que*, añadida al límite del déficit público y deuda pública, permite que ambas sobrepasen el nivel de referencia con condiciones (déficit público: descenso sustancial y continuado, y llegar a un nivel que se aproxime al valor de referencia, o que el valor de referencia se sobrepase sólo excepcional y temporalmente y la proporción se mantenga cercana al nivel de referencia; deuda pública: que la proporción deuda pública/PIB disminuya suficientemente y se aproxime a un ritmo satisfactorio al nivel de referencia).

Esos márgenes de interpretación, admitidos por el Tratado de Maastricht, podrán utilizarse por las instituciones a quienes compete su realización. A este respecto, parecen interesantes las opiniones del Instituto Monetario Europeo, uno de los organismos que debe elaborar informes al Consejo sobre el cumplimiento de los criterios del Tratado de la

Unión (artículo 109J). Pues bien, en su informe de 1996, el Instituto Monetario Europeo expone los principios que, en su opinión, deben ser utilizados para la evaluación de los criterios de convergencia. Esos principios son cuatro: 1) Cada uno de los criterios deben ser interpretados y aplicados de forma estricta. La racionalidad que está detrás de este principio parte de que el principal propósito de los criterios es asegurar que solamente aquellos estados miembros que reúnan las condiciones económicas que lleven al mantenimiento de la estabilidad de precios y la viabilidad del área monetaria europea deberían participar en ella. 2) Los criterios de convergencia constituyen un paquete integrado, y todos ellos tienen que cumplirse. El Tratado concede a todos los criterios igual rango, y no sugiere jerarquía alguna entre ellos. 3) Los criterios de convergencia han de cumplirse sobre la base de los datos *actuales*. 4) La aplicación de los criterios de convergencia debe ser consistente, transparente y simple.

El Instituto Monetario Europeo subraya que, para el cumplimiento de los criterios de convergencia, es esencial que ese cumplimiento no se limite a una fecha concreta, sino que se realice de forma continuada y sostenible. Los datos utilizados para la evaluación de la convergencia serán los suministrados por la Comisión.

A la vista de esos principios interpretativos, no parece que el margen de flexibilidad sea excesivo, sino más bien riguroso.

La segunda vía para una interpretación flexible es la que puede derivarse de la forma en la que está prevista la adopción de decisiones para pasar a la tercera fase de la unión monetaria. Anteriormente, se ha expuesto ya el proceso establecido por el Tratado

de la Unión. Como se indicó, ese proyecto parte de los dos informes *técnicos* del Instituto Monetario Europeo y de la Comisión sobre el cumplimiento de los criterios de convergencia por los distintos países. Partiendo de estos informes, la Comisión realizará una recomendación al Consejo a nivel de ministros, el cual, por mayoría cualificada, adoptará una decisión evaluando para cada país miembro si cumple las condiciones para la adopción de la moneda única. El Consejo, a su nivel de ministros, elevará esa propuesta al Consejo reunido en su formación de jefes de Estado o de gobierno. El Parlamento Europeo será consultado paralelamente y emitirá un dictamen al Consejo reunido en su formación de jefes de Estado. Es este Consejo el que, sobre la base de las recomendaciones del Consejo de Ministros y los informes técnicos del Instituto Monetario Europeo y la Comisión, así como del dictamen del Parlamento Europeo, adoptará la decisión política final, por mayoría cualificada, que seleccionará a los países que iniciarán el proceso de la unión monetaria.

De esta forma, sobre una base *técnica* (informes de la Comisión y del Instituto Monetario Europeo) se adoptará la decisión *política* de seleccionar a los países que formarán parte de la unión monetaria (decisiones del Consejo a nivel de ministros y a nivel de jefes de Estado o de gobierno). De modo que resulta posible que, con el fin de alcanzar una mayoría cualificada en esos consejos, los países miembros negocien un consenso que permita participar en la unión monetaria a un grupo numeroso de países (118), siempre dentro de un respeto a los valores de referencia del Tratado, lo que limita la flexibilidad de la decisión *política*.

Finalmente, el tercero de los problemas que plantea la marcha

hacia la unión monetaria viene definido por la situación que se creará, con la entrada en vigor de su tercera fase, a los países *out*, a los que se aplicará la llamada cláusula de derogación.

Esa situación de los países *out* obliga a quienes la padezcan a tomar conciencia clara de sus limitaciones y de sus obligaciones. De sus limitaciones en primer lugar, porque debe evitarse el gravísimo error de que la alternativa de exclusión de la unión monetaria pueda compararse con la alternativa utópica en la que cualquier país crea que pueda funcionar con una política económica autónoma y con plena capacidad para decidir el comportamiento del tipo de cambio de su unidad monetaria. Esa libertad no existirá por dos motivos: el primero, de derecho, ya que el Tratado de Maastricht impone a los países *out* (países con derogación) la obligación de converger con el núcleo de los países *in* en el menor tiempo posible; el segundo motivo es de hecho, y consiste en que los mercados impondrán a los países *out* unas restricciones continuadas para forzar la convergencia, y prohibirles cualquier aventura autónoma y guerrillera de sus políticas económicas y del tipo de cambio. Cualquier divergencia con los países *in* desatará unas especulaciones sobre sus monedas y sus activos que les convencerán bien pronto de que la libertad utópica fuera de la unión monetaria no existe. Las perturbaciones financieras ocasionadas por las divergencias con los países *in* afectarán gravemente a los procesos de convergencia y a la propia estabilidad del país. Por otra parte, los movimientos cambiarios de los países *out* pueden afectar a sus relaciones comerciales con los países miembros de la unión monetaria y poner en cuestión su participación en el mercado único. De este modo, los

países *out* se verán obligados, por argumentos de derecho y de hecho, a converger con los países *in*.

Facilitar ese destino económico de la convergencia de los países *out* debe constituir el condicionante básico de su política económica. Y bien, ¿qué factores pueden facilitar ese objetivo? Esa pregunta ha encontrado respuestas de interés en un trabajo reciente de J. L. Malo de Molina y Santiago Fernández de Lis (119). Tres son los factores que destacan en su trabajo para favorecer la necesaria convergencia de los países *in* y *out*: 1.<sup>o</sup>) La autonomía de los bancos centrales, que actuará para mantener la estabilidad de precios y para facilitar el logro de los restantes criterios de convergencia. 2.<sup>o</sup>) Sería conveniente que existieran unas normas/criterios para la disciplina presupuestaria. Toda vez que los países *out* quedan sometidos al procedimiento de déficit excesivos, y a la prohibición de financiarse en el banco central o mediante accesos privilegiados a crédito bancario o a cualquier otra vía distinta al recurso a los mecanismos del mercado, la disciplina presupuestaria cuenta con testigos que dificultan comportamientos inconvenientes. Dificultan, pero no impiden, esa disciplina presupuestaria, ya que los países *out* continuarán siendo soberanos desde el punto de vista de sus acciones fiscales. De ahí la conveniencia de definir normas/criterios adicionales de disciplina presupuestaria que garanticen un cumplimiento de las condiciones de convergencia fiscal a las que atenderán los mercados para tratar sus monedas y sus activos. 3.<sup>o</sup>) El efecto de gravitación ejercido por los países *in* sobre los países *out*.

Estos tres factores facilitarán el recorrido hacia la convergencia de los países con derogación. El

principal obstáculo lo constituirán las actuaciones de los mercados financieros, atentos a cualquier posibilidad especulativa que les ofrezcan los comportamientos de los países *out* respecto de las posibilidades de convergencia con los países *in*. El esfuerzo de convergencia de los países *out* debería ser intenso y continuado para disipar las actitudes especulativas de los mercados financieros.

Una importancia especial deberá concederse a la existencia de un acuerdo cambiario con los países integrantes de la unión monetaria. Es evidente que una evolución ordenada de los tipos de cambio intra-comunitarios constituye una cuestión que importa a todos los países que integran el mercado único (tanto a los que están fuera como dentro de la unión monetaria). No sería concebible, en consecuencia, que la formación de la unión monetaria dejara a los países *out* fuera de la moneda única y, al mismo tiempo, del mecanismo cambiario en el que habían participado hasta entonces, es decir, hasta el momento de la creación de la unión monetaria. Definir el marco de una convivencia cambiaria entre países *in* y países *out* constituye, por lo tanto, una necesidad del mercado único. Una necesidad que exige disponer de un sistema que permita contar con un margen de maniobra a los países *out* para lograr su convergencia, y que reduzca los riesgos de las presiones intensas de los mercados sobre los tipos de cambio. Definir cuanto antes un sistema monetario que combine esos elementos de disciplina y flexibilidad es, sin duda, una de las necesidades de urgente satisfacción que, quizá, pudiera encontrarse en una prolongación del actual sistema monetario europeo (120).

Como conclusiones de todo lo expuesto, cabría destacar tres

fundamentales en relación con el tema del déficit público, que ha dominado la historia de nuestra joven democracia, y el sentido en el que su integración en la Europa comunitaria y el proceso de la unión monetaria en que vivimos afecta a la valoración de aquél y a la necesidad imperativa de reducir su nivel y aplicar una política de consolidación presupuestaria:

1.<sup>a</sup>) Si España quiere lograr un desarrollo económico estable, que permita alcanzar su convergencia real con la Europa comunitaria, la reducción del déficit público y del nivel de endeudamiento constituyen condiciones básicas de coherencia con ese propósito. Es ésta la primera de las reformas estructurales reclamadas por nuestro desarrollo económico actual y futuro, que es preciso completar con otras que sirvan a este mismo propósito: mantener la estabilidad de nuestros precios, flexibilizar nuestros mercados de trabajo, liberalizar y ganar para la competencia los mercados de bienes y servicios.

2.<sup>a</sup>) La participación de España en el proceso de integración europea, decidida con el consenso de los partidos políticos y prometida en nuestros acuerdos con los países comunitarios (Tratado de Adhesión, Acta Única Europea, ingreso en el Sistema Monetario Europeo y Tratado de Maastricht), constituye una condición para lograr oportunidades de desarrollo irrenunciables, pero cuya consecución no resulta posible sin cumplir con las condiciones de convergencia (apertura al exterior, estabilidad interna garantizada por una política monetaria independiente y una reducción del déficit público y del endeudamiento, liberalización y competencia de los mercados de bienes, servicios y capitales).

3.<sup>a</sup>) La participación de España en la unión monetaria es difi-

cilmente renunciable a la vista de los costes y consecuencias de su marginación. La unión monetaria concede a la reducción del déficit y el nivel de la Hacienda pública la importancia máxima de convertir esos criterios en condiciones exigibles para nuestra participación, al igual que lo son para nuestro desarrollo. Si España no pudiera ingresar en la unión monetaria, vendría forzada, como país *out*, a lograr la convergencia, con lo cual reaparecerían, de nuevo, las inevitables condiciones de cumplir con la disciplina presupuestaria.

Ad.c) Una de las características más notables de los análisis suscitados por la unión monetaria europea es el desequilibrio existente entre la multiplicidad de trabajos dirigidos a justificar o criticar los criterios de convergencia fiscal y subrayar/discutir su transcendencia en el proceso de la formación de la unión monetaria, y la poca, y más tardía, atención prestada a las propuestas de reforma de la presupuestación sobre *cómo* conseguir ese objetivo prioritario de reducir el déficit y la deuda públicos (121).

Ese desequilibrio entre el análisis de la política presupuestaria de convergencia y las propuestas de reforma de los instrumentos y medidas para lograrla no significa que hoy se carezca de alternativas reformadoras del Presupuesto con la pretensión de contribuir a facilitar la reducción del déficit y de la deuda públicos que la unión monetaria ha suscitado.

El hecho de que la unión monetaria considere la autonomía del Presupuesto como un principio fundamental de su definición y aplicación por cada país quizás haya podido influir en que el Tratado de la Unión no incluya, entre sus preceptos, unas normas precisas de disciplina presupuesta-

ria. Sin embargo, el artículo 3 del protocolo de déficit excesivo requiere —como ya se ha expuesto anteriormente— que los estados miembros adapten sus *procedimientos* presupuestarios, si ello fuera necesario, para evitar la aparición de déficit públicos excesivos. Esta referencia del Tratado a *procedimientos* y a instituciones presupuestarias es la que han venido a desarrollar los análisis hoy disponibles sobre reforma presupuestaria suscitados a partir del Tratado de Maastricht (122).

La pretensión de esos análisis es examinar las relaciones que guardan los *procedimientos presupuestarios* nacionales con los resultados, y qué clase de procedimientos pueden evitar mejor los déficit excesivos a que se refiere el Tratado de Maastricht. Dicho en otros términos: el propósito final de estos análisis de los procedimientos presupuestarios nacionales y de la teoría presupuestaria que los acompaña es realizar un conjunto de *recomendaciones* sobre la reforma institucional del Presupuesto que pueda servir para la puesta en práctica del compromiso que han asumido los países firmantes del Tratado de Maastricht para garantizar la disciplina fiscal. La exposición siguiente presenta el planteamiento de las reformas presupuestarias a partir de este enfoque, siguiendo el tratamiento de Von Hagen y Harden (123).

El enfoque básico del que parten esos análisis es considerar al Presupuesto, a partir de los análisis de Wildavsky, como un lugar y centro de resolución de conflictos, y al proceso presupuestario como un mecanismo institucional para ordenar y resolver los conflictos sobre el uso de recursos públicos y como un cauce para llegar a acuerdos. El tema central al que el Presupuesto debe atender es cómo las instituciones que integran la vida presupuestaria dan

lugar a determinadas decisiones sobre gastos públicos y su financiación. Esta perspectiva del Presupuesto concede una importancia central a las instituciones que integran la vida presupuestaria. Las instituciones juegan un papel en el ciclo vital del Presupuesto: definir el papel que desempeñan los agentes, el orden de las decisiones y los procedimientos para alcanzar compromisos. Al configurar la estructura de las interacciones, se determinan las corrientes de información que, por su parte, dan lugar a ventajas y desventajas estratégicas de los actores presupuestarios.

Un buen proceso presupuestario debe facilitar el desempeño de tres funciones: contribuir a una solución eficaz de los conflictos, posibilitar que el Presupuesto actúe en las tareas de estabilización económica y facilitar la predicción y control del contenido del Presupuesto (función administrativa). El diseño institucional del Presupuesto debe cumplir con la función medular de solucionar los conflictos en el uso de recursos. La evidencia empírica respecto de los estados miembros de la UE no presenta motivos para pensar que las reformas institucionales necesarias para el cumplimiento de la función medular de solución de los conflictos dificulte las otras dos funciones del Presupuesto, es decir: la función de predicción y control del Presupuesto y la contribución de éste a las tareas de estabilización económica.

Las recomendaciones para orientar la reforma presupuestaria propuestas por von Hagen y Harden (124) están, como acabamos de afirmar, al servicio del mejor desempeño de su función central de resolución del conflicto de recursos planteado por la asignación y financiación de las actividades públicas. Esas recomendaciones son cinco:

I. Los conflictos en torno a la utilización de recursos por el sector público deben resolverse a través del proceso presupuestario. Éste debe encauzar, y no desbordar, el uso de los recursos públicos. Por otra parte, el proceso presupuestario no debe reducirse a reconocer los compromisos previos del gasto público, corregidos por un incrementalismo anual. Las demandas de recursos públicos deben identificarse con claridad a través del proceso presupuestario, y los conflictos sobre esas demandas deben resolverse dentro de dicho proceso.

De esta primera recomendación se deducen cinco comportamientos presupuestarios: a) El Presupuesto deberá cumplir con el principio de la *universalidad*. Deberá evitarse, en consecuencia, situar actividades y organismos públicos específicos al margen del proceso presupuestario. b) Deberá separarse siempre la creación de organismos públicos o la autorización legal de nuevas actividades del compromiso de su financiación. Crear un organismo, permitir una actividad pública, no autorizan niveles concretos de gasto público, que habrán de regularse siempre por el Presupuesto. c) Todo compromiso de gasto público debe contar con un tope cuantitativo estricto y con una limitación temporal. Cuando sea inevitable admitir gastos públicos sin tope cuantitativo, el Presupuesto habrá de distinguir claramente los gastos predecibles y controlables de los que no lo son. d) Debe evitarse el incrementalismo del Presupuesto. El proceso presupuestario debe incorporar mecanismos eficientes de revisión periódica de gastos públicos ya establecidos para que éstos puedan bien eliminarse del Presupuesto o bien reducir su cuantía. e) El cálculo anual del Presupuesto no debe incorporar, como compromiso previo, los efectos de

cambios anticipados en precios y remuneraciones del personal.

El análisis de la presupuestación lleva a von Hagen y Harden a concluir que las dos principales causas de las ineficiencias de las decisiones presupuestarias y, en definitiva, del crecimiento de la deuda y el déficit público son: a) La *ilusión fiscal* (125), es decir, el sesgo sistemático a favor de un gasto público excesivo que surge si el coste marginal de financiar una actividad pública no se contabiliza plenamente en la decisión de un gasto público (esto es, si quienes se benefician de un gasto público no pagan *todo* su coste). b) El *sesgo hacia el déficit* (126), esto es, la propensión a financiar gran parte del gasto público corriente con la emisión de deuda pública, que encuentra su justificación en el hecho de que la utilidad del gasto público es inmediata, mientras que los efectos del pago del déficit público sólo se sienten a medio y largo plazo, y por futuras generaciones. La subestimación del esfuerzo fiscal de generaciones futuras por los contribuyentes actuales, más la popularidad política del gasto presente y el pago diferido de su coste por el déficit, constituyen las fuerzas poderosas que están detrás de su generalización en los grupos políticos europeos de nuestro tiempo.

Esas dos causas de la ineficiencia presupuestaria llevan a una misma conclusión: a un crecimiento excesivo del endeudamiento del sector público. En los casos en que no existe un sesgo hacia el déficit, el endeudamiento es excesivo cuando el Presupuesto y la parte del mismo financiada por los contribuyentes futuros es demasiado grande, debido a la ilusión fiscal. De forma análoga, cuando no hay ilusión fiscal, el endeudamiento es excesivo cuando los compromisos impositivos futuros se descuentan con

exceso por los actuales encargados de la adopción de las decisiones presupuestarias. De esta manera, el déficit presupuestario se convierte en el criterio más firme del control con el propósito de lograr la mayor eficiencia del proceso presupuestario. Esta conclusión fundamenta la recomendación II.

II. El proceso presupuestario debe ordenarse de tal forma que asegure una clara rendición de cuentas respecto del déficit presupuestario anual. Este comportamiento es básico si se pretende evitar déficit excesivos.

III. Para asegurar la eficiencia del endeudamiento público, debe adoptarse una decisión anual sobre el máximo cambio permisible de la cuantía total de la deuda pública en el ejercicio siguiente (LCD en adelante). El LCD debe conocerse y anunciarse al comienzo del proceso presupuestario, es decir, en su fase de preparación por el ejecutivo. El límite de cambio de la deuda constituirá la función encomendada a la Junta Nacional de la Deuda Pública (JND en adelante).

En cada país, debería constituirse una JND que se organizaría como institución independiente del gobierno, pero democráticamente responsable de su actuación ante el Parlamento. La JND anunciará anualmente, al comienzo del proceso presupuestario, el LCD que puede prever como máximo el gobierno y el Presupuesto y que, como máximo, puede aprobar el Parlamento y ejecutar la Administración.

El significado de esa independencia de la JND equivale a «separadamente» responsable, expresando por «separadamente» lo que está fuera del proceso normal de la política. De modo que la independencia no supone irresponsabilidad de sus actuaciones

(la obligación de rendir cuentas al Parlamento es parte fundamental de las actividades de la JND).

La Ley de creación de la JND exigirá —como la de un banco central autónomo— que salvguarde la estabilidad y la sanidad de las finanzas públicas y, sin perjuicio de dicho objetivo, que apoye las políticas generales del gobierno. También deberá establecer que la fijación del *límite razonado de aumento de la deuda*, por parte de la Junta, se anunciará públicamente al comienzo de cada ejercicio presupuestario. La Junta tendrá autoridad para llegar a sus conclusiones de acuerdo con sus propios criterios, sin interferencia del gobierno o de otros entes políticos en la adopción de sus decisiones.

El LCD no podrá ser alterado por el gobierno, el Parlamento ni la propia Junta, y deben existir mecanismos que impongan la defensa de ese límite durante la ejecución del Presupuesto. Sólo cabrán dos excepciones a esta regla: *a)* el gobierno podría suspender el límite en cuestión en caso de declaración de guerra contra otro país; *b)* la JND podrá revisar el límite si se decide que lo exige un desastre natural.

La fijación del LCD por un organismo independiente complementa y hace posible una política monetaria de estabilidad. Como prueba la experiencia, la tarea estabilizadora de un banco central autónomo tiene como obstáculo fundamental la indisciplina del Presupuesto. Si no se dispone de una institución independiente que fuerce la consecución de la disciplina presupuestaria, la tarea estabilizadora, abandonada a la soledad de la política monetaria, resultará imposible, porque una política de estabilidad eficiente exige la «mezcla» ponderada de política monetaria y política presupuestaria.

La composición de la JND, sus funciones y el respeto de sus decisiones sobre el límite del crecimiento de la deuda se recogen esquemáticamente en el cuadro número 11.

IV. Partiendo del LCD fijado por la JND, el proceso presupuestario continuará, pudiendo utilizarse dos técnicas diferentes para elaborar, discutir y aprobar el Presupuesto, y ejecutarlo por la Administración:

*a)* El Presupuesto parte en su elaboración de un objetivo cifrado y vinculante sobre el *gasto público total* que *cumpla* con la tasa aprobada para el LCD anual establecido por la JND. Ese límite del gasto público total, fijado por el gobierno, disciplinará las decisiones del proceso presupuestario. Las demandas de gasto se presentarán por los ministerios correspondientes (MG). Los contactos bilaterales entre los MG y el jefe del ejecutivo y Ministerio de Hacienda informarán la ronda inicial de negociaciones del Presupuesto. La armonización de posturas entre los MG y jefe del ejecutivo y Ministerio de Hacienda se resolverán en el gabinete, siendo vinculante el objetivo del *gasto público total prefijado*.

La fase parlamentaria deberá incorporar limitación de las enmiendas presentadas por los diputados, con el principio de que, a cualquier propuesta que se realice de aumento de gasto, deberá acompañarla la reducción de otros gastos públicos. No se admitirán enmiendas que supongan disminución de ingresos o aumento de gastos públicos. El Parlamento realizará un debate sobre los principios generales de las políticas del gobierno que informan el Presupuesto, seguido de una votación sobre el proyecto total del Presupuesto. A continuación, se pasará a la discusión de las partidas presupuestarias y

de las enmiendas, y a su votación.

En la ejecución, el control del Presupuesto será efectivo, cerrando cualquier vía posible a su ampliación mediante las reformas que sean precisas.

*b)* La segunda técnica para elaborar, discutir y aprobar el Presupuesto, y ejecutarlo por la Administración, es la que concede un predominio claro al Presidente del ejecutivo y al Ministerio de Hacienda. Los MG no deben poder negociar sin restricciones, pues el éxito político se mide en término del beneficio neto de sus clientelas. Se entiende así que el jefe del ejecutivo y el Ministro de Hacienda defienden el interés colectivo del gobierno, y su dominio sobre el Presupuesto debe ser claro, actuando como directores del proceso presupuestario y monopolizando la información esencial, y deben tener autoridad para conseguir acuerdos bilaterales con los ministerios del gasto (MG) y preparar la agenda de las decisiones, y tienen poder de veto. La ejecución del Presupuesto debe ajustarse estrictamente a las cifras globales aprobadas.

Debe destacarse que ambos sistemas o técnicas —*a)* y *b)* anteriores— están sometidas al cumplimiento del límite del endeudamiento fijado por la JND, que vigilará su cumplimiento a lo largo del proceso presupuestario, pudiendo paralizar la ejecución del presupuesto si corriera peligro el cumplimiento del LCD prefijado por la JND.

V. Si no se crea la JND, el objetivo del gasto público debe derivarse de una serie de objetivos anuales previamente establecidos (Serie Plurianual de Objetivos Fijados), formando parte de la plataforma política del gobierno. Si, por el contrario, el régimen fuera el del predominio estratégico, el

CUADRO N.º 11

**JUNTA NACIONAL DE DEUDA PÚBLICA**

FINALIDAD	<i>Anunciar anualmente el límite del cambio de la Deuda Pública que pueden alcanzar las AA.PP.</i>
Mandato	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Salvaguardar la sanidad y la estabilidad de la Hacienda pública.</li> <li>2. Sin perjuicio de (1) apoyar la política económica del gobierno.</li> </ol>
Autonomía	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Autoridad suficiente para llegar a sus conclusiones y utilizar los instrumentos de acuerdo con sus propios criterios y sin interferencia del gobierno o de otros entes públicos en el proceso de adopción de sus decisiones.</li> <li>2. La sede institucional de la JND sería el Instituto Nacional de la Deuda (IND), que estaría encabezado por un Presidente y un Vicepresidente encargado de la administración del IND. El IND estaría integrado por dos ramas: a) La Comisión de Seguimiento de la Deuda Pública, que vigilaría la evolución de la deuda pública, y b) la JND, que fijaría en dictamen razonado el LCD anual.</li> <li>3. La independencia del gobierno de la JND exige que sus miembros sean independientes de la política del gobierno y carezcan de incentivos para comprometer sus juicios. Para asegurar la independencia personal, no podrían formar parte de la JND quienes trabajan en la rama ejecutiva del gobierno o desempeñen cargo político (por elección o designación). Los miembros de la Junta tendrían incompatibilidad durante un largo período para desempeñar cargos públicos después de cesar en la JND.</li> <li>4. El IND gozaría de autonomía presupuestaria, y la remuneración de los miembros de la JND se fijaría por ley.</li> </ol>
Composición	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. La JND estaría constituida por no menos de tres miembros ni más de siete, todos ellos personas de reconocido prestigio y experiencia profesional en materia de Hacienda pública y censura de cuentas.</li> <li>2. El Presidente y Vicepresidente ostentarían sus cargos a tiempo total en el IND.</li> <li>3. Los miembros de la JND serían nombrados para un mandato no renovable de 8 años, o 1.5 veces el período electoral. Los nombramientos se escalonarían, retirándose un miembro cada año para prevenir el partidismo en los nombramientos. Los nuevos nombramientos se realizarían por el gobierno dentro de una lista de miembros presentada por la JND, con audiencia y aprobación del Parlamento.</li> </ol>
Responsabilidad	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. El LCD debería fijarse por la JND, y tendría que basarse en un juicio razonado sobre el límite elegido.</li> <li>2. El LCD obligaría al gobierno y Parlamento, y sólo podría superarse en dos casos: por causa de guerra o desastre nacional.</li> <li>3. La JND sería responsable ante el Parlamento, que, por recomendación del gobierno, puede cesar a los miembros de la JND, pero ello no revocaría el LCD.</li> </ol>
Respecto del LCD fijado por la JND	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ninguna ley presupuestaria, incluyendo los créditos suplementarios, puede exceder el LCD.</li> <li>2. La Comisión de Seguimiento de la Deuda Pública vigilaría el cumplimiento del LCD. Si el LCD corriera el riesgo de superarse, la Comisión emitiría un informe público en tal sentido. El gobierno estaría obligado a proponer, en el plazo de un mes, medidas para impedirlo. Si esas medidas no se producen, el gasto público en el resto del ejercicio podrá limitarse por un límite preciso fijado por la JND. El Ministerio de Hacienda o el Tribunal de Cuentas vigilaría el cumplimiento de ese límite.</li> <li>4. Para evitar que la contabilidad creativa soslaye el cumplimiento del LCD, el Tribunal de Cuentas fijaría las normas contables y certificaría la exactitud de las cifras de déficit y deuda de las cuentas.</li> </ol>

jefe del gobierno y el Ministerio de Hacienda realizarían las estimaciones de gasto y de ingresos que se derivarían como parte de programas fiscales plurianuales, que partirían de la información de los departamentos revisadas por el jefe del gobierno y el Ministerio de Hacienda.

Esta evaluación plurianual de los ingresos y gastos públicos da-

ría consistencia a los mismos, y otorgaría a las consideraciones a largo plazo un peso mayor en el proceso presupuestario.

Von Hagen y Harden han tratado de comprobar, empíricamente, en qué medida esas recomendaciones de reforma del proceso presupuestario reducen la influencia de la *ilusión fiscal* y el *sesgo al déficit* en los distintos países de

la UE. Con este propósito, han elaborado una serie de índices que consideran, en los procesos presupuestarios nacionales, las fases de elaboración, discusión y ejecución, así como el carácter informativo del proyecto presupuestario (127). Los resultados obtenidos muestran que las características institucionales que refuerzan el papel estratégico del

Presidente del gobierno, del Ministerio de Hacienda y otros ministros que no tienen responsabilidades de gasto (que denominan MC), frente a los ministerios de gasto, que se designan como MG (como anteriormente hicimos), que fijan límites estrictos cuantitativos al comienzo del Presupuesto, que garantizan la posición de ventaja en la negociación del gobierno frente al Parlamento (en el doble sentido antes expuesto), que aseguran el carácter informativo del proyecto presupuestario y que limitan estrictamente la flexibilidad del Presupuesto en su ejecución, consiguen una mayor disciplina fiscal, logrando *ratios* menores de gasto, déficit y deuda públicos respecto del PIB.

Por otra parte, ese mejor desempeño de las funciones político-económicas permite atender, también, como antes hemos afirmado, a las otras dos funciones que el Presupuesto debe desempeñar: la función *administrativa* (esto es, el servicio que el Presupuesto presta como instrumento de previsión, como medio de programar el gasto público y para su control) y la función de *estabilización* al servicio de contrarrestar las oscilaciones cíclicas de la economía. Como afirman y prueban Von Hagen y Harden, esas funciones del Presupuesto no se ven perturbadas, sino que encuentran un complemento y una ayuda en el buen desempeño de las funciones político-económicas, si es que el proceso presupuestario incorpora las reformas que se han detallado con anterioridad.

En conclusión, revisar los *procedimientos presupuestarios*, ajustando su ordenación a las líneas reformadoras que se han expuesto con anterioridad, debería constituir un criterio inspirador para diseñar una nueva política presupuestaria española.

Desde otra perspectiva distinta, el conjunto de trabajos editados por Aaron Wildavsky y Eduardo Zapico, antes citados (128), coinciden en destacar la importancia de los *procesos presupuestarios* para contribuir al cumplimiento de los criterios de Maastricht sobre déficit y deuda pública. Dos trabajos centrales de ese conjunto de ensayos son obra de Von Hagen (129) y Harden (130), quienes, obviamente, reiteran las opiniones que se han expuesto. Von Hagen insiste en la importancia de regular el proceso presupuestario para que se cumplan los tres principios aludidos con anterioridad: conceder una posición dominante al Primer Ministro y al Ministro de Hacienda frente a los ministerios de gasto; limitar el poder de enmienda del Parlamento y ajustar a un margen estricto los cambios en la fase de ejecución del Presupuesto. Su principal conclusión es la de recomendar las reformas institucionales precisas del proceso presupuestario para conseguir y mantener la disciplina fiscal en la tercera fase de la unión monetaria. El trabajo de Harden destaca, como pieza fundamental de la disciplina presupuestaria, al sistema de rendición de cuentas. La rendición de cuentas suele considerarse como un objetivo marginal y secundario de la presupuestación, lo que constituye una afirmación equivocada. El procedimiento presupuestario debe incorporar, como dato clave, un sistema adecuado y riguroso de rendición de cuentas que atribuya su protagonismo al ejecutivo, capaz de imponer un respeto de los niveles de gasto presupuestado.

El gran teórico estadounidense del presupuesto Aaron Wildavsky, cuya contribución al conjunto de ensayos a que nos referimos constituyó su última aportación (pues falleció antes de la publicación de esta obra), coincide

con la necesidad prioritaria de reforzar las normas y criterios de disciplina presupuestaria para conseguir la convergencia fiscal europea, premisa de la unión monetaria (131). Con este propósito, Wildavsky ofrece una norma complementaria a las del Tratado de Maastricht, y referida a los gastos públicos. Los gastos —en opinión de Wildavsky— no deben crecer más que el PIB. Esta norma general se concreta y desarrolla en las seis reglas siguientes: 1) Los límites o techos globales del gasto deben determinarse en función del gasto del año anterior multiplicado por el aumento (o la reducción) porcentual del PIB. 2) Deben imponerse, también, sublímites del gasto a las principales partidas de los gastos públicos. Estos sublímites son esenciales para conocer quién es el responsable en casos de falta de disciplina en la política de gastos públicos. 3) No se debe autorizar ningún aumento de los sublímites del gasto (es decir, de gastos públicos concretos), a menos que vaya acompañado de recortes convenidos de gastos en otras cuentas o de un aumento de los ingresos. 4) En materia de compromisos previos o derechos adquiridos, el gobierno podría variar el gasto en el capítulo correspondiente dentro de un margen anual del 5 por 100 para todos los gastos que se encuentren en esta circunstancia. El fondo de derechos comprometidos hace más flexible la presupuestación y facilita su verosimilitud. Finalmente, la responsabilidad del Presupuesto corresponde al Ejecutivo, de lo que se desprende que los presupuestos deben aprobarse o rechazarse en bloque por el Parlamento. Cuanto mayor sea el control del ejecutivo sobre el Presupuesto tanto mejor se podrán contener los aumentos correspondientes en los gastos públicos.

## V. CRITERIOS BÁSICOS DE UNA POLÍTICA PRESUPUESTARIA DE ESTABILIDAD EN ESPAÑA

### Las tres premisas de una política presupuestaria de estabilidad

La larga excursión anterior ha mostrado los rasgos a que responde nuestro déficit público, y los aumentos de la deuda pública y sus negativos efectos sobre nuestra economía. La corrección de esos rasgos negativos del déficit y la deuda públicos demandan un conjunto de reformas en orden a conseguir el aprovechamiento de las oportunidades de desarrollo que permite nuestro acceso al mercado único europeo, y cumplir las exigencias para participar en el proceso de la unión monetaria. Tales son los sólidos argumentos para que España defina y aplique una *nueva* política presupuestaria capaz de reducir la carga negativa de nuestro déficit y el nivel gravoso de nuestra deuda pública.

¿A partir de qué premisas debería construirse esa *nueva* política presupuestaria española? La respuesta es atender a los tres escenarios que deben informar su definición:

- La experiencia española muestra, ante todo, que la política presupuestaria de estabilidad, y las restantes reformas estructurales que integran, con ella, los deberes de coherencia que impone nuestro ingreso en el mercado único, sólo se han planteado cuando el Banco de España lograba la autonomía de sus decisiones para diseñar una estrategia viable capaz de ganar la estabilidad de la economía. Ese apoyo del Banco de España constituye una base primera e indispensable para lograr una política de estabilidad económica, de la

que debería formar parte —y parte principal— la *nueva* política presupuestaria, así como las políticas de reforma estructural que la complementan. Perder ese fundamento de la política monetaria autónoma de estabilidad, desempeñada por el Banco de España, equivaldría a renunciar a la *nueva* política presupuestaria que necesitamos.

Es la política monetaria autónoma de estabilidad la que debe inspirar la estrategia de las medidas tendentes a reducir la inflación, y a la que corresponde juzgar periódicamente la marcha del nivel general de precios e identificar las actuaciones necesarias de la política económica para su orientación y control (132).

- A partir de esa primera e indispensable premisa de la política monetaria autónoma, la *nueva* política presupuestaria debe capitalizar las múltiples enseñanzas que ofrecen el modelo presupuestario español y el déficit público que le ha acompañado a lo largo de los años vividos por nuestra democracia. Un modelo que nos es conocido, y del que hemos identificado sus rasgos fundamentales al comienzo de la parte IV de este trabajo.

- En tercer lugar, la definición del contenido de esa *nueva* política presupuestaria de estabilidad debe atender a las lecciones de la *experiencia ajena*, que debería convertirse en un activo propio para inspirar las reformas fundamentales que deben dar contenido a sus principales medidas. Una experiencia ajena que se ha inventariado en la parte IV de este trabajo.

Tratemos de desarrollar esas tres premisas para obtener las bases sobre las que construir la *nueva* política presupuestaria española. Comencemos nuestra exposición destacando el papel in-

sustituible que el Banco de España debe desempeñar en el planteamiento y en la orientación de esa *nueva* política presupuestaria.

### La política monetaria autónoma del Banco de España como condicionante de la nueva política presupuestaria de estabilidad

Se ha afirmado antes que el apoyo *interno* de la autonomía del Banco de España constituye un elemento central en la estrategia de contar con una política presupuestaria de estabilidad. La autonomía del Banco de España, y la autoridad ganada por el acierto con el que ha desempeñado su papel, le convierten en el organismo rector de la política de estabilidad económica en España, y *no sólo* de la política monetaria de estabilidad. Al Banco de España corresponde definir el objetivo de la política de estabilidad y examinar las áreas de la política económica que deben colaborar al objetivo de la estabilidad, tal y como lo ha hecho en el ejercicio de su autonomía: reducir el déficit público, mantener un compromiso de estabilidad cambiaria, impulsar la práctica de reformas estructurales liberalizando e introduciendo competencia en los mercados de bienes y servicios, instando a la moderación de las rentas salariales y a la flexibilidad del mercado de trabajo en el marco de un clima de estabilidad, y animando la realización de las inversiones que favorezcan la competitividad de la economía (inversiones en capital humano y tecnológico, en I+D para la generación de las innovaciones propias y asimilación de las ajenas, así como alentar la inversión en infraestructuras).

El despliegue de esa estrategia, que el Banco de España ha

venido realizando a lo largo del tiempo transcurrido desde el disfrute de su autonomía, ha tenido la virtud fundamental de crear una conciencia general en el país para que la reforma presupuestaria y el resto de las reformas estructurales se hayan planteado a la política económica española con el carácter prioritario que su importancia reclama. Sin embargo, esa demanda insistente de una *nueva* política presupuestaria y de las restantes reformas estructurales constituye una condición necesaria para la *nueva* política presupuestaria española, pero no una condición suficiente para su formulación y aplicación efectivas. Lo que es seguro es que cualquier paso atrás en la autonomía del Banco de España privaría a la *nueva* política presupuestaria de una premisa básica para dar el paso trascendente de convertirla en realidad.

### **La experiencia presupuestaria de la democracia española y sus seis enseñanzas sobre el déficit público**

En segundo lugar, la formulación de la *nueva* política presupuestaria debe descansar en la *experiencia disponible*, es decir, en los rasgos que caracterizan al modelo presupuestario que está detrás del déficit público de la democracia española.

A este respecto, hay que afirmar que el problema quizá más destacado que plantea ese modelo de déficit público de la democracia española es el arraigo de una cultura favorable al aumento del gasto público, de la que participan amplios estratos de nuestra sociedad, y que informa las decisiones diarias de la política económica. Pues bien, si algo denuncian las experiencias de los efectos de las políticas de conso-

lidación presupuestaria es que la disminución del peso del gasto público en la economía española debe constituir su componente básico, con el propósito de lograr el ajuste duradero del déficit público y conseguir efectos positivos sobre el desarrollo del producto y de la renta. Si la sociedad española no abandona su firme creencia de que el aumento del gasto público constituye la solución, y no el problema, de nuestro sector público, será imposible que el país cuente con la política presupuestaria que necesita. Como ha advertido Daniel Tarchys, esta política presupuestaria precisa del anclaje de un liderazgo político que dirija y encauce el proceso de consolidación presupuestaria y convenza a la sociedad de que es ése el camino para lograr el progreso del país, y no el de impulsar el aumento del gasto público.

En segundo lugar, el modelo del déficit público de nuestra democracia muestra, con claridad, que la alternativa de la reducción del déficit no se encuentra en las elevaciones de la presión fiscal, sino en la reducción del gasto público. En efecto, la experiencia presupuestaria de nuestra democracia prueba que los aumentos de la imposición han ocasionado un mayor gasto público al relajar la restricción presupuestaria intertemporal, sin conseguir una disminución del déficit público.

Por otra parte, los estudios actuales sobre los efectos macroeconómicos de las políticas de consolidación presupuestaria destacan —en coincidencia con la experiencia española— que la reducción del gasto público constituye la vía eficiente no sólo para minorar el déficit público, sino también para mejorar los efectos económicos del ajuste presupuestario (133).

En cuarto lugar, la experiencia de la política presupuestaria de

nuestra democracia ofrece lecciones respecto de la *composición* más eficiente del gasto público que son importantes para lograr una reducción permanente del déficit público que produzca los mejores efectos económicos. En primer término, la literatura económica española ha destacado que las inversiones públicas no deben constituir la partida con la que ajustar el gasto público para reducir el déficit (una opción reiterada de la Hacienda pública española), y ello por dos motivos. El primero, porque la reducción de las inversiones públicas ha supuesto siempre su sustitución por otros gastos públicos (consumo, transferencias). La segunda razón se encuentra en el hecho de que las partidas de inversión pública han constituido un apoyo para el aumento de la inversión privada, y no para su disminución. No hay efectos económicos *crowding-out* de la inversión pública sobre la inversión privada, sino, por el contrario, efectos *crowding-in* (134).

Por otra parte, la composición del gasto público debe reforzar —en los ajustes fiscales programados— el papel de las restricciones de los gastos de consumo público y de los gastos de transferencia, cuya presencia creciente está detrás de los aumentos permanentes del déficit público, lo que obliga a incluir en los programas de consolidación presupuestaria las economías correspondientes en esas partidas de gasto público si se desea un ajuste presupuestario *duradero* con la obtención de los efectos económicos más favorables. A esta misma conclusión llegan los análisis realizados sobre la composición eficiente de los ajustes presupuestarios en los principales países que los han practicado (135).

En quinto lugar, la experiencia del modelo del déficit público en nuestra democracia prueba que

las declaraciones políticas en favor de su reducción nada significan si no se reforman los *procesos presupuestarios* de forma tal que obliguen a una mayor disciplina en la programación y ejecución de los ingresos y gastos públicos. La *laxitud* presupuestaria tiene que ser sustituida por una presupuestación *estricta*, garantizada por las reformas institucionales necesarias de las normas y de las prácticas de las que depende el desempeño de los agentes que intervienen en el proceso presupuestario, y que terminan decidiendo las elecciones en el uso de los recursos públicos. De estas normas y prácticas depende el uso eficiente de los recursos públicos.

El modelo del déficit público de nuestra democracia nos enseña, también, la existencia de cinco grandes núcleos problemáticos que responden a partidas presupuestarias dotadas de una capacidad expansiva propia, y que reclaman *reformas estructurales* que frenen su permanente impulso sobre el déficit público. Esas cinco grandes partidas son: los gastos de protección social (pensiones, desempleo y sanidad); los gastos de consumo público y el crecimiento de la burocracia en que se apoya su realización; la descentralización del gasto público hacia las administraciones territoriales, sin corresponsabilidad fiscal y sin la vigencia efectiva de un escenario de consolidación presupuestaria con el que lograr la limitación del déficit público; las pérdidas de las empresas públicas, que han gravitado sobre el Presupuesto; la existencia, en fin, de un margen elevado de fraude fiscal, contra el cual debe existir una política comprometida y eficiente que actúe sobre las causas que lo alientan y lo sostienen. Las reformas estructurales en estas partidas presupuestarias integran un componente básico para llegar

a una presupuestación eficiente. Al contenido de estas reformas estructurales se dedica el epígrafe final de esta parte V del trabajo.

### **Las lecciones de la experiencia ajena como inspiradora de las reformas del presupuesto español**

¿Qué nos enseña la experiencia presupuestaria ajena (cuyos principios fundamentales se han resumido en la parte IV de este trabajo) para orientar la reforma del Presupuesto español? Las experiencias presupuestarias de los distintos países en años recientes destacan la práctica de un conjunto de reformas que se han orientado a lo largo de cuatro direcciones, las cuales deberían inspirar las modificaciones de nuestra presupuestación:

I. Adopción de reglas numéricas para asegurar la responsabilidad fiscal. Estas reglas fiscales pueden actuar por tres vías diferentes: *a)* Incorporando a la Constitución una enmienda que exija el equilibrio presupuestario. *b)* Fijación de un límite a la cuantía del déficit público y de la deuda pública (alternativa del Tratado de Maastricht). *c)* Fijación de un límite discrecional al crecimiento anual de la deuda pública (LCD) encomendada a una institución independiente que podemos denominar Junta Nacional de la Deuda Pública, —JND (136)— sujeta democráticamente a rendición de cuentas al Parlamento, LCD que debe condicionar todas las decisiones del proceso presupuestario. La JND contaría con un mandato claro, en el que se le exigiría que el LCD se establezca de forma que asegure la sanidad y estabilidad de la Hacienda pública y, sin perjuicio de dicho objetivo, que colabore con las políticas generales del gobierno.

II. Acentuar la importancia de las reformas de los *procesos presupuestarios* que permitan disponer de una presupuestación *estricta*, y que eviten cualquier laxitud en las distintas fases del ciclo vital del Presupuesto (preparación, discusión y aprobación, ejecución y control del Presupuesto).

III. Conseguir la reducción del déficit público y del crecimiento de la deuda pública por *mejoras en la gestión presupuestaria* de gastos e ingresos públicos.

IV. Practicar las *reformas estructurales* necesarias de aquellas partidas de gastos públicos y del comportamiento de los ingresos cuya regulación y conducta ocasionan el crecimiento o la continuidad del *déficit público estructural*. Un principio de reforma cuya importancia destaca la experiencia propia y la ajena de los distintos países.

Examinaremos seguidamente las principales reformas que se siguen de las cuatro líneas anteriores, para definir la que hemos denominado *nueva política presupuestaria española*.

#### *Ad. I. Adopción de reglas fiscales numéricas que aseguren la responsabilidad fiscal*

Los análisis de la experiencia de la presupuestación en nuestro tiempo —como afirman von Hagen y Harden (137)— llevan a constatar la existencia de una propensión de los grupos políticos hacia un endeudamiento excesivo, por dos motivaciones distintas. Por una parte, la existencia de una *ilusión fiscal* —es decir, al sesgo hacia un gasto excesivo— cuando los intérpretes de la política presupuestaria, con poder de decisión del gasto público, no consideran el coste real de su financiación, al desplazarse en parte a otros agentes o quedar este coste diluido entre el conjunto de los

contribuyentes. Por otra parte, la existencia de una *propensión al déficit* si los intereses de los contribuyentes *futuros* no están adecuadamente representados en las decisiones del gasto público *actuales*, lo que supone que las exigibilidades tributarias futuras se descuentan excesivamente por los actuales responsables de la adopción de las decisiones presupuestarias. Lograr una mayor eficiencia del proceso presupuestario debe evitar estas situaciones, que llevan a un déficit excesivo y a un aumento del endeudamiento público. Con este fin, el proceso presupuestario debe disponer de un mecanismo institucional que evite esa posible ineficiencia del endeudamiento público.

Las alternativas para lograr este objetivo, como se ha afirmado anteriormente, son fundamentalmente tres: una norma constitucional que obligue al equilibrio presupuestario anual, la fijación de límites del déficit y de la deuda pública como los regulados por el protocolo de déficit excesivos del Tratado de Maastricht, y la existencia de una institución que decida el máximo cambio permisible en el total de la deuda pública existente, es decir, fijar un LCD (propuesta de von Hagen y Harden de crear una Junta Nacional de la Deuda Pública que fije el LCD).

La alternativa de la regla *automática* del equilibrio presupuestario anual, impuesta por una reforma constitucional, ha sido la defendida con reiteración por el Partido Republicano en Estados Unidos, según se expuso en la parte IV de este trabajo. Las limitaciones de esta alternativa para lograr la eficiencia y flexibilidad de las elecciones públicas que eviten su endeudamiento excesivo han detenido hasta hoy su aceptación, lo que no significa que no pueda implantarse en el futuro. La excelente defensa de esta al-

ternativa realizada por J. Buchanan (138), en el artículo que se publica en este número de PAPELES, demuestra que constituye una regla general capaz de contener el déficit y limitar el crecimiento de la deuda pública.

Esa alternativa de la reforma constitucional para equilibrar el déficit presupuestario no se ha trasladado a Europa. Las reglas generales han sido, en este caso, las otras dos antes citadas: las limitaciones discrecionales de Maastricht para déficit y deuda públicos y la propuesta de von Hagen y Harden (139) del LCD, fijado también *discrecionalmente* por la JND. Ambas propuestas no son incompatibles entre sí, sino que pueden resultar complementarias. Todo país firmante del Tratado de Maastricht deberá observar la disciplina presupuestaria atendiendo a los dos criterios de déficit y proporción de la deuda pública respecto del PIB en los repetidos límites del 3 y 60 por 100 del PIB respectivamente, cuyo cumplimiento se decide, para cada país, con discrecionalidad técnica y política según el procedimiento expuesto anteriormente. De modo que esas reglas presupuestarias generales obligan a España a incorporarlas a la elaboración de su presupuesto.

El cumplimiento de esas reglas presupuestarias puede asegurarse mediante la alternativa de crear una JND que fije *discrecionalmente* el LCD.

Es, precisamente, la creación de esa JND la que proponemos para España, con el fin de conseguir la eficiencia del endeudamiento público. Su propósito sería introducir una restricción presupuestaria vinculante y no ambigua del crecimiento anual de la deuda pública, a la que debería ajustarse el Presupuesto en todas las fases de su ciclo: preparación, discusión parlamentaria y ejecución.

Los fundamentos de esa proposición residen en su contribución decisiva a una política presupuestaria de estabilidad, asistiendo así a las tareas del Banco de España con idéntico propósito.

Las funciones de la JND guardan un cierto parecido familiar con la autonomía de los bancos centrales que ha aceptado la Ley de Autonomía del Banco de España. Sin embargo, a ambas instituciones las separarían sus poderes y responsabilidades. El Banco de España tiene plena competencia sobre la definición y aplicación de la política monetaria. La JND carecería de competencias en los ámbitos principales de la política presupuestaria (no determina la prioridad de los gastos, no distribuye la presión fiscal). Su función se reduciría a fijar un límite anual, razonado y justificado, al crecimiento anual del endeudamiento de las administraciones públicas, tarea que debe desempeñar con *completa autonomía y responsabilidad democrática*. La determinación del límite anual del endeudamiento del sector de administraciones públicas por una institución *independiente* trata de servir al propósito de aislar esta cuestión crítica del proceso presupuestario, con el propósito de que ese límite del endeudamiento no se vea sometido a presiones políticas reiteradas anualmente. De esta manera, todas las decisiones adoptadas dentro del proceso presupuestario estarían condicionadas por la fijación de un límite determinado del aumento del endeudamiento, y todas las decisiones que intentaran sobrepasar ese límite cobrarían una considerable visibilidad, lo que dificultaría esos intentos.

Esta *autonomía* de la JND complementaría la acción autónoma del Banco de España, dirigida a definir y aplicar una política monetaria de estabilidad. Como muestra la experiencia española,

el riesgo de la política monetaria autónoma lo constituye la posibilidad de su esterilización por un déficit público continuado y un endeudamiento creciente. Si la estabilidad de precios es un objetivo fundamental (para nuestro desarrollo económico, para la convivencia en la UE y para la participación en el proceso de la UM), como ha reconocido la concesión de la Ley de Autonomía al Banco de España, *carece de coherencia que el principal peligro para la estabilidad de precios, que reside en el déficit público y en el aumento de la deuda pública, carezca de una base institucional independiente que facilite su consecución.* La fijación del límite de variación anual de la deuda por una institución *independiente* —la JND— responde a la esperanza de que, al alejar esa decisión del proceso político, desaparezca la presión sobre el gasto y mejore la calidad de las decisiones públicas.

La imposición del respeto al límite anual del aumento de la deuda tendría lugar por dos mecanismos. Una norma de rango superior establecería que ninguna ley presupuestaria —incluyendo las leyes de aprobación de créditos ampliables, incorporaciones de crédito de los ejercicios anteriores, créditos suplementarios y cualquier otra decisión con reflejo presupuestario en el gasto—, exceda ese límite del endeudamiento anual. Toda decisión que aumentara el gasto por cualquier alternativa obligaría a la disminución del crédito correspondiente de otras partidas del Presupuesto. Una Comisión de Seguimiento de la Deuda, relacionada con la JND, vigilaría el cumplimiento y respeto del límite fijado durante el año. Si sus previsiones pusieran de manifiesto que ese límite puede ser traspasado, emitiría un informe público en tal sentido. El gobierno estaría obligado a proponer en el plazo de un mes al

Parlamento las oportunas medidas para impedir el desbordamiento del límite. Si no se propusieran esas medidas o no se promulgaran en el plazo de otro mes, el gasto del resto del ejercicio quedaría restringido por un límite impuesto por la propia JND. El ministro de Hacienda, o el Tribunal de Cuentas, sería el encargado de imponer dicho límite. A tal efecto, el ministro de Hacienda, o el Tribunal de Cuentas, tendría que quedar facultado por ley para aplicar topes monetarios como mecanismo de control efectivo de las distintas partidas de gasto. Para impedir que el límite del crecimiento de la deuda sea soslayado con malabarismos de contabilidad creativa, destinados a presentar un mero respeto formal de la norma, sería preciso asignar al Tribunal de Cuentas la obligación de certificar la exactitud de las cifras sobre déficit y deuda contenidas en la cuenta de liquidación del presupuesto. Por su parte, ese análisis pide el establecimiento de unos principios aceptados y de normas técnicas de contabilidad y presentación de estados en la elaboración de los informes del gobierno. Exigiría, también, una estrecha vigilancia de las actividades financieras de las instituciones del Estado y de los entes descentralizados, y que los avales del gobierno se presenten dentro del Presupuesto. La Comisión de Seguimiento de la Deuda y la institución de la censura de cuentas del Estado deben operar conjuntamente para asegurar que la eficacia de la restricción impuesta por el incremento anual de la deuda no va a quedar erosionada por malabarismos contables.

Tras el anuncio del LCD por la JND, el proceso presupuestario continuaría con la fijación del volumen total de gasto público, cuya competencia es responsabilidad del gobierno y del Parlamen-

to. Es evidente que, como afirman von Hagen y Harden (140), el proceso presupuestario podría mejorar si las decisiones de la JND informaran una elección política del gobierno consistente en definir un conjunto de *objetivos presupuestarios plurianuales* que fijaran una relación entre el gasto público y el PIB, de acuerdo con el LCD fijado por la JND. Ese proceso es perfectamente compatible con el cumplimiento del objetivo de evitar déficit excesivos previsto en el Tratado de Maastricht. En primer lugar, la JND tendría libertad para realizar recomendaciones en el LCD, basadas en los criterios de Maastricht. En segundo lugar, existe una coincidencia en la pretensión final de los criterios de convergencia fiscal de Maastricht y el papel de la JND y del LCD: conseguir una presupuestación saneada y estable.

#### Ad. II. *Reformas del proceso presupuestario*

Existe hoy un amplio acuerdo en que los *procesos presupuestarios* tienen una importante influencia sobre las cifras resultantes de déficit público y crecimiento de la deuda pública (141).

Las principales reformas que la *nueva* política presupuestaria española debería incorporar, atendiendo a esta inspiración de mejorar los *procesos presupuestarios*, serían las que se agrupan en los dos siguientes apartados:

#### A) *Contar con una presupuestación estricta.*

No es posible ni creíble luchar contra el déficit público sin una presupuestación estricta, ajustada a unos criterios cuya importancia ratifica la experiencia de los principales países. Estos criterios son los siguientes:

1.º) Eliminar el *incrementalismo* como base de la presues-

tación. Los déficit y la deuda públicos que hoy tenemos y hemos heredado son una consecuencia de la aplicación del principio fundamental al que ha respondido la elaboración de los Presupuestos en el pasado, y que aún se aplica en el presente. Un principio que, como se ha expuesto en la parte IV de este trabajo, se debe al hacendista estadounidense Aaron Wildavsky, que lo calificó como *incrementalismo*. En virtud de él, todo nuevo Presupuesto se basa en el del año anterior, y lo que se discute para elaborarlo es sólo el *aumento* que experimentarán sus partidas en el año siguiente. Este incremento anual del Presupuesto se ha interpretado en la práctica bajo el dominio de dos supuestos: el *universalismo* (todas las partidas presupuestarias recibirán *algo* en el Presupuesto que se elabora, con lo que se evitan elecciones presupuestarias competitivas) y la *reciprocidad* (los partícipes en el proceso presupuestario darán su conformidad a determinados gastos siempre que *los demás* la concedan a los  *suyos*). La aplicación del *incrementalismo* se ha convertido en la fuerza principal del crecimiento del gasto público y en causa impulsora del déficit público, pues ha abierto el Presupuesto al crecimiento permanente de sus partidas y las ha cerrado a su salida, porque lo que en el Presupuesto estaba en él permanecería para siempre, ya que lo que se discutía eran los incrementos anuales.

Toda política presupuestaria que trate de afrontar el déficit debe ser *decrementalista*: no puede seguir impulsando el incremento del gasto público. Y ahí residen las dificultades de su aplicación. Porque una política presupuestaria *decrementalista* es siempre *redistributiva* (al modificar la participación relativa de los distintos partícipes en el Presupuesto), es

*inestable* (porque debe contestar en cada ejercicio al cuánto hay que reducir, dónde y cuándo) y es, sobre todo, *conflictiva* (frente al conceder siempre *algo* del *incrementalismo*, el quitar algo levantará las protestas que acompañan a toda reducción presupuestaria). Pues bien: evitar el *incrementalismo* constituye el primer criterio al que tiene que ajustarse un Presupuesto creíble que trate de lograr la reducción del déficit público y frenar el crecimiento de la deuda pública. La presupuestación anual —como afirman von Hagen y Harden— «no puede quedar reducida a un mero historial de compromisos previos. En este sentido, el proceso presupuestario debe contar con mecanismos de revisión periódica de los gastos públicos establecidos con los que decidir su continuidad o su reducción» (142).

2.º) La disciplina presupuestaria exige el cumplimiento del criterio elemental de que el Presupuesto contenga *todas* las decisiones que afectan al uso de los recursos públicos. Por otra parte, los compromisos de gasto público contenidos en el Presupuesto deben contar siempre con un *tope cuantitativo* y una *limitación temporal* para su disposición.

3.º) La presupuestación debe responder a la definición y utilización escrupulosa de unos *principios contables* que eviten toda contabilización creativa y opaca, causa de la falta de transparencia del contenido verdadero de las elecciones presupuestarias y obstáculo importante para el logro de la consolidación presupuestaria y para el control del gasto público.

4.º) El proceso presupuestario deberá conceder la mayor importancia y publicidad a la *rendición anual de las cuentas públicas*, realizando un examen minucioso de las causas que han

producido el déficit o los aumentos de la deuda.

5.º) La reforma del proceso presupuestario español debe repasar todas las fuentes de laxitud y evitar su práctica. El profesor Barea (143) ha denunciado la existencia de distintos «agujeros» derivados de los usos y prácticas presupuestarias en España, que obligan a reformar la Ley General Presupuestaria y la arbitraria amplitud con la que se ha interpretado. El cuadro n.º 12 recoge el inventario de esas prácticas realizado por el profesor Barea, señalando los criterios en los que podrían plasmarse esas reformas necesarias.

6.º) Una característica de importancia decisiva para mejorar la calidad del Presupuesto es la disponibilidad de una *información suficiente* de su contenido que logre la mayor transparencia de las decisiones presupuestarias. Partiendo del principio expuesto de la generalidad y unicidad del documento presupuestario, éste debe permitir que el Parlamento y el público estén en condiciones de evaluar la política presupuestaria programada por el gobierno. Una reforma adicional, de considerable utilidad a este respecto, es la propuesta por A. Alesina y R. Perotti (144), y consistente en que las predicciones y proyecciones contenidas en el Presupuesto sean comprobadas por instituciones independientes, preferentemente no públicas, que deberían evaluar las estimaciones de la política presupuestaria del gobierno y el impacto presupuestario de los principales cambios en los programas de impuestos y gastos públicos. Los defectos de la información del Presupuesto español actual constituyen una de sus más denunciadas debilidades, pues esa información es escasamente transparente y poco útil como instrumento para conseguir un conocimiento preciso

del significado del Presupuesto. La información disponible no facilita comparaciones relevantes para evaluar las decisiones presupuestarias, y no informa sobre los compromisos futuros u obligaciones contingentes (145).

Esos criterios con los que debe cumplir una presupuestación estricta deberían convertirse en bases de la nueva política presupuestaria española.

B) *Implantar una presupuestación «centralizada» o «jerárquica».*

Esta línea de reforma de los procesos presupuestarios apunta en la dirección de *reforzar la presencia del poder ejecutivo* en las distintas fases del ciclo del Presupuesto. Esa presupuestación «jerárquica» o «centralizada» ha mostrado en los países que la han seguido su eficiencia en la

consecución de un déficit menor, experiencia que obliga a considerar su plena incorporación a la reforma del Presupuesto en España. En consecuencia, se propone un modelo de elaboración y ejecución del Presupuesto con un predominio estratégico del jefe del gobierno y el ministro de Hacienda. La dirección en la elaboración inicial del Presupuesto deberá atribuirse al jefe del ejecutivo y, bajo su mandato, al mi-

#### CUADRO N.º 12

#### REFORMA DE LA LEY GENERAL PRESUPUESTARIA

- 1) Variar la práctica de los *créditos ampliables* con cuantificación precisa de los mismos, figurando éstos en un anexo en el Presupuesto que detalle los procedimientos seguidos para su cuantificación. Su financiación en exceso de las previsiones presupuestarias se efectuará con la baja en otras partidas presupuestarias. Alterar la regulación de las *incorporaciones de crédito* del ejercicio anterior (procediendo a la anulación de los no afectados por obligaciones reconocidas al fin del ejercicio). Modificar la regulación de los *créditos extraordinarios y suplementarios* bajo el principio de una concesión estricta. En cualquier caso, la financiación de estos créditos se efectuará con la baja en otras partidas presupuestarias.
- 2) Tratamiento de las deudas asumidas por distintos organismos (FORPPA, Tabacalera, Comité Olímpico, RTVE, etc.) evitando que se diluya en el tiempo esa deuda, de forma que la asunción de la misma se contabilizará como transferencias del Presupuesto (gasto más un ingreso como pasivos financieros en el ejercicio).
- 3) Los déficit de la seguridad social, financiados por préstamos sin interés a diez años, que han sido frecuentes en los últimos ejercicios, deben contabilizarse como transferencias corrientes o de capital en el ejercicio, y no con una cancelación del préstamo que disminuya el gasto a lo largo del plazo concedido.
- 4) Los gastos realizados en ejercicios anteriores que no estuvieran contabilizados, y que afloren en el ejercicio corriente, se contabilizarán en el año en que tenga lugar la realización del gasto.
- 5) Periodificación de intereses. Cuando se emita deuda pública con cupón cero, se dotará a los Presupuestos de la partida correspondiente a cada año, aunque el pago no sea exigible hasta el vencimiento del título emitido.
- 6) De las subvenciones a las empresas públicas, sólo figurarán en los Presupuestos Generales del Estado las que se concedan en el marco de la normativa comunitaria y por la cuantía necesaria de la pérdida de cada una de ellas. Quedaría prohibido que las empresas públicas se endeudaran para financiar pérdidas no cubiertas por la subvención presupuestaria. Las empresas públicas elevarán al gobierno un plan de reestructuración que elimine las pérdidas o, alternativamente, un plan de privatización.
- 7) Debe realizarse una aplicación contable correcta de los beneficios originados por la privatización de empresas públicas y por las plusvalías derivadas de la intervención del Banco de España en los mercados monetarios, que se aplicarían a la cuenta financiera, sin separarse del valor del activo enajenado.
- 8) Cuando exista un cambio en el criterio de aplicación de los principios contables, con el paso del criterio de caja al de devengo, o a la inversa, deberán explicarse los motivos de esos cambios y sus efectos en los resultados, y cuál habría sido el resultado de no haberse realizado el cambio en los criterios contables.
- 9) Para los gastos realizados en el ejercicio corriente que, por diversas causas, no aparecen contabilizados con cargo al Presupuesto, debería establecerse una disposición en virtud de la cual, por el importe del gasto realizado por un ente público que haya sido contabilizado extrapresupuestariamente, reúna o no los requisitos formales para su imputación al Presupuesto (inclusive la no existencia del crédito), se efectuará simultáneamente una reserva de crédito en el concepto presupuestario a que debió imputarse el gasto, y si no existiera remanente suficiente, la reserva del crédito se efectuará con cargo a cualquier otro concepto presupuestario de naturaleza económica análoga (gasto corriente o gasto de inversión).

nistro de Hacienda, para evitar la dispersión de las responsabilidades presupuestarias, y asegurar el conocimiento y dirección del proceso presupuestario, así como el respeto del volumen del gasto público. El predominio estratégico del jefe del gobierno y del ministro de Hacienda se reconocerá en la etapa inicial del Presupuesto a través de las siguientes decisiones: imponer el respeto del volumen del gasto total elegido por ambos; todas las negociaciones sobre opciones de gastos se realizarían bilateralmente por el jefe del ejecutivo y el ministro de Hacienda, en comunicaciones directas con los departamentos del gasto; finalmente, las decisiones presupuestarias serían armonizadas por un comité del gabinete, presidido y dirigido por el jefe del ejecutivo y el ministro de Hacienda. La etapa parlamentaria debería limitar las enmiendas que eleven los gastos públicos o reduzcan los ingresos, votar el gasto total y cada capítulo del Presupuesto, debiendo facultarse al gobierno para imponer un orden de votación. En la fase de ejecución, el ministro de Hacienda, bajo la dirección del jefe del gobierno, autorizaría los pagos, impondría límites monetarios y estaría facultado para bloquear los gastos públicos. Se precisaría, asimismo, una autorización del jefe del gobierno y del ministro de Hacienda para realizar transferencias y para los suplementos de crédito, que deberían ser reservados estrictamente para emergencias.

#### Ad. III. *Las mejoras en la gestión presupuestaria*

Como se ha expuesto en la parte IV de este trabajo, una de las alternativas para lograr economías del gasto público reside en conseguir una mejor gestión presupuestaria conforme a resultados (aplicando un Presupuesto de ejecución). Las limitaciones de

esta alternativa para obtener resultados positivos en las administraciones públicas, y sus causas, quedaron expuestas en la parte IV. Sin embargo, como allí se afirmó, los efectos más fructíferos de esta alternativa pueden conseguirse limitando el campo de aplicación de las técnicas de mejora en la gestión del gasto público a aquellas partidas de gasto donde sea posible contar con medidas de desempeño, o estimaciones de la productividad, más precisas para mejorar la eficiencia del gasto público sin perder su control. Lo que hoy parece evidente es que una presupuestación estricta, con el mantenimiento de unos procesos tradicionales de gestión pública, constituye una contradicción costosa, que ha producido la creación de distintas unidades administrativas dotadas de unos controles presupuestarios y financieros distintos de los actualmente existentes para el resto de la Administración, lo que contribuye a una pérdida de información y de control financiero. Combinar la flexibilidad y el control de determinadas actividades públicas constituye una necesidad que obliga a garantizar una observación rigurosa de las restricciones presupuestarias a través de unos adecuados sistemas de control que, para *determinadas* actividades, encontrarían en los principios del Presupuesto de ejecución sus soluciones (146).

#### Ad. IV. *Las reformas estructurales en España como exigencia de la reducción del déficit y de la deuda pública*

El déficit y el creciente endeudamiento del sector público no se derivan sólo en España y otros países de la falta de una regulación estricta de las instituciones que eviten la laxitud presupuestaria y garanticen la disciplina fiscal a lo largo de las fases recorridas por el ciclo vital del Presu-

puesto (preparación/elaboración; discusión/aprobación; ejecución y control) a que nos acabamos de referir, proponiendo aquellas reformas que se estiman indispensables.

El déficit público español, en efecto, se origina, principalmente, por la existencia de las *actuales regulaciones* de partidas fundamentales del gasto público y del sistema de ingresos públicos, que crean un desajuste estructural entre gastos e ingresos del que se deriva un déficit público permanente (*estructural*, como la causa que lo genera). Este déficit público *estructural* exige reformas del mismo calado y significación para tratar de reducirlo.

Como se ha indicado anteriormente, cuatro son las partidas de gasto público cuya dinámica interna tiende a impulsar el gasto total con un ritmo superior al que resulta financierable en condiciones de equilibrio presupuestario:

A) Los gastos de protección social, con tres partidas básicas: pensiones, desempleo y sanidad.

B) La gestión de los gastos de consumo público basada en el predominio total de la provisión y producción públicas de los servicios prestados, con un modelo burocrático ineficiente que promueve un aumento del gasto público y una baja calidad de las prestaciones.

C) Los gastos de las haciendas territoriales (autonomías, diputaciones y ayuntamientos), carentes de un sistema de la corresponsabilidad fiscal necesario para financiar con suficiencia los gastos realizados y para cumplir con un escenario de consolidación presupuestaria que garantice unos objetivos de déficit para el total de las administraciones públicas.

D) Las actividades de la empresa pública cuyas características estructurales, que condicionan su funcionamiento, han determinado su gravitación hacia el Presupuesto, arrastrando a éste hacia el aumento del gasto y del déficit públicos.

Al crecimiento del gasto público y del déficit, que promueven esos cuatro grandes conceptos, se añade una característica adicional del lado de los ingresos públicos:

E) La existencia de un fraude fiscal muy extenso, que revela la carencia de una actuación eficiente por parte de la Administración tributaria.

Trataremos, en lo que sigue, de realizar un examen de las principales reformas estructurales capaces de reducir la presión que esas partidas de gastos e ingresos públicos ejercen sobre el déficit público español.

Ad. A) Los gastos de la protección social en España registran, con sus regulaciones actuales, una dinámica extraordinaria. El crecimiento de los gastos de protección social ha discurrido, en términos reales, desde 1980, a una tasa anual del 3 por 100, lo que equivale a una elasticidad

respecto del PIB de 1,44 por 100. De esta manera, los gastos de protección social han pasado a significar, en la actualidad, prácticamente la mitad del gasto público total. Con las hipótesis más optimistas, sobre el comportamiento de las variables que condicionan la marcha de los gastos de protección social, para el período 1995-2000, la tasa anual de crecimiento se situará en el 3,5 por 100 en términos reales (cuadro n.º 13), superior a la tasa prevista de crecimiento del PIB (3 por 100) por la Comisión de Estudio de la Fundación BBV, autora de la obra *Pensiones y prestaciones por desempleo* (147), en el mismo período. Teniendo en cuenta que el gasto de protección social significa el 50 por 100 del gasto público total, su incidencia en el crecimiento del gasto y en el déficit público, en el período 1995-2000, alcanzará unos valores de importancia innegable. En efecto, de lo que se ha expuesto, se deduce que el gasto en protección social estará hasta el año 2000 al menos medio punto por encima de lo que se estima como crecimiento del PIB (3 por 100). Teniendo en cuenta que dicho gasto representa el 50 por 100 del gasto no financiero de las administraciones públicas, conseguir reducir el déficit público para alcanzar unas

condiciones de estabilidad económica, generar empleo y cumplir el objetivo de Maastricht será prácticamente imposible si el gasto de protección social se considera intocable, ya que en el otro 50 por 100 están incluidos los intereses, que tampoco podrán reducirse, sino que, por el contrario, seguirán aumentando a consecuencia de la persistencia del déficit público y de las transferencias a las comunidades autónomas y a la Comunidad Europea por participación en ingresos del Estado que derivan de compromisos de leyes y del Tratado de la Unión y, por tanto, no pueden rebajarse.

Las tres grandes partidas de las prestaciones sociales —pensiones, subsidio de desempleo y sanidad— plantean problemas diferentes, pero coincidentes en su gravedad si estos problemas no se evalúan correctamente en la previsión de su incidencia sobre el gasto público total y sobre el déficit público, y si no se adoptan las medidas que permitan la solución anticipada de esos problemas.

El gasto en pensiones supone más del 50 por 100 del gasto en protección social y representa hoy el 11,5 por 100 del PIB.

CUADRO N.º 13

CONTRIBUCIÓN AL CRECIMIENTO DEL GASTO DE PROTECCIÓN SOCIAL DE LOS DIFERENTES PROGRAMAS  
(Período 1995-2000)

PROGRAMAS	Porcentaje de crecimiento (en términos reales)	Ponderación	CONTRIBUCIÓN AL AUMENTO DEL GASTO DE PROTECCIÓN SOCIAL	
			En puntos	En porcentaje
Pensiones.....	3,90	51,3	2,00	56,8
Desempleo .....	3,27	18,2	0,60	17,0
Sanidad .....	3,00	29,4	0,88	25,0
Asistencia social y otros .....	4,00	1,1	0,04	1,2
		100,0	3,52	100,0

Los dos factores que van a impulsar fuertemente el gasto en pensiones son el demográfico (aumento del número de pensionistas) y la prestación real media, ambos contribuyen al incremento del gasto en el 3,9 por 100. El crecimiento de la prestación media deriva de las relaciones funcionales del sistema, que están reguladas, por lo general, por norma con rango de ley; por tanto, para tratar de contener el gasto en pensiones, no cabe más solución que modificar la ley.

Se dispone de seis análisis diferentes (148) referentes a la situación y los problemas de valoración de las pensiones públicas en España. Parece llegada la hora de realizar una comparación de esos seis informes y someter a sus autores a un careo constructivo, con propuestas plasmadas en un estudio final que puedan aplicarse por la política económica para inspirar una reforma del sistema de pensiones. Ese estudio final debería permitir que se adoptase una decisión sobre si las propuestas del llamado Pacto de Toledo son suficientes para corregir la propensión de nuestro sistema de pensiones al déficit público. Se trata, en suma, de reformar el sistema de pensiones y dotarle de viabilidad. Lo que parece evidente es que algunas reformas sobre las que existe acuerdo —al parecer— en esos seis informes deberían integrar un programa de reforma de aplicación inmediata. Estas reformas posibles apuntan en las siguientes direcciones: 1.<sup>a</sup>) Dejar de discutir sobre las reformas imposibles, como la conversión *inmediata* del sistema de reparto en un sistema de capitalización. 2.<sup>a</sup>) Restablecer el *carácter proporcional* del sistema, teniendo en cuenta la totalidad del período contributivo del trabajador como base del salario pensionable. 3.<sup>a</sup>) *Extender voluntariamente la edad de jubilación*

hoy existente, con la excepción de aquellos trabajos que, por sus especiales características, requieran mantener la situación actual. 4.<sup>a</sup>) *Simplificación e integración de los regímenes especiales* en el general. 5.<sup>a</sup>) Respecto al principio de indexación del sistema, debe afirmarse que ningún sistema de pensiones puede indexarse con la tasa de inflación del IPC una vez que se ha iniciado la percepción de la pensión y ser sostenible a largo plazo (149). Corregir esta situación exige, al menos, emplear un índice significativo. No lo es el IPC a precios de mercado, sino, en todo caso, al coste de los factores, sin incluir servicios que presentan crecimientos excesivos y no son relevantes para el colectivo de los pensionistas. 6.<sup>a</sup>) Corregir el comportamiento anómalo en el ciclo económico de la *incapacidad transitoria*, cuyo gasto se triplica en las fases recesivas (150). 7.<sup>a</sup>) Mantener y mejorar el *sistema complementario*, dadas sus aportaciones al fortalecimiento de la protección social y a la potenciación del ahorro nacional.

En cualquier caso, parece conveniente disponer de un informe completo sobre la reforma con las coincidencias y discrepancias en los diagnósticos realizados por esos seis informes que se han citado, y en las propuestas a las que llevan sus diagnósticos.

Las *prestaciones de desempleo* constituyen la segunda partida de las prestaciones sociales, que hoy significa el 4,1 por 100 del PIB. La información y propuestas disponibles para orientar una reforma constructiva son menores que las existentes respecto al sistema de pensiones. En cualquier caso, se trata de una prestación importante porque su dinámica de gasto es poderosa. El crecimiento de los desempleados y el incremento de la prestación media son las fuerzas que contribuirán al au-

mento del gasto público por este concepto. Los problemas principales que merecen la atención reformativa son la mejora en la gestión, en la que parece existir acuerdo generalizado por establecer un mayor control de los beneficiarios. En segundo lugar, la realización por los perceptores de los subsidios de desempleo de prestaciones en servicios sociales para la comunidad o el estímulo a la reconversión profesional, sin duda, fundadas propuestas de reformas. En tercer lugar, la integración de la indemnización por despido con la prestación por desempleo parece también plausible, de forma que la prestación por desempleo no comience a percibirse, ni contar su plazo de duración, hasta que se agote la indemnización por desempleo distribuida en el tiempo. Esa reforma contribuiría a incentivar la búsqueda de empleo y a disminuir el período de la prestación.

Finalmente, los gastos de sanidad (hoy situados en el 6,6 por 100 del PIB) cuentan, también, con fuerzas endógenas en las cuales se apoya su crecimiento. Éstas son: el envejecimiento de la población, que, en el período 1994-2000, crecerá a una tasa anual del 0,53 por 100; el factor demográfico, que, para el período antes citado, será sólo del 0,07 por 100; el crecimiento de la prestación real media derivado de las nuevas tecnologías, y la mejora en la calidad de las prestaciones, que dependerá de las decisiones del gobierno.

Una cuestión importante —a partir de esta situación— es conocer la posibilidad que existe de controlar el crecimiento del gasto en sanidad. Para ello vamos a analizar, a continuación, los factores que en el pasado han impulsado el crecimiento de dicho gasto (cuadro n.º 14).

CUADRO N.º 14

**CAUSAS DEL CRECIMIENTO DEL GASTO PÚBLICO EN SANIDAD**  
**Tasas medias de crecimiento (En porcentaje)**

FACTORES	1960-87	1980-93	1994-97
Gasto nominal .....	23,24		6,60
Precios servicios sanitarios .....	12,99		3,90
Gasto real.....	9,07	4,20	2,60
Factor demográfico .....	0,88	0,35	0,07
Envejecimiento población .....	0,38	0,42	0,53
Tasa de cobertura .....	4,02	1,39	0,00
Prestación real media .....	3,57	1,96	2,00
Tasa crecimiento PIB por habitante .....	3,80	2,04	2,50
Elasticidad: gasto público sanidad/PIB .....	1,45	1,30	1,00

En el período 1960-1987 el gasto público en sanidad creció en términos reales a una tasa media del 9,07 por 100 con una elasticidad con respecto al PIB de 1,45. La tasa de cobertura (crecimiento medio del 4,02 por 100) y la prestación real media (crecimiento medio del 3,57 por 100) fueron responsables de casi el 84 por 100 del aumento del gasto. La tasa de crecimiento del PIB por habitante fue del 3,8, ligeramente superior a la prestación real media, que comprende la mejora en la calidad de la asistencia sanitaria, introducción de nuevas tecnologías, aumento de médicos por enfermo, ineficiencias en la gestión, etcétera.

En el período 1980-1993, el gasto real en sanidad aumentó en términos reales el 4,2 por 100, menos de la mitad que en el largo período 1960-1987, a consecuencia de la caída en el crecimiento de la tasa de cobertura, que aumentó a un ritmo del 1,39 por 100 (el 34 por 100 de la del período anterior), y de la prestación real media, que aumentó sólo a razón del 1,96 por 100 (el 55 por 100 de la del período anterior). La elasticidad del gasto público en sanidad con respecto al PIB bajó al 1,3 y la tasa de crecimiento de la pres-

tación real media de sanidad por habitante fue ligeramente inferior a la tasa de crecimiento del PIB por habitante.

Para el período 1994-1997, se prevé un crecimiento en términos reales del 2,6 por 100 del gasto en sanidad, el 62 por 100 de la tasa de crecimiento del período anterior, a consecuencia de que, al haberse implantado la universalización de la prestación sanitaria, el aumento de la tasa de cobertura es cero, y la tasa de crecimiento de la prestación real media se ha mantenido (2 por 100). La elasticidad del gasto en sanidad con respecto al PIB volvió a bajar (1,00) y la tasa de crecimiento de la prestación real media en sanidad, que depende de decisiones del gobierno, fue inferior a la tasa de crecimiento del PIB por habitante.

Dado que, en el futuro, ni el factor demográfico (a consecuencia de la estabilización de la población española) ni la tasa de cobertura (a consecuencia de la universalización) van a tener influencia en el crecimiento del gasto público en sanidad, los dos únicos factores que van a impulsar el gasto sanitario son el envejecimiento de la población y la prestación real

media. El factor envejecimiento, aunque va a seguir aumentando a consecuencia de que cada vez habrá en España un mayor número de personas de 65 años y más, que consumen tres veces más asistencia sanitaria que los menores de 65 años, no es sin embargo todavía preocupante (tasa media acumulativa de crecimiento del gasto debido a este factor del 0,53 por 100). El crecimiento de la prestación real media se encuentra estabilizado en el entorno del 2 por 100, y los componentes de dicho factor dependen de decisiones del gobierno. Lo cual nos lleva a la conclusión de que a medio plazo, si la economía española crece a una tasa en términos reales del 2,5-3 por 100, el gasto en sanidad es controlable en su participación en el PIB.

Siendo la sanidad un bien privado financiado públicamente, nada mejor para conseguir una eficiencia en su producción que introducir criterios de mercado, lo cual debe hacerse tanto a nivel macro (creación de un mercado regulado competitivo de la sanidad con provisión pública) como a nivel micro (considerar a los hospitales públicos como empresas que producen el servicio sanitario adoptando las técnicas de gestión del sector privado, a quienes se paga por lo que hacen, liberándoles de los corsés administrativos).

Para el control del aumento del gasto sanitario derivado de las nuevas tecnologías, debería crearse una Comisión encargada de evaluar los costes y los beneficios que, para cada hospital, se derivarían de la introducción de las nuevas tecnologías.

España es el país de la Unión Europea que más estudiantes de medicina tiene por habitante. Al ser la sanidad un servicio público, se origina una fuerte presión sobre la seguridad social para que aumente su oferta de empleo mé-

dico, con el consiguiente aumento de plantilla, como ha sucedido en el pasado. Para evitar esta presión, la limitación en el acceso a las facultades de medicina constituiría el mejor control en el crecimiento a medio plazo del gasto sanitario derivado del aumento de médicos.

El porcentaje que en el gasto sanitario ocupa la prestación farmacéutica es en España el más elevado de la Unión Europea. Dado que el Estado actúa prácticamente como un monopolista de demanda, no tiene mucho sentido que en el escándalo de costes se tenga en cuenta el gasto publicitario en medicamentos, que representa un fuerte porcentaje en el precio de éstos, si para la producción de fármacos prácticamente sólo existe un demandante: la seguridad social.

El cuadro n.º 15 ofrece la información que permite evaluar, para el período 1995-2000, la cuantía en la que los distintos programas de protección social contribuirán al aumento del gasto total. El au-

mento del gasto en protección social se cifra en 3,52 puntos a lo largo de ese período 1995-2000. De ese total, la contribución más destacada es la del aumento previsible de los gastos en pensiones (56,8 por 100), a los que siguen los gastos en sanidad (con un 25 por 100 de contribución al aumento del gasto en prestaciones sociales), ascendiendo, en tercer lugar, los gastos de desempleo a cerca un 17 por 100. La asistencia social y otros suponen una contribución al aumento del gasto en protección social de un 1,2 por 100. ¿Qué factores explican el impulso de las partidas de gasto de protección social en el período 1995-2000? La respuesta cifrada a esta pregunta la ofrece el cuadro n.º 15.

Ad. B) Las deficiencias en la gestión de los gastos de consumo público han producido un aumento en sus niveles totales que reclama la realización de reformas profundas que afecten a la práctica identidad hoy existente entre *provisión y prestación pública* de

esos servicios. Esa identificación ha llevado a la peculiar forma de la función de producción pública que privilegia la utilización intensiva del trabajo, que ha causado, con el crecimiento de su oferta, una rápida y acoplada multiplicación del empleo público. Como ha afirmado el profesor González-Páramo (151): «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 constituye un campo importante para una gestión más eficiente del gasto público. Ese mercado actual se rige, 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

CUADRO N.º 15

**FACTORES QUE VAN A IMPULSAR EL CRECIMIENTO DEL GRADO DE PROTECCIÓN SOCIAL EN EL PERÍODO 1995-2000 LOS DIFERENTES PROGRAMAS**  
(Porcentaje de crecimiento en términos reales)

	Factores	Total
Pensiones .....		3,90
— Por aumento del número de pensionistas .....	2,23	
— Por subida de la pensión media (incluido el complemento a mínimos) .....	1,64	
Desempleo.....		3,27
— Por aumento de los beneficiarios .....	1,64	
— Por subida de la prestación media .....	1,60	
— Por aumento de la cobertura.....	0,00	
Sanidad .....		3,00
— Por aumento de la población protegida.....	0,07	
— Por envejecimiento de la población.....	0,53	
— Por aumento de la cobertura.....	0,00	
— Por aumento de la prestación real media .....	2,38	
Asistencia social .....		4,00

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.

Cualquiera que haya podido ser la justificación de ese sistema en el pasado, hoy constituye un freno a la utilización eficiente del trabajo en el sector público, como concluyen los trabajos de la OCDE (152). 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 empleados públicos es prácticamente total, pues es o muy costosa o difícilmente superable por las normas existentes, y la retribución en función del rendimiento resulta imposible. Por otra parte, la fijación centralizada de los salarios constituye una tentación, en épocas de restricciones presupuestarias, para su congelación, que, como demuestra la experiencia de muchos países, y desde luego la española, resulta ineficiente e

injusta. Hoy predomina esa 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 (153). 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 y servicios públicos.

Las reformas recientes del mercado de trabajo del sector público en distintos países se han orientado en diversas 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 funcionario 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, en muchos casos, el sentido ejemplar del servidor público que éste tenía tradicionalmente en nuestro país.

Por otra parte, con independencia del modelo burocrático en el que quien decide la compra del servicio y realiza el suministro correspondiente es la propia admi-

nistración pública, cabe la existencia de otras alternativas, con *elección de usuario*, manteniendo la producción y financiación del servicio público bajo el dominio de la administración pública. La otra alternativa sería la de provisión (financiación) pública y producción privada. Las técnicas para combinar demanda del servicio-financiación-producción pueden ser muy variadas, y en la aplicación de la más adaptada a cada caso se podía encontrar un camino para reducir costes públicos y lograr un nivel menor de gasto público.

Ad. C) Entre las características fundamentales de la Hacienda pública de la democracia española figura, en un lugar destacado, el papel creciente de las haciendas territoriales, que éstas han venido desempeñando con un sesgo favorable al déficit y con una propensión creciente al endeudamiento. Unas características que definen tres áreas de reforma necesarias para su contribución a una política presupuestaria de estabilidad:

1) Las dirigidas a configurar los niveles de Hacienda pública que, atendiendo al principio de autonomía, no menoscaben la eficiencia del gasto público, y que corrijan en el presente y prevengan en el futuro la multiplicación disfuncional del gasto en 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, y muy especialmente en las haciendas autonómicas.

3) Evitar la propensión al endeudamiento en que ha concluido la expansión del gasto territorial, las tensiones que crean las limitaciones de la financiación disponible y el menor coste po-

lítico 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. Por este motivo, el área de la reforma y modernización de las haciendas territoriales se ha convertido en una de las más necesarias de nuestras administraciones públicas, por haberse pospuesto su realización, y en una de las más conflictivas, por las relaciones que plantea entre las distintas administraciones. La realización de esta difícil reforma reclama, al menos, una definición y distinción de los problemas que padecen nuestras haciendas territoriales para tratar de hallarles posibles soluciones.

El primero y más evidente de esos problemas es la multiplicación del gasto público territorial, que ha acusado su presencia tanto en las comunidades autónomas como en las haciendas locales. Por lo que se refiere a las comunidades autónomas, este crecimiento del gasto 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 así 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 desempeñadas de gasto público. A esa falta de coordinación del gasto público entre los distintos niveles de la Hacienda pública —y, en definitiva, y como consecuencia de su elevación— 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.

En lo que se refiere a las haciendas locales, se ha producido, también, esa propensión al aumento de los gastos públicos que se ha debido a cuatro causas fundamentales (154): a) Al aumento de la dimensión global de los servicios y actividades públicas, así como a la elevación de costes asociados a los ya existentes por la aplicación, bien a causa de políticas retributivas situadas al margen de las definidas por el mercado o de las aplicables a la Hacienda central por las leyes de presupuestos, o bien a una mejora de la calidad de los servicios a costa de mayores cargas públicas no compatibles con la capacidad real de las corporaciones. b) Una asunción forzada y, a veces, irreflexiva de actividades impropias, en toda o en parte, de la Administración local, mediante la promesa de obtener una financiación sólo relativa y limitada de aquéllas, que, finalmente, ha desembocado en un importante incremento de las cargas de la Administración local. c) Una deficiente estructuración en el ámbito de organización territorial del Estado, que permite la existencia de

municipios que, racionalmente, no pueden alcanzar una suficiencia mínima que pueda tomarse como parámetro comparativo para dar por cumplido, ni siquiera en forma relativa, el principio de igualdad definido en la Constitución. d) La esperanza en la existencia y aplicación de un principio hipotético de garantía final por parte del Estado, tendente a regularizar las situaciones deficitarias generalizadas, confundiendo a veces el mecanismo de nivelación previsto en los artículos 116 y 127 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales con dicho principio hipotético, cuando la nivelación sólo tiende a asegurar la prestación de los servicios *mínimos y obligatorios*, teniendo en cuenta las desviaciones existentes entre el coste de éstos y la totalidad de los potenciales recursos financieros previstos en la propia Ley.

La multiplicación del gasto público total que se ha generado a partir de esas variadas causas, y que ha actuado sobre el crecimiento de los gastos de la Hacienda autonómica y de las haciendas locales, se ha ido convirtiendo en un tópico reiterado en todos los análisis, sin que haya recibido el remedio de un tratamiento coordinado y pactado por las distintas administraciones públicas, única alternativa para su solución eficiente, que no se encuentra en la remisión a la propuesta simplista de la Administración única. De esta manera, como ha afirmado, 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» (155).

Parece evidente que la solución de este problema, dado el princi-

pio de autonomía del gasto de las comunidades autónomas, y dada la indeterminación de los límites del gasto que domina las haciendas locales, tiene que venir de la existencia de una coordinación entre los distintos niveles de las administraciones públicas que evite duplicaciones innecesarias y costosas. Por otra parte, a esa mayor disciplina en el gasto territorial debe contribuir la aplicación de un principio de corresponsabilidad fiscal que actúe como freno de las decisiones de crecimiento excesivo del gasto; finalmente, también podrían contribuir a esa mayor disciplina del gasto público las limitaciones impuestas o negociadas con autonomías y corporaciones locales sobre sus posibilidades de endeudamiento.

La segunda área de reforma para las haciendas *autonómicas* —relacionada con la primera de contención del gasto público— la constituye el reconocimiento de la actual *asimetría* del proceso descentralizador en la vertiente de los gastos y de los ingresos, que ha generado cuatro problemas fundamentales que deberían contabilizarse como punto de partida para una reforma del sistema de financiación de las comunidades autónomas, como ha afirmado, con acierto, el grupo de estudio constituido a propuesta del Consejo de Política Fiscal y Financiera (156):

a) Las haciendas *autonómicas* no disponen de un grado suficiente de autonomía y corresponsabilidad fiscal. No es posible decidir con autonomía el gasto público para elegir el nivel de las prestaciones de las comunidades autónomas si no hay capacidad de decisión sobre sus ingresos tributarios. Esa falta de corresponsabilidad fiscal afecta al funcionamiento de los mecanismos de decisión política. ¿Cómo pueden los ciudadanos poner en relación, en cada nivel de gobierno, los ser-

vicios públicos recibidos y los pagos impositivos? Se dificultan, también, las relaciones entre los niveles de la Hacienda pública, pues la falta de autonomía encauza las peticiones de mayores recursos hacia la Hacienda central, lo que se acaba entendiendo por los ciudadanos de las distintas comunidades autónomas como una negación a las demandas de mayores servicios.

b) Relacionado con el problema de la falta de corresponsabilidad fiscal está el control del déficit y el endeudamiento públicos. La falta de ingresos tributarios de las comunidades autónomas, dado el funcionamiento reglado del porcentaje de participación en los ingresos de la Hacienda central desde 1987, ha llevado a resolver todas las tensiones del gasto autonómico por la vía del endeudamiento. Se han unido así la rigidez del sistema de financiación y el reducido coste *político* de la deuda (que oculta la carga tributaria a corto plazo y la traslada hacia el futuro) para conducir la política presupuestaria de las comunidades autónomas hacia el déficit y la acumulación de deuda. De esta manera, la rigidez del sistema de financiación y el reducido coste *político* de la deuda, por la ilusión fiscal que la acompaña, son dos caras de la misma moneda. La absoluta necesidad de controlar la deuda para prevenir el equilibrio financiero de las comunidades autónomas, y la necesidad de que éstas colaboren a la reducción del déficit y la deuda del sector público, obligan, además de a disponer de una corresponsabilidad fiscal, a aceptar un escenario de consolidación presupuestaria de los distintos niveles de las administraciones públicas.

c) El sistema de financiación de las comunidades autónomas exige unir la descentralización fiscal y la *solidaridad*. Para ejercer su autonomía, en condiciones de

igualdad para las distintas comunidades autónomas, es indispensable que aquellas con déficit en sus dotaciones de capital público, con mayores costes unitarios para la provisión de servicios o reducida capacidad fiscal, vean complementados sus recursos con transferencias de la Hacienda central. En este momento, *no* existe un criterio redistributivo explícito a través del cual se puedan articular canales de solidaridad interterritorial.

d) En ese sector público descentralizado que caracteriza a nuestra Hacienda pública, en el que la mayoría de las elecciones de los ingresos se adoptan por autoridades distintas, es indispensable establecer un mecanismo de *coordinación* con funcionamiento regular. Una coordinación extendida en cinco direcciones: en las políticas de endeudamiento, en las políticas de inversión conjunta, en la utilización de fondos comunitarios, en el intercambio de información tributaria y en la cooperación horizontal de comunidades autónomas. No existe hoy una institución que pueda realizar esas funciones de forma periódica y ordenada.

Dotar a las haciendas *autonómicas* de un *modelo nuevo*, que resuelva los problemas planteados por su sistema de financiación actual, requiere delimitar y resolver dos cuestiones *diferentes*: el grado de *autonomía financiera* (capacidad de cada Hacienda para obtener sus propios ingresos) y *solidaridad del sistema* (apreciado por las transferencias de nivelación que permitan financiar a todas las haciendas unas prestaciones *mínimas* de bienes y servicios, que definen la política de redistribución territorial).

La diferencia capital de la que este modelo parte es el hecho de que cada comunidad autónoma debe decidir gestionar sus propios

tributos, que es como las comunidades autónomas podrán compartir la *responsabilidad fiscal* con la Hacienda central. Junto a esa responsabilidad financiera de cada hacienda autónoma, hay que situar la *responsabilidad niveladora* que corresponde a la Hacienda central para que, mediante transferencias, proporcione los recursos necesarios para que todas las comunidades autónomas puedan financiar la oferta de servicios públicos que el Estado garantiza a los ciudadanos.

Dada la situación española, la actuación fundamental de la Hacienda pública en la vertiente financiera debe reforzar los recursos propios de que disponen las diversas comunidades autónomas a costa de las transferencias de la Hacienda central.

¿Qué instrumentos financieros se deben utilizar para realizar esta tarea? La respuesta que a esta pregunta ofrece el informe del grupo de estudio constituido por el Consejo de Política Fiscal y Financiera es la de inclinarse por utilizar *impuestos autonómicos normalizados*, que se girarían sobre la base, utilizando el tipo de gravamen que cada comunidad juzgue conveniente *después* de fijar un tipo de gravamen semejante de partida. Dos son las bases posibles de esos impuestos normalizados: el *impuesto autonómico sobre la renta* y el *impuesto autonómico sobre el consumo*, resultado de la cesión parcial a las comunidades autónomas de la fase minorista del IVA. Los tipos impositivos iniciales serían los mismos para todas las comunidades autónomas, y podrían determinarse de forma que las recaudaciones de cada impuesto resultaran aproximadamente equivalentes a los actuales recursos que esa Hacienda obtiene de su participación actual en los impuestos del Estado. A partir de ahí, las haciendas

autónomas podrían decidir los tipos aplicables en su territorio, con lo que los instrumentos financieros disponibles, unidos a los recursos propios de las comunidades autónomas (precios públicos, tasas, tributos propios) definirían un campo amplio a la autonomía fiscal.

Por otra parte, a esa *descentralización* de ingresos debe acompañarla la *nivelación*, que respondería al criterio de equidad definido por el gobierno. Dos son los criterios que ha manejado el informe sobre financiación autonómica antes citado: asignar los recursos totales proporcionalmente al número de habitantes de cada comunidad autónoma, o bien definir un volumen de recursos que permita financiar a cada comunidad autónoma un nivel de servicios garantizado en todo el territorio nacional. Este criterio exige la transferencia cuando los recursos obtenidos por una comunidad autónoma, que hace el *esfuerzo fiscal* requerido, resulten insuficientes. Si esto ocurriera, la Hacienda central transferiría los recursos complementarios necesarios para garantizar la prestación del nivel aceptado, de forma que el criterio de equidad sería que, a igual esfuerzo fiscal, se correspondieran iguales servicios.

Tales son las líneas esquemáticamente expuestas del sistema propuesto en el informe del grupo de estudio para la financiación de la Hacienda autonómica. Un sistema de financiación que garantiza el principio de corresponsabilidad fiscal, y que debería avanzar desde su actual nivel de propuesta hacia su conversión en una ley que variara la perturbadora asimetría entre la descentralización de gastos y la de ingresos en la que hoy está encerrada la Hacienda autonómica.

Las fuentes de financiación de las haciendas locales, tal y como

las regula la vigente Ley 39/1988, de 28 de diciembre, se integran por tres grupos de ingresos bien diferenciados: *a)* Los recursos no tributarios (de derecho privado, precios públicos, rendimiento de las operaciones de crédito, producto de las multas y sanciones, subvenciones, y prestación personal y de transporte). *b)* Los recursos tributarios (tasas, contribuciones especiales e impuestos; tres de éstos de aplicación obligatoria —el impuesto sobre bienes inmuebles, los impuestos sobre actividades económicas y el de vehículos de tracción mecánica—, a los que se añaden los de carácter potestativo —impuestos sobre las construcciones, instalaciones y obras, y el impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana—). *c)* La participación de los municipios en los tributos del Estado y de las provincias.

Este sistema impositivo municipal concede un grado de autonomía elevado a las corporaciones locales y, asimismo, la estructura de los ingresos es compatible, también, con el principio de corresponsabilidad fiscal, pues la presión tributaria se ejerce sobre valores económicos del área de competencia de los municipios, y las facultades para la elección de tributos y fijación de los tipos impositivos permite establecer una gran correspondencia en la decisión y elección de los ingresos con la que tienen sobre los gastos públicos. Esta situación abre a los ciudadanos la posibilidad de una clara percepción de la correspondencia entre servicios municipales e impuestos exigidos, lo que permite incorporar la presión próxima de los vecinos sobre la elección de los gastos públicos de las autoridades municipales y sobre los impuestos que se les reclamen, favoreciendo así una gestión fiscal responsable.

¿Dónde están, pues, los problemas de la financiación de las haciendas locales? La respuesta unánime, que se encuentra en los intérpretes de la Hacienda local y en los análisis realizados por juristas y economistas, reside en diferenciar la autonomía financiera que la ley concede y la suficiencia financiera que con ese sistema se ha logrado. El endeudamiento creciente de los municipios prueba que esa suficiencia financiera no se ha conseguido, bien porque el sistema fiscal local no tiene potencia recaudatoria o bien porque no se hayan utilizado los ingresos disponibles por la ley en la práctica.

Al identificar las causas de ese comportamiento, hay unanimidad también en destacar la primera de ellas, pues esa insuficiencia financiera municipal se deriva del aumento de los gastos públicos. El conjunto de deberes de gasto que se impone a los municipios por ley y, por otra parte, la apertura que la ley concede para el desempeño de sus prestaciones a los municipios («el municipio puede promover —según la Ley de Bases de Régimen Local— toda clase de actividades y prestar aquellos servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de los vecinos»). Esas posibilidades abiertas al gasto han desatado una presión extraordinaria de los ciudadanos sobre los servicios públicos que una gestión democrática de los municipios ha debido responder accediendo a sus peticiones. Es imposible —afirman los gestores municipales— gobernar sin gastar más. A ello se añade el aumento del gasto público derivado del crecimiento de sus costes en partidas encarecidas para prestar determinados servicios (seguridad ciudadana, regulación del tráfico, servicio de extinción de incendios, cuidado de la red vial de la ciudad, por ejemplo). Por otra

parte, estos aumentos del gasto se intensifican cuando se introduce la variable de la dimensión del municipio, variable especialmente significativa en los grandes municipios y en los 6.978 menores de 5.000 habitantes, en los que resulta imposible organizar una Hacienda municipal, y que reclaman esa reforma estructural —hasta hoy no realizada— consistente en abordar y resolver nuestro minifundismo municipal, que impide la existencia de una Hacienda pública que ofrezca las prestaciones mínimas de gasto, pero imposibles de financiar con esas dimensiones actuales.

Es evidente que a estas causas, alegadas para explicar el aumento del gasto, hay que añadir las ya expuestas anteriormente de la asunción de actividades impropias del municipio pero que la popularidad política de los gestores realiza por disfrutar del poder, las políticas retributivas generosas, situadas al margen del mercado, y la confianza final en la existencia imaginaria de una garantía de que el crecimiento del gasto y la deuda pública locales encontrarán la ayuda final por parte del Estado, que permitirá una regularización de las situaciones deficitarias.

Todo ello ha producido un ambiente en el que la propensión al gasto municipal ha ganado una elasticidad extraordinaria, que se contrapone con la rigidez del sistema de ingresos. Esta rigidez de los ingresos municipales tiene, a su vez, causas muy diferentes. Es obvio que la elasticidad-renta de los ingresos impositivos municipales es mucho más reducida que la de los impuestos estatales. Los impuestos municipales se adaptan menos a las variaciones de los precios y, por otra parte, las gestiones catastral y censal, básicas para el rendimiento tributario del sistema municipal, están en manos del Estado y, aunque disposi-

ciones recientes hayan delegado a los municipios competencias en materia de gestión censal (vitales para exigir y generalizar el impuesto sobre actividades económicas) y los convenios de colaboración en la gestión e inspección catastral que permiten mejorar el rendimiento del impuesto sobre bienes inmuebles, debe admitirse que no todos los municipios pueden aprovecharse de esas oportunidades, demasiado costosas respecto de los medios de que disponen.

A esa rigidez del sistema de ingresos de los municipios de la Ley de 1988 debería añadirse la importante «autorrigez» que los gestores municipales realizan de las oportunidades recaudatorias que el sistema ofrece, porque no puede ganarse popularidad ni disfrutarse del poder político municipal con la percepción y contestación directa a cualquier aumento impositivo, contestación que realizan hoy los vecinos en un ambiente dominado por una sensibilidad y protesta crecientes ante los aumentos generalizados de la presión fiscal de todos los niveles de la Hacienda pública.

¿Cómo reformar esta situación actual de la financiación de las haciendas municipales? A esa pregunta fundamental han ofrecido una respuesta bien construida Ignacio Zurdo, Enrique Giménez-Reyna y Juan Zurdo (157). Una reforma basada en cuatro objetivos que llevan a un conjunto de propuestas reformadoras.

Los objetivos de la reforma se basan en el análisis que hemos realizado anteriormente. Son los siguientes: a) Lograr una mayor flexibilidad del sistema de financiación que permita aumentar la recaudación. b) Permitir la adopción de decisiones adaptadas a la heterogeneidad municipal. c) Asegurar la aplicación solidaria del modelo, garantizando a

los municipios carentes de capacidad fiscal unos recursos mínimos. *d)* No agravar el déficit municipal ni el general de las administraciones públicas.

Las propuestas tendentes a cumplir con esos objetivos de la reforma se dividen en tres grandes grupos: medidas generales, las aplicables a las grandes ciudades y las que afectan a las entidades supramunicipales.

Las principales medidas generales de reforma serían: *a)* Devolver a las participaciones en los tributos del Estado y de las comunidades autónomas su significado de recibir una parte del todo mediante un porcentaje (no una cifra fija) de la recaudación que obtengan la Hacienda central y las autonómicas (en cuanto no tengan recaudación afectada). Esa aportación de las participaciones debe cuantificarse en función del peso que el sector local haya de tener en el de las administraciones públicas. *b)* Los municipios deberían volver al sistema de participación desagregada en cada figura tributaria que existió hasta la década de los ochenta. Se descartarían, en primer lugar, los tributos cedidos y también el de sociedades por su excesiva concentración. Los impuestos participados serían el IRPF y el IVA por su extensión territorial, su capacidad recaudatoria y su elasticidad; los monopolios fiscales (sólo el del tabaco) y, finalmente, los impuestos especiales por su capacidad recaudatoria. *c)* Para cada figura tributaria, se establecería un porcentaje de participación que permanecería invariable durante el plazo de vigencia de un quinquenio, y se distribuiría según los criterios más idóneos: el IRPF según su atribución territorializada; los demás, según el consumo. En ambos casos, esa recaudación se dividiría en dos tramos: uno de atribución directa y otro vía un fondo de redistribución para

nivelar las distintas capacidades fiscales. *d)* Las insuficiencias concretas en determinadas áreas serían resueltas con las asignaciones previstas en la Ley de haciendas locales, como mecanismo financiero de cierre.

Por lo que respecta a grandes ciudades, la delimitación se realiza tomando los 500.000 habitantes de población de derecho, por lo que esos grandes municipios serían Barcelona, Bilbao, Madrid, Málaga, Sevilla, Valencia y Zaragoza.

Para este grupo, se propone disponer de unos nuevos recursos financieros que, en la propuesta que seguimos, deberían provenir: *a)* De transferencias específicas ordenadas por la autoridad respectiva. *b)* En cuanto a la financiación incondicionada podría estudiarse una participación territorializada en el IRPF mediante un porcentaje de vigencia anual. Adicionalmente, si la distribución de la recaudación lo permitiera, podría establecerse una participación en el impuesto sobre sociedades, lo que contribuiría a reasignar sectorialmente costes e ingresos generados por las mismas. *c)* En cuanto a la tributación propia, debería arbitrarse alguna figura impositiva singular como las relacionadas con la actividad urbanística o la publicidad. *d)* Finalmente, en cuanto a la participación de los ingresos estatales y autonómicos debería modificarse el coeficiente relativo a la población de derecho, para considerar la efectivamente utilizada por el presupuesto de la corporación.

Este régimen de las grandes ciudades debe hacerse compatible con el de los municipios que decidan integrarse en un área metropolitana, proceso al que habría de prestarse especial apoyo por parte de nuestras autoridades, dotándoles de especialidades fi-

nancieras que podrían concluir en un estatuto propio al modo del antiguo régimen de carta aceptado por todos los municipios integrados. El Estado y la comunidad autónoma respectiva deberían, por su parte, introducir las correcciones oportunas en los cuadros de población para que sus participaciones tributarias se determinaran, con mayor progresividad, sobre toda la población comprendida en el área de influencia de la entidad metropolitana. El sistema quizá necesitase algún tipo de subvención inicial para posibilitar su creación y puesta en funcionamiento.

La tercera característica a que responde el comportamiento de las haciendas territoriales es el *crecimiento intenso de su endeudamiento*. Éste ha pasado, en las Comunidades Autónomas, del 0,48 por 100 del PIB en 1984 al 6,2 por 100 en 1995, mientras que la deuda viva de las administraciones locales, que suponía el 2,8 por 100 del PIB en 1984, pasaba al 4,3 por 100 en 1995. 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 (158) 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 reforzar los mecanismos de corresponsabilidad fiscal, de una parte 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 de los *Escenarios 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 incumplan los límites de endeudamiento previamente establecidos.

Por lo que se refiere al endeudamiento de las haciendas locales, varios son los rasgos que lo caracterizan: a) Su rápido crecimiento, que ha duplicado prácticamente, en una década, como antes se indicó, su participación en el PIB. Ese intenso desarrollo de la deuda ha producido una consecuencia inevitable: una carga financiera demasiado elevada en relación con los ingresos corrientes en las haciendas locales que, en 1994, se situaba en un valor medio por encima del 20 por 100. b) La deuda municipal presenta, además, un rápido crecimiento de la deuda a corto plazo (los préstamos y créditos a menos de un año, que representaban, en 1994, el 22,2 por 100 del total, en contraposición del 9,5 por 100 en 1984), la deuda a medio plazo (un 8,5 por 100 en 1994 frente al 9,4 por 100 en 1984) y la deuda propiamente de largo plazo, que suponía en 1984 el 80,6 por 100 de la deuda, ha decrecido hasta el 69 por 100 en 1994. c) Una estructura ésta de la deuda de características adversas para la estabilidad financiera de las actividades locales, pues los déficit de tesorería se han convertido en un mal endémico que trata de remediarse comprometiendo más deuda a corto plazo, lo que atribuye una imagen de baja solvencia a las entidades locales. d) Con el fin de poder hacer frente a las cargas financieras de la deuda (intereses y amortizaciones) derivadas de la deuda acumulada en el pasado, muchos ayuntamientos deberían generar

elevados niveles de ahorro y reducir el ritmo de las inversiones. Ambas alternativas tienen costes importantes y evidentes. Aumentar el ahorro equivale a reducir los gastos corrientes, minorando los servicios públicos, y reducir las inversiones no sólo significa minorar la creación de equipamientos colectivos muy necesarios para la propia productividad del sector privado, sino que, al mismo tiempo, no permiten aprovechar los fondos europeos, con lo que se pierden oportunidades de mayor inversión. En esta dura circunstancia, muchas haciendas locales no han renunciado al primer término del dilema mayor ahorro-menores gastos corrientes, y no han aceptado tampoco las menores inversiones. Han seguido gastando en más consumo y en más inversiones, elevando su nivel de deuda y empeorando su situación financiera, que han tratado de ocultar mediante procedimientos poco rigurosos (acudiendo a la financiación de los proveedores) o escasamente transparentes, lo que ha creado una desconfianza justificada del sector financiero en la deuda local. En el fondo de estas situaciones, se encuentran políticas presupuestarias laxas, que no utilizan los márgenes de imposición que les concede el sistema financiero municipal actual y que, en definitiva, concluyen en peticiones de mayores transferencias financieras al Estado o a las comunidades autónomas. Comportamientos que han extendido una opinión muy desfavorable —quizá no fundada— que afectaba a la solvencia de las haciendas municipales.

Los buenos conocedores de los mercados de la deuda pública española diagnostican los problemas de la deuda municipal afirmando que su endeudamiento, aunque con un rápido crecimiento en los últimos años, no es excesivo (la deuda total no es un pro-

blema macroeconómico por su nivel). Sin embargo, la deuda municipal se convierte en una amenaza para las entidades que la han generado. Esta amenaza microeconómica —como la califica Ignacio Ezquiaga (159)— es relevante a escala nacional en cuanto puede incidir negativamente sobre la estabilidad financiera macroeconómica. De modo que el problema principal de la deuda pública local no está relacionado con la solvencia, sino con la liquidez, es decir, con las precarias vías de acceso de las entidades locales al mercado financiero. El remedio de esta situación de la Hacienda local debe residir en políticas presupuestarias rigurosas, necesitando también el tratamiento de aquellas haciendas municipales en situación más crítica que deberían reclamar cooperación y ayuda de las entidades territoriales de superior nivel. Tutela financiera respetuosa para la autonomía de las entidades municipales que llevase a la redacción de planes de saneamiento financiero (como los realizados en Canarias y Andalucía) con la concesión de subsidios estimulantes para tratar de primar los tipos de interés, pero con el compromiso del pleno del Ayuntamiento que reclame la ayuda de seguir, con esfuerzo y perseverancia, una política presupuestaria estricta, dirigida al equilibrio a plazo medio.

Ad. D) Las actividades de la empresa pública padecen cuatro características que definen sus actividades y han determinado su gravitación hacia el Presupuesto, impulsando el crecimiento del gasto público y contribuyendo a causar el déficit. Esas cuatro características condicionantes de la ejecutoria de las empresas públicas en España, y de su relación con el gasto y déficit públicos, son las siguientes:

1. La que el profesor Segura (160) ha denominado la insen-

sibilidad 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 por el 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 financiación de las actividades de las empresas públicas en pérdida resulte en principio ilimitada, dependiendo del apoyo de los Presupuestos (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 (161) 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, que disciplinaría a todos los agentes que operan en la empresa 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 por razones políticas y sociales, debiendo someterse a las empresas públicas a *contratos-programa*, en cuantía definida y encargando de su gestión a una agencia independiente y 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 desempeñan 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 (162)— del portillo 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 pretende que las empresas públicas desempeñen 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 en

que incurre cada empresa pública derivada de objetivos políticos 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.

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 por parte 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 (163)—, 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. No puede afirmarse, sin embargo, que en la última década no se hayan privatizado empresas públicas en España. Lo que sí puede decirse es que ese proceso ha sido radicalmente distinto al regis-

trado 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 ha encontrado en el pasado es la negativa reiterada de los gobiernos socialistas 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 (164)— a decisiones estratégicas de las corporaciones de las 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*: a) 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. b) La intencionalidad de esas operaciones, consistente —como afirman Oscar Fanjul y Luis Mañas (165)— 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. c) La venta de los paquetes accionariales de las empresas públicas no ha sido en todos los casos lo transparente que habría 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 J. Vickers (166)— financieramente neutrales, a menos de que contribuyan a un aumento de la eficiencia económica. Éste 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 (167)— que «en el futuro, los problemas presupuestarios resultantes del elevado déficit público y crecida deuda pública actuales, 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».

Ad. E) El problema del fraude fiscal ha guardado en España una estrecha correlación con el déficit público, y sus estimaciones tienden a coincidir, como mínimo, con las del déficit público en las mismas cuantías. Un tema de tan-

ta relevancia no ha atraído, sin embargo, a una atención reformadora sistemática de nuestra Hacienda pública.

Extender el cumplimiento tributario del cuadro fiscal, tal y como éste se ha ido conformando desde 1977, 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, la eficiencia y la equidad en el reparto de la carga tributaria establecida. Un objetivo, además de importante, de compleja consecución, dados el dominio de los impuestos directos —IRPF y gravamen de sociedades— y la forma perfeccionada de la imposición indirecta con el IVA, tributos que han supuesto para los comportamientos de los contribuyentes cambios trascendentes, y que reclaman un comportamiento y un tratamiento de su gestión e inspección que obligan a disponer de una Administración tributaria competente y suficiente. La aplicación del nuevo sistema tributario ha ido revelando la existencia de un amplio margen de fraude fiscal, sin que se haya dispuesto —como hemos reiterado— 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 (168). Atendiendo a esos análisis, siete son, al menos, las líneas en las que

convendría actuar para contar con una actuación eficiente frente al fraude fiscal:

1.<sup>a</sup>) Su conocimiento. No resulta posible mejorar el cumplimiento tributario si comenzamos ignorándolo. Negarse a conocer las dimensiones del fraude, no investigando y valorando 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. 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, dirigida por el profesor Lagares. 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. El inventario de estas estimaciones presenta un preocupante panorama del fraude en la actualidad: una valoración cifrada que sitúa su nivel —al menos— 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. Las estimaciones de la economía sumergida permiten afirmar que quizá no sea aventurado afirmar que el fraude podría elevarse hasta el 40 por 100 de las magnitudes declaradas. Obviamente, las cuotas evadidas son menores, debido a que una cierta proporción de las cantidades no declaradas han soportado ya algún tipo de pago impositivo

por retención en la fuente. La importancia de ese resultado parece aconsejar la ordenación de esos trabajos y su empuje 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, que valorara, 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 al fin de extender el cumplimiento de sus deberes fiscales por los ciudadanos.

2.<sup>a</sup>) 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, pues, una tarea pendiente: mejorar nuestros defectuosos textos legales, sistematizar sus preceptos y llegar a una *codificación fiscal* de los mismos. Es éste un factor fundamental de los que el profesor Lagares denomina elementos constitutivos de la *prevención del fraude*, y que obligan a que los textos fiscales definan las bases y hechos impo-

nibles en lo que económicamente significan renta, beneficio o valor añadido, y no definiciones legales de tales magnitudes que se separen de su realidad económica o de su generalizada apreciación social.

3.<sup>a</sup>) 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 prometidora 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 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 y detallada que permita evaluar sus posibles aportaciones a la gestión e inspección del sistema fiscal. Lo que sí puede asegurarse, 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 puede olvidarse 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. Así, para mejorar los servicios administrativos que combaten el fraude fiscal, es preciso dotarlos de personal y de los medios más adecuados para la tarea, y que este personal incorpore un espíritu dinámico de gestión empresarial bien distinto de los burocratizados procedimientos habituales de la Administración española. Ese espíritu dinámico constituye, como subraya el profesor Lagares, un componente básico para la *represión del fraude fiscal* que compone, con las *medidas de prevención del fraude*, la política que debe tratar de reducirlo.

4.<sup>a</sup>) 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 (169). 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 constituido una condición tradicional para extender el cumplimiento tributario. Por otra parte, no puede olvidarse que, en esa progresividad de la imposición —como destaca el profesor Lagares— intervienen factores no computados por la ley ni la Administración —los procesos inflacionistas y el no evaluar debidamente los gastos necesarios para la obtención de la renta— que crean en el contribuyente una posición contraria al cumplimiento tributario.

5.<sup>a</sup>) La mejora de la calidad de las normas fiscales (condición 2.<sup>a</sup> 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. Este necesario equilibrio entre la percepción del contribuyente respecto de los servicios que recibe y los impuestos que paga constituye, como destaca el profesor Lagares, el primer componente de las políticas de *prevención del fraude*.

6.<sup>a</sup>) Entre las políticas de *prevención del fraude*, no puede olvidarse un factor sobre el que llama la atención el propio profesor Lagares: el que comprende las acciones orientadas a evitar la ineficiencia, el despilfarro y la malversación de los caudales públicos obtenidos por impuestos, pues si una parte de los caudales públicos se utiliza de modo ineficiente, se despilfarra o malversa, se producirá un desequilibrio en la relación impuestos-servicios públicos, con la consiguiente inducción al fraude de los contribuyentes. Los escandalosos comportamientos de miembros destacados de la Administración española en la utilización de los fondos públicos constituyen un disolvente de primer orden para el cumplimiento tributario. Nada se diga del incumplimiento de los deberes impositivos por parte de gobernantes, miembros de partidos políticos y clases elevadas de la sociedad española como disolvente de la generalización de los impuestos. Situaciones éstas que deben corregirse de raíz, porque en ellas España se juega no sólo la magnitud del fraude fiscal, sino el propio fundamento de su democracia.

7.<sup>a</sup>) La *represión del fraude fiscal* constituye parte de la política frente al fraude que se complementa con las medidas de *prevención del fraude*. Esas medidas de represión del fraude cabe agruparlas en dos núcleos diferentes, como propone el profesor Lagares: 1) Reducir la utilidad derivada de las cantidades no pagadas debido al fraude fiscal (la progresividad excesiva de los impuestos, que no se aplican con generalidad); evitar los costes indirectos o administrativos de la imposición, que se derivan, en muchas ocasiones, de la complejidad innecesaria de las normas fiscales (la simplificación de los impuestos constituye un arma importante de la lucha contra el fraude). 2) Aumentar la probabilidad de que los defraudadores sean descubiertos, lo que reclama el cumplimiento de varias condiciones: una información de los distintos tributos y contribuyentes por parte de la Administración; reforzar los medios personales de la Administración antes mencionados; dirigir las técnicas de control a la comprobación de los conceptos económicos y contables que configuran el hecho imponible; aproximar en el tiempo declaración del contribuyente y comprobación por la Administración; rápida solución de los expedientes, y establecer un cuadro de

sanciones que encarezca el coste del fraude y que cuente con los procedimientos administrativos y judiciales para su justa, rápida y efectiva aplicación.

La combinación de las siete 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 y disminuir el déficit público.

## VI. EL CAMINO DE LA CONVERGENCIA EN EL PRESUPUESTO PARA 1997

### Esfuerzo de consolidación presupuestaria según el Programa de Convergencia

Las finanzas públicas van a constituir el escollo fundamental en el camino del proceso español de convergencia. En efecto, y según resulta de las cuentas provisionales publicadas por el Banco de España (170), a finales de 1995 el déficit del conjunto de las administraciones públicas alcanzó el 5,9 por 100 del producto interior bruto (PIB), y la deuda pública el 66 por 100; a 31 de

CUADRO N.º 16

#### DÉFICIT PÚBLICO EN PORCENTAJE DEL PIB

AGENTE	1995	1997	Esfuerzo de consolidación
Estado.....	-4,5	-2,5	+2,0
Seguridad social.....	-0,5	-0,2	+0,3
Comunidades autónomas.....	-0,8	—	—
Corporaciones locales.....	-0,1	-0,3	+0,6
<b>TOTAL.....</b>	<b>-5,9</b>	<b>-3,0</b>	<b>+2,9</b>

El signo (+) indica una mejora del déficit en el periodo.

CUADRO N.º 17

## DEUDA PÚBLICA A 31 DE DICIEMBRE DE 1996

	En porcentaje del PIB
Estado .....	56,0
Seguridad social .....	—
Comunidades autónomas .....	5,7
Corporaciones locales .....	4,3
<b>TOTAL</b> .....	<b>66,0</b>

diciembre de 1997, dichos indicadores no deben rebasar, con respecto al PIB de dicho año, el 3 y el 60 por 100.

El esfuerzo de consolidación presupuestaria que, de acuerdo con el Plan de Convergencia Actualizado, debería realizar cada uno de los agentes del sector público español, es el que recoge el cuadro n.º 16. Prácticamente, en tres puntos de PIB ha de ser reducido el déficit en el bienio 1996-1997.

En cuanto a la deuda pública la situación a 31 de diciembre de 1995 se presenta en el cuadro número 17. El esfuerzo de convergencia en cuanto a la deuda pública implicaría rebajar ésta en 6 puntos con respecto al PIB de 1997 por el conjunto de los agentes públicos; el Plan de Convergencia actualizado no efectúa desagregación por subsectores.

### Esfuerzo de convergencia en el Estado a consecuencia de la regularización de gastos en 1995 que eleva el déficit de dicho agente

Por Real Decreto-Ley 12/1996, de 26 de julio, se han concedido créditos extraordinarios por importe de 721.169,7 millones de pesetas, destinados a atender obligaciones de ejercicios ante-

rios que carecían de cobertura presupuestaria («agujero» presupuestario), que estaban sin contabilizar.

Dado que la totalidad de las obligaciones que existían a 31 de diciembre de 1995 carecían de cobertura presupuestaria, el artículo 6 del citado Real Decreto-Ley establece que se imputarán en la contabilidad económico-patrimonial de la Administración General del Estado del ejercicio 1995. Ello ha dado lugar a que el déficit del Estado de 1995 se aumente en 547,8 miles de millones de pesetas, el 0,7 por 100 del PIB, pasando a ser del 5,2 por 100 del PIB. El déficit público ha sido inferior al volumen global de obligaciones existentes a consecuencia de que parte de dichos gastos ya fueron reflejados en el déficit público de años anteriores, al estar contabilizados como anti-

cipos de tesorería, y además porque tampoco incrementan el déficit público aquellos gastos regularizados consistentes en transferencias corrientes o de capital a otros agentes que forman parte del sector administraciones públicas.

Por lo que acabamos de exponer, el esfuerzo de convergencia del Estado para el bienio 1996-1997 pasa a ser de 2,7 puntos de PIB, en lugar de los dos puntos previstos en el Programa de Convergencia, como se desprende del cuadro n.º 18.

En el conjunto del bienio 1996-1997, el esfuerzo de convergencia ha sido realizado en el gasto público, que pasa del 25,47 por 100 del PIB en 1995 al 22,85 por 100 en 1997, con reducción de 2,62 puntos de PIB, prácticamente los 2,7 puntos en que el déficit tenía que ser reducido.

El cuadro n.º 19 detalla la liquidación de los gastos del Estado en 1995, así como la previsión presupuestaria para 1997; los gastos de los ministerios aparecen clasificados en cinco grandes grupos.

Los gastos no clasificados comprenden los intereses de la deuda, las participaciones en ingresos de los entes territoriales y las participaciones en ingresos de la

CUADRO N.º 18

## ESFUERZO DE CONVERGENCIA DEL ESTADO 1996-1997

	1995 (liquidación)	Porcentaje s/PIB	1997 (previsión)	Porcentaje s/PIB
Derechos reconocidos .....	14.472,3	20,74	16.525,8	20,87
Obligaciones reconocidas .....	17.771,0	25,47	18.099,2 (*)	22,85
Déficit presupuestario.....	-3.298,7	-4,73	-1.573,4	-1,98
Ajustes .....	-329,8	-0,47	-406,6	-0,51
Déficit Contabilidad Nacional ..	-3.628,5	-5,20	-1.980,0	-2,50

(\*) Créditos presupuestarios.

CUADRO N.º 19

**SUBSECTOR ESTADO**  
**OBLIGACIONES RECONOCIDAS**  
(En millones de pesetas)

GRUPOS DE GASTO	Liquidación 1995 (*) (1)	Porcentaje S/PIB	Presupuesto 1997 (2)	Porcentaje S/PIB	Diferencia (2-1)	Porcentaje Δ (2/1)
GASTOS NO CLASIFICADOS.....	6.939.766	9,9	8.331.978	10,5	1.392.212	20,1
Deuda pública.....	2.914.724		3.459.283		544.559	18,7
Entes territoriales.....	3.151.786		3.801.971		650.185	20,0
Fondo de Comp. Interterritorial.....	118.047		133.245		15.198	12,9
Relaciones con las CC.EE.....	755.209		937.479		182.270	24,1
GASTOS SOCIALES.....	6.292.253	9,0	6.089.614	7,7	-202.639	-3,2
M.º de Educación y Cultura.....	1.276.703		1.069.423		-207.280	-16,2
M.º de Educación y Ciencia.....	1.210.006		—		—	—
M.º de Cultura.....	66.697		—		—	—
M.º de Trabajo y Asuntos Sociales ..	1.558.316		808.482		-749.834	-48,1
M.º de Trabajo.....	1.506.741		—		—	—
M.º de Asuntos Sociales.....	51.575		—		—	—
M.º de Sanidad y Consumo.....	2.619.599		3.302.288		682.689	26,0
Clases pasivas.....	837.635		909.421		71.786	8,5
GASTOS DE ADMINISTRACIÓN GENERAL.....	2.477.699	3,6	2.318.294	2,9	-159.405	-6,4
Organos constitucionales.....	28.296		31.677		3.381	11,9
M.º de Asuntos Exteriores.....	126.488		118.243		-8.245	-6,5
M.º de Justicia e Interior.....	859.754		776.984		-82.770	-9,6
M.º de Justicia.....	—		154.770		—	—
M.º de Interior.....	—		622.214		—	—
M.º de Defensa.....	907.206		869.607		-37.599	-4,1
M.º de Economía y Hacienda.....	276.389		240.717		-35.672	-12,9
M.º para las Admones. Públicas.....	30.460		29.835		-625	-2,0
M.º de la Presidencia.....	51.964		34.949		-17.015	-32,7
Gastos de diversos ministerios.....	197.142		216.282		19.140	9,7
GASTOS ECONÓMICOS.....	2.061.274	2,9	1.359.360	1,7	-701.914	-34,0
M.º de Fomento y Medio Ambiente ..	1.564.854		1.066.831		-497.753	-31,8
M.º de Fomento.....	—		867.870		—	—
M.º del Medio Ambiente.....	—		198.961		—	—
M.º de Industria y Energía.....	195.365		106.166		-89.199	-45,6
M.º de Agricultura, P. y Aliment.....	301.325		186.363		-114.962	-38,1
TOTAL GENERAL.....	17.770.992	25,4	18.099.246	22,8	328.254	1,8

(\*) Incluye repercusión del Real Decreto-Ley 21/1996, de 26 de julio, por 547.800 millones de pesetas.

Comunidad Europea; sobre ellos, el gobierno no puede efectuar ajuste alguno. Tales gastos, que en 1995 representaban el 9,9 por 100 del PIB, en 1997 se estima que supondrán el 10,5 por 100, con ganancia de 0,6 puntos del

PIB en el bienio, y un crecimiento del 20,1 por 100.

Los restantes grupos de gasto experimentan reducciones, tanto en relación con el PIB como en términos absolutos; sin tales ajustes,

no hubiera sido posible alcanzar el criterio de convergencia de déficit público.

Los gastos sociales experimentan durante el bienio, en conjunto, una disminución de su participa-

ción en el PIB de 1,3 puntos, con un decrecimiento del 3,2 por 100. El Ministerio de Educación y Cultura es el que soporta el ajuste de este grupo de gasto; las diferencias en los ministerios de Trabajo y Asuntos Sociales y Sanidad quedan casi totalmente compensadas entre sí, y se deben a una clarificación de las fuentes de financiación de las prestaciones contributiva y no contributivas.

Los servicios de administración general han perdido 0,7 puntos de participación en el PIB, pasando de representar el 3,6 por 100 en 1995 al 2,9 en 1997, con una tasa de disminución en el período del 6,4 por 100.

Por último, el grupo de gastos económicos experimenta una caída en su participación en el PIB de 1,2 puntos; en 1995, absorbía el 2,9 por 100, en 1997, dicho porcentaje se reduce al 1,7 por 100, lo que representa una tasa de decrecimiento en el período del 34 por 100.

El total del gasto sólo aumenta en el bienio 1996-1997 el 1,8 por 100.

### **Nueva estrategia de estabilidad y convergencia**

El nuevo gobierno ha implantado una nueva estrategia de estabilidad y convergencia que rompe con el modelo presupuestario que ha dominado desde 1975 hasta 1995, con los rasgos que se han expuesto en las páginas anteriores.

En efecto, seis reformas de carácter estructural han sido puestas en marcha:

- La creación, por Real Decreto 838/1996, de 10 de mayo, de la Oficina del Presupuesto, dependiente directamente del Presiden-

te del Gobierno, con las funciones de asistir a éste en la formulación de la política presupuestaria, así como en el seguimiento de los Presupuestos Generales.

Se hace así realidad una de las propuestas de la doctrina para lograr la reducción del déficit público, situando las decisiones presupuestarias al máximo nivel del gobierno.

- La constitución de una comisión para la elaboración de una nueva Ley General Presupuestaria, acorde con el nuevo entorno de estabilidad económica en el que la política presupuestaria ha de desarrollarse. Dado que dicha Ley no estará en vigor en el período de ejecución del Presupuesto, se han incorporado en el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1997 normas que eviten la laxitud que ha venido imperando hasta ahora en la gestión presupuestaria, así como se ha remitido a las Cortes un Proyecto de ley de disciplina presupuestaria.

- La introducción de la corresponsabilidad fiscal en el nuevo sistema de financiación autonómica.

- La iniciación del desarrollo del Pacto de Toledo para que comience a surtir sus efectos, aunque sean mínimos, en el Presupuesto para 1997.

- Las medidas liberalizadoras en materia de suelo y de colegios profesionales (Real Decreto-Ley 5/1996, de 7 de junio).

- La aprobación de un plan de privatización de las empresas públicas (acuerdo de Consejo de Ministros de junio 1996), desprendiéndose el Estado de la función de producir bienes y servicios de mercado, para lo que se encuentra mejor preparado el sector privado, y ello con tres finalidades:

- Ir reduciendo la aportación del Presupuesto del Estado a la cobertura de las pérdidas y a la financiación de las inversiones, de acuerdo con el marco regulador comunitario.

- Obtener recursos para amortizar deuda pública, colaborando a cumplir el criterio de Maastricht en cuanto al nivel de deuda pública.

- Asegurar un funcionamiento eficiente de las empresas para que puedan alcanzar el mayor nivel de productividad, integrando las empresas públicas en grupos empresariales más amplios, que aseguren su viabilidad futura en un mundo globalizado.

En el difícil camino de la convergencia, el nuevo gobierno se encontró con un Presupuesto en marcha, que era el Presupuesto prorrogado de 1995 adaptado a 1996 por las modificaciones aprobadas por los decretos leyes de 28 de diciembre de 1995, número 12/1995, y de 19 de enero de 1996, n.º 1/1996, y por el ajuste técnico del acuerdo de Consejo de Ministros de 28 de diciembre de 1995, declarando no disponibles créditos por un importe de 850.810 millones de pesetas, acciones que configuraron para 1996 un Presupuesto prácticamente equivalente al que el gobierno había presentado en septiembre de 1995 a las Cortes, pero con un entorno económico totalmente diferente. En efecto, el Presupuesto presentado por el gobierno se insertaba en un crecimiento de la economía del 3,4 por 100 del PIB, con un deflactor del 3,8 por 100, cuando la realidad es que para el corriente año se estima un crecimiento máximo del 2,3 por 100 en términos reales, con un deflactor del PIB del 3,6 por 100.

Tal cambio de escenario llevó al gobierno a adoptar en mayo de

1996 un acuerdo de no disponibilidad de créditos por un importe de 200.000 millones de pesetas, con objeto de restringir la capacidad de gasto derivada del Presupuesto prorrogado y adaptar, en la medida de lo posible, la política presupuestaria a la senda de convergencia.

### Estrategia presupuestaria para 1997

La estrategia presupuestaria para 1997 se ha insertado en un marco de recuperación económica con estabilidad (crecimiento del PIB del 3 por 100 en términos reales, deflactor del PIB 2,9 por 100, el IPC diciembre/diciembre aumentará el 2,6 por 100, y el crecimiento del empleo se prevé en el 2 por 100).

Desde que el Tratado de la Unión Europea fijó el criterio de convergencia de déficit público en términos del Sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas (SEC), la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado requiere un conocimiento profundo del marco conceptual de la contabilidad nacional del SEC (171). Esto se acentúa aún más para el año 1997, por ser el último del Programa de Convergencia, el que ha de servir de base para el examen de pase a la tercera fase de la unión monetaria, sin posibilidad de rectificación posterior, y por haber definido claramente Eurostat, en el transcurso de 1996, alguno de los criterios que deberían utilizarse para contabilizar determinadas operaciones, como las plusvalías ocasionadas en la enajenación de empresas públicas, cuya forma de contabilización tiene una gran repercusión en la cuantía del déficit público.

La contabilización de los ingresos y de los gastos, de acuerdo

con los principios del SEC, es por tanto fundamental, debiendo destacarse por su importancia los siguientes:

- El de devengo puro, tanto para los ingresos como para los gastos.
- La consideración como ingresos financieros de los obtenidos por privatizaciones de empresas públicas, tanto los derivados de la cartera del Estado como de los procedentes de empresas controladas por *holding*.
- La consideración como transferencias de capital de las deudas asumidas de agentes no pertenecientes al sector administraciones públicas, ya que la operación supone una redistribución del ahorro del Estado. Sin embargo, hasta ahora Eurostat ha admitido que se considere como transferencias de capital no la totalidad de la deuda asumida, sino solamente la anualidad de amortización de dicha deuda en los años en que venzan. Este ha sido el criterio tenido en cuenta en el Presupuesto para 1997.

La reducción del déficit del Estado al 2,5 por 100 del PIB en 1997 puede conseguirse a través de una triple alternativa: disminución del gasto, aumentando la presión fiscal o por una alternativa mixta: reducción del gasto y aumento de la presión fiscal.

En el Plan de Convergencia actualizado, aprobado por las Cortes y por la Comisión de la Comunidad Europea, se establecía que la senda de convergencia discurriría a través de la reducción del gasto público; la presión fiscal individual permanecería constante. Es esta alternativa la que ha seguido el gobierno en la elaboración del Presupuesto para 1997.

La metodología utilizada para cuantificar el Presupuesto del Estado para 1997, en términos de

créditos correspondientes a operaciones no financieras, ha sido la siguiente:

a) Determinación de los ingresos no financieros en términos de derechos reconocidos, excluidos los ingresos procedentes de privatizaciones de empresas públicas.

b) Determinación del déficit público para que no sobrepase el criterio de convergencia de déficit público del 2,5 por 100 del PIB.

c) Límite máximo de gastos no financieros (presupuestarios y no presupuestarios), en términos de obligaciones reconocidas (a + b).

d) Estimación de los gastos no financieros extrapresupuestarios que se corresponden con los ajustes que han de realizarse a consecuencia de que los criterios de contabilidad pública no coincidan, en determinadas operaciones, con los señalados por el SEC, que es el empleado por la Comunidad Europea para determinar la cuantía del déficit (intereses de la deuda y anualidades de amortización de las deudas asumidas).

e) Estimación del techo de obligaciones presupuestarias reconocidas (c - d).

f) Transformación en créditos presupuestarios del gasto presupuestario en términos de obligaciones reconocidas.

Aplicando esta metodología, el techo máximo de créditos presupuestarios no financieros resulta de 18.099,2 millones de pesetas, lo que supone que el Presupuesto para 1997 aumenta sobre el Presupuesto base de 1996 el 1,7 por 100, existiendo, por tanto, un margen presupuestario de 307,3 miles de millones de pesetas.

El Presupuesto base 1996 aparece calculado en la forma que recoge el cuadro n.º 20 (172).

CUADRO N.º 20

## CÁLCULO DEL PRESUPUESTO BASE PARA 1996

	<i>Miles millones</i>
1. Presupuesto inicial de 1995 .....	17.326,7
2. Ajuste Presupuesto prorrogado .....	-10,1
3. Presupuesto prorrogado (1 + 2) .....	17.316,6
4. Real Decreto-Ley 1/96 .....	798,1
5. Intereses de la deuda pública .....	477,9
6. Actualización pensiones clases pasivas .....	50,1
7. Acuerdo no disponibilidad de 28 de diciembre .....	-850,8
8. Presupuesto base inicial (3 a 7) .....	17.791,9

La opción política efectuada por el gobierno para distribuir el margen presupuestario aparece detallada en el cuadro n.º 21, y ha sido la siguiente:

• Los gastos no clasificados funcionalmente (intereses de la deuda pública, participaciones de los entes territoriales en ingresos del Estado, fondo de compensación interterritorial y relaciones financieras con la Comunidad Europea) experimentan un aumento de 477,1 miles de millones de

CUADRO N.º 21

## CONTRIBUCIÓN AL AUMENTO DEL GASTO

<i>GRUPOS DE GASTO</i>	<i>Presupuesto Base 1996 (1)</i>	<i>Presupuesto 1997 (2)</i>	<i>Diferencia (3) = (2 - 1)</i>	<i>Porcentaje Δ (4) = (2 - 1)</i>	<i>Porcentaje total diferencia</i>
<b>GASTOS NO CLASIFICADOS .....</b>	<b>7.854.897</b>	<b>8.331.978</b>	<b>477.081</b>	<b>6,1</b>	<b>155,2</b>
Deuda pública .....	3.398.564	3.459.283	60.719	1,8	
Entes territoriales .....	3.478.371	3.801.971	323.600	9,3	
Fondo de Comp. Interterritorial .....	128.845	133.245	4.400	3,4	
Relaciones con las CC.EE. ....	849.117	937.479	88.362	10,4	
<b>GASTOS SOCIALES .....</b>	<b>6.058.262</b>	<b>6.089.614</b>	<b>31.352</b>	<b>0,5</b>	<b>10,2</b>
M.º de Educación y Cultura .....	1.096.933	1.069.423	-27.510	-2,5	
M.º de Trabajo y Asuntos Sociales .....	1.159.251	808.482	-350.769	-30,3	
M.º de Sanidad y Consumo .....	2.915.298	3.302.288	386.990	13,3	
Clases pasivas .....	886.780	909.421	22.641	2,6	
<b>GASTOS DE ADMINISTRACIÓN GENERAL .....</b>	<b>2.351.414</b>	<b>2.318.294</b>	<b>-33.120</b>	<b>-1,4</b>	<b>-10,8</b>
Organos constitucionales .....	30.115	31.677	1.562	5,2	
M.º de Asuntos Exteriores .....	105.936	118.243	12.307	11,6	
M.º de Justicia .....	172.214	154.770	-17.444	-10,1	
M.º de Defensa .....	869.608	869.607	-1	0,0	
M.º de Economía y Hacienda .....	247.929	240.717	-7.212	-2,9	
M.º del Interior .....	627.683	622.214	-5.469	-0,9	
M.º para las Admones. Públicas .....	37.035	29.835	-7.200	-19,4	
M.º de la Presidencia .....	46.801	34.949	-11.852	-25,3	
Gastos de diversos ministerios .....	214.093	216.282	2.189	1,0	
<b>GASTOS ECONÓMICOS .....</b>	<b>1.527.327</b>	<b>1.349.360</b>	<b>-167.967</b>	<b>-11,0</b>	<b>-54,6</b>
M.º de Fomento .....	973.341	867.870	-105.471	-10,8	
M.º de Industria y Energía .....	149.968	106.166	-43.802	-29,2	
M.º de Agricultura, Pesca y Alimentación .....	138.720	186.363	47.643	34,3	
M.º del Medio Ambiente .....	265.298	198.961	-66.337	-25,0	
<b>TOTAL GENERAL .....</b>	<b>17.791.900</b>	<b>18.099.246</b>	<b>307.346</b>	<b>1,7</b>	<b>100,0</b>

CUADRO N.º 22

**CONTRIBUCIÓN AL AUMENTO DEL GASTO**  
(En millones de pesetas)

	<i>Presupuesto Base 1996</i>	<i>Presupuesto 1997</i>	<i>Diferencia</i>	<i>Porcentaje Δ</i>	<i>Porcentaje total</i>
Gastos no clasificables.....	7.854.897	8.331.978	477.081	6,1	155,2
Gastos sociales .....	6.058.262	6.089.614	31.352	0,5	10,2
Gastos de Adm. General .....	2.351.414	2.318.294	-33.120	-1,4	-10,8
Gastos económicos .....	1.527.327	1.359.360	-167.967	-11,0	-54,6
<b>TOTAL GENERAL.....</b>	<b>17.791.900</b>	<b>18.099.246</b>	<b>307.346</b>	<b>1,7</b>	<b>100,0</b>

pesetas, el 155,2 por 100 del margen presupuestario disponible. Es decir, que este grupo de gastos no sólo absorbe la totalidad del margen presupuestario, sino que lo sobrepasa en el 55,2 por 100.

Dado que tales gastos no pueden reducirse, ya que derivan de leyes, del Tratado de la Unión Europea y de la situación de los mercados financieros respecto a los intereses de la deuda pública, el gobierno ha efectuado el ajuste en los restantes grupos de gasto (ver cuadro n.º 22).

- Los gastos sociales (educación y cultura, trabajo y asuntos sociales, sanidad y clases pasivas) derivan en su casi totalidad de leyes que garantizan derechos subjetivos que sólo pueden ser reducidos modificando las leyes que los regulan. Dado que el gobierno ha efectuado la opción política de que dichos gastos no estuvieran sujetos a ajuste, las pensiones públicas se han revalorizado por el índice previsto de precios al consumo (2,6 por 100), y la sanidad tiene el mismo ritmo de crecimiento que el PIB nominal (6 por 100) en virtud del acuerdo adoptado en su día por la Comisión de Política Fiscal y Financiera.

La clarificación de las fuentes de financiación de las prestaciones contributivas y no contributi-

vas da lugar a un aumento de la aportación adicional del Estado al INSALUD que se compensa con una menor aportación del Estado al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para la financiación de los complementos de pensiones mínimas.

El resultado global ha sido que el conjunto de los gastos sociales sube 31,4 miles de millones de pesetas. Quedan, por tanto, exclusivamente los gastos de los servicios económicos y los de la administración general para soportar el recorte de gastos de 201,1 miles de millones de pesetas necesarios para no sobrepasar el margen presupuestario de convergencia que, como hemos dicho, asciende a 307,3 miles de millones de pesetas.

- Los servicios de administración general (órganos constitucionales, asuntos exteriores, justicia, defensa, economía y hacienda, interior, administraciones públicas y presidencia del gobierno) han experimentado una baja con respecto al Presupuesto base de 1996 de 33,1 miles de millones de pesetas, el 1,4 por 100.

- Los gastos de los servicios económicos (fomento, industria y energía, agricultura y medio ambiente) han sido los que han soportado el mayor ajuste: 168.000 millones de pesetas (-11 por 100).

Para compensar la baja de inversiones reales, que asciende a 146,6 miles de millones de pesetas, y que afecta principalmente a los servicios económicos, el gobierno, en el Proyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, arbitra los mecanismos adecuados para conseguir que a través de financiación privada la inversión en infraestructuras mantenga el nivel de ejercicios anteriores.

Es de resaltar que, por primera vez desde hace muchísimos años, los gastos de funcionamiento de los servicios del Estado experimentan una reducción con respecto a 1996, tanto en términos reales como monetarios.

El presupuesto de ingresos no financieros experimenta para 1997 un crecimiento del 6 por 100, análogo al estimado para el PIB.

El Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas se estima crezca al 6,8 por 100 a consecuencia de la evolución favorable del empleo y del crecimiento de la remuneración de los asalariados, que da lugar a que, por lo general, este impuesto tenga una elasticidad superior a la unidad.

En el Impuesto sobre Sociedades, se estima un aumento del 8,5 por 100. La recaudación de

este impuesto va a estar influida por las modificaciones normativas de la Ley 43/1995, del Impuesto sobre Sociedades, y de la modificación del régimen de pagos a cuenta.

Para el IVA se prevé un incremento del 8 por 100, consecuencia de un incremento del consumo real del 2,7 por 100 y del 13 en las importaciones. En los impuestos especiales, el crecimiento previsto es del 6,2 por 100, con evolución diferente en cada uno de los impuestos.

En los tres impuestos, IRPF, Sociedades e IVA, se prevén actuaciones específicas para combatir el fraude fiscal.

El conjunto de impuestos representa el 86 por 100 de los ingresos no financieros que se prevé recaudar.

Merece destacarse el impulso dado al cobro de tasas y precios públicos por servicios divisibles prestados por la Administración.

El enorme esfuerzo realizado por el gobierno para conseguir situar a España en la tercera fase de la unión monetaria merece el reconocimiento de un elogio. Por otra parte, la credibilidad del Presupuesto presentado a las Cortes se ve reforzada por el conjunto de normas recogidas en los proyectos de ley de Disciplina Fiscal, de Presupuestos Generales del Estado y de Ley de Acompañamiento, que tienen por finalidad evitar desviaciones en el déficit público, ya provenga de los gastos o de los ingresos, que pudieran poner en peligro el objetivo de convergencia. Tales normas han sido necesarias, ya que la nueva Ley General Presupuestaria no estará en vigor el 1.º de enero de 1997.

La reciente rebaja de medio punto en el tipo de interés por el Banco de España constituye un

estimable apoyo a la credibilidad del Presupuesto.

El corto período de tiempo que el nuevo gobierno ha tenido para elaborar el Presupuesto para 1997 puede justificar que no se haya incluido en el mismo las reformas estructurales que hagan posible que la fuerte reducción del déficit llevada a cabo sea sostenible en ejercicios posteriores.

Con el desarrollo del Pacto de Toledo, se inicia una reforma del sistema de pensiones públicas que la ejecución del mismo pondrá de manifiesto si la tendencia al equilibrio se consigue. En cuanto a la sanidad, la Comisión constituida en el Congreso para el estudio del gasto sanitario, puede ser una vía para alcanzar el consenso en las medidas que deben adoptarse para corregir las desviaciones permanentes que vienen dándose entre asignación previa de recursos y realizaciones.

Es de esperar que en el Presupuesto de 1998 se aborden los problemas estructurales de la empresa pública y de reforma de la Administración, indispensables ambas para que el déficit público continúe de manera sostenida en la senda de reducción.

Según se hace constar en el Informe Económico y Financiero de los Presupuestos Generales del Estado para 1997 (173) «*el carácter riguroso y austero de los Presupuestos Generales del Estado, junto con el aval de su credibilidad actual y futura, posibilita el punto de inflexión respecto a la evolución de los últimos años, con una disminución del ratio de deuda del Estado que se produciría ya en 1997, tendencia que se mantendrá y acentuará en el futuro. Con ello se consigue otro de los objetivos básicos que, desde la perspectiva financiera, contempla la nueva orientación de la política*

*presupuestaria: la reducción gradual y continuada del ratio de deuda pública/PIB. Este objetivo permite armonizar la consecución de otros objetivos fundamentales: garantizar la convergencia de Maastricht, en cuanto que con estos Presupuestos se inicia una tendencia de estabilización y reducción de la deuda, acercándose al límite de referencia establecida».*

\* \* \*

Al terminar este largo recorrido por la historia y el análisis del déficit público de la democracia española, dos son las conclusiones que se reiteran una y otra vez en las cifras con las que se ha escrito la marcha del déficit y la deuda públicos y en los estudios de los efectos ocasionados en nuestra economía.

La primera conclusión es que señala su importancia derivada de la dimensión del sector público y de la cuantía de su déficit actual. Hoy tenemos un sector público que gasta un 50 por 100 de nuestra producción, renta y gasto nacionales, con un déficit que significa el 6 por 100 de esa producción, renta o gasto del país y una deuda pública que sobrepasa ya el 64 por 100 de esa producción, renta y gasto. Simplemente por puras razones cuantitativas, los efectos económicos ocasionados por un sector público de estas dimensiones han adquirido una importancia indiscutible. Esa situación la vivimos en compañía porque es el caso que la economía de los países industriales y, muy especialmente, las economías europeas están igualmente dominadas por ese Leviathan público que nos pide anualmente la mitad de lo que producimos, sin que los impuestos basten para cubrir ese gasto, lo que le lleva a endeudarse y para lo cual nos reclama una parte sustancial de nuestro ahorro desviando su dis-

ponibilidad para empresas y familias y encareciendo su precio, es decir, los tipos de interés.

Los efectos negativos de este comportamiento han convertido a la limitación del gasto público y a la reducción del déficit y de la deuda públicos en la gran necesidad de la política económica de nuestro tiempo. Para los países de la Europa Comunitaria, ese déficit y deuda de sus sectores públicos constituyen el gran obstáculo para desarrollar sus economías y realizar la unión monetaria que permita llegar a un verdadero mercado único, el gran potencial del desarrollo europeo del futuro. Con los niveles actuales de déficit y deuda públicos, esa empresa es irrealizable como advierten los preceptos del Tratado de la Unión firmado en Maastricht y ratificado por España.

Es ese futuro del desarrollo de Europa y de España el que detiene y compromete dramáticamente el déficit público y su consecuencia: el aumento de la deuda. Diríase que parece escrito para esta ocasión el viejo aforismo que un ministro de Hacienda comunicaba como consejo a los españoles de su tiempo. Ese ministro era el ingeniero de caminos y laureado dramaturgo don José de Echegaray que, al concluir la discusión de los Presupuestos de 1907, advertía con tono dramático «para todo ministro de Hacienda, para los gobiernos, para las Cámaras, para el país, la salvación está en el santo temor al déficit». Temor que hoy parece haber desaparecido en el ánimo de los políticos y de los ciudadanos de nuestro tiempo.

Y esa es la segunda conclusión que se obtiene de la historia y arraigo del déficit y de la deuda públicos en España. Porque la intensa presencia del déficit, cuyo santo temor y alejamiento predicaba Echegaray, que hoy nos

acompaña es la consecuencia directa de la cultura favorable al gasto público que domina nuestra historia contemporánea y se intensifica en nuestra democracia. Cultura española favorable al aumento del gasto público, arraigada en ese sentimiento tan nuestro del que advertía Ortega y Gasset: «parece que a los españoles cuando se nos acaba el Estado se nos acaba el mundo». Una actitud que carga al Presupuesto con gastos mayores que llevarán inevitablemente al déficit. Unos gastos y un déficit que debemos contener y reducir porque en ello nos va el progreso económico de España. Un objetivo cuyo logro los españoles debemos conjugar en primera persona del plural porque son nuestras actitudes, creencias y comportamientos y, en definitiva, nuestras voluntades los que explican esa omnipresencia en el quehacer de cada día del mayor gasto público y la permanencia del déficit público en cuya compañía no puede alcanzarse el progreso económico que necesitamos y deseamos.

#### NOTAS

##### Parte I:

(1) *Vid.*, a este respecto, las reiteradas afirmaciones sobre la gravedad de los problemas del déficit público contenidos en los informes anuales del Banco de España de la última década. sobre los que insiste una vez más el correspondiente al ejercicio de 1995, publicado en 1996: «Una política presupuestaria desequilibrada como la que actualmente existe constituye una fuente generadora de presiones inflacionistas, tanto directamente, por sus efectos sobre los precios a través de la deuda agregada, como indirectamente, a través de la erosión que produce en la credibilidad anti-inflacionista de la política económica».

A su vez, la ausencia de una perspectiva estable de disciplina presupuestaria influye adversamente sobre el potencial del crecimiento de la economía al propiciar la elevación de los tipos reales de interés que discrimina la inversión y deteriora la competitividad. Desde esta perspectiva, el principal problema de la economía española es el abultado déficit público», *Informe anual del Banco de España 1995*, Madrid, 1996, pág. 22.

En esa misma valoración han venido insistiendo los informes de los centros privados

de análisis de la coyuntura económica española durante la década pasada.

(2) *Vid.* los informes sobre la economía española de la OCDE, el FMI y la Comisión Europea del período 1985 a 1995.

(3) Hasta 1983, el partido socialista defendió un aumento del déficit público como alternativa para tratar los problemas de la economía española. *Vid.* especialmente la intervención del entonces diputado Carlos Solchaga en la discusión parlamentaria de 30 de mayo de 1980, favorable al déficit que combatiría luego, a partir de asumir la responsabilidad al frente de la política presupuestaria del país en 1985. Hoy los partidos políticos con representación parlamentaria —con la excepción de Izquierda Unida— propugnan una reducción del déficit público como fundamento de su política económica, lo que no significa que sus presupuestos lo hayan logrado.

(4) En sus informes anuales, el Tribunal de Cuentas ha venido criticando reiteradamente la práctica de trasladar un volumen creciente de gastos a ejercicios futuros, alterando así la imagen fiel de las Cuentas de las AA.PP. En los informes del período 1989-1993, se contienen las siguientes observaciones: en 1989, el Tribunal de Cuentas señala que no fueron aplicadas al Presupuesto obligaciones originadas en el ejercicio que ascendían a 232.061 millones de pesetas y, por el contrario, sí se imputaron a este Presupuesto obligaciones generadas en años anteriores por un importe global de 184.811 millones; en 1990, no se aplicaron al Presupuesto gastos del ejercicio que ascendieron a 353.122 millones y, sin embargo, se imputaron obligaciones generadas en ejercicios anteriores por valor de 165.506 millones. El Tribunal advierte que se superó el límite global fijado en la Ley de Presupuestos; en 1991, no se aplicaron al Presupuesto gastos generados en el ejercicio por importe de 705.110 millones y, por el contrario, se imputaron obligaciones generadas en ejercicios anteriores por valor de 539.758 millones; en 1992, quedaron sin imputar a dicho ejercicio obligaciones originadas ese mismo año y en ejercicios anteriores por un volumen de 1.2 billones de pesetas y, en cambio, se imputaron al mismo obligaciones generadas en años anteriores por valor de 626.870 millones.

(5) El «Informe» realizado por la Intervención General del Estado revisó y verificó la documentación aportada por los gestores de los departamentos y organismos con competencia para la tramitación de los expedientes generadores de gastos, poniendo de manifiesto la realización de gastos por un importe de 721.169.740 miles de pesetas que no contaban con cobertura presupuestaria («Informe sobre actuaciones en el ámbito de la Intervención General del Estado», en el proceso de elaboración del R. D. Ley 12/1996, de 25 de julio).

Ante la situación puesta de manifiesto por el «Informe» de la Intervención General del Estado, el gobierno se ha visto obligado a dar la oportuna cobertura presupuestaria a dichas obligaciones económicas y, dado el carácter urgente e ineludible de las necesidades que se trata de atender, ha concedido por el Real Decreto-Ley 12/1996, de 26 de julio, créditos extraordinarios por importe de 721.169.740 miles de pesetas.

El total de gastos incluidos en el R. D. Ley 12/1996 no tienen una misma incidencia en la necesidad de financiación de las administraciones públicas (déficit público), como consecuencia de dos causas: la primera, debida a que determinados gastos incluidos en la regularización ya se han imputado en Contabilidad Nacional al ejercicio en el cual se efectuaron, razón por la cual no van a suponer aumento alguno de la necesidad de financiación. La segunda causa se encuentra en que determinados gastos que recoge el citado Real Decreto-Ley son transferencias de fondos a otros agentes que forman parte del sector administraciones públicas, por lo que el déficit público no se ve afectado, al tratarse de mayores gastos del Estado, y que a su vez se concederán mayores ingresos del agente receptor (organismos autónomos y administraciones territoriales).

Teniendo en cuenta esas situaciones, el efecto global de la operación de regularización ha sido de un aumento del déficit público de 547,8 miles de millones imputable al ejercicio de 1995. De esta forma el déficit público de ese año pasará a ser el 6,6 por 100 del PIB.

(6) Puede preguntarse si esa democracia del déficit no se corresponde en algún sentido con el *déficit de democracia*. Vid. BUCHANAN y WAGNER: *Democracy in deficit: The political legacy of Lord Keynes*, Academic Press, Nueva York, 1977. Versión castellana en Rialp, Madrid, 1983: «Un país no puede sobrevivir con instituciones políticas que no se enfrenten al hecho esencial de la escasez. Es simplemente imposible prometer más a una persona sin prometer menos a otras... La escasez es uno de los hechos fundamentales de la vida humana, y las instituciones políticas que no acepten este hecho amenazan la existencia de una sociedad próspera y digna».

(7) Vid. J. L. RAYMOND, «El carácter estructural del déficit presupuestario», trabajo publicado en este mismo número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA.

(8) Vid. J. L. MALO DE MOLINA, «Diez años de la economía española», en *Historia de una década. Sistema Financiero y Economía Española, 1984/1994*, Ed. A. B. Asesores Bursátiles, 1994, págs. 91 y ss.

(9) Vid. un desarrollo detallado de esos tres escenarios en E. FUENTES QUINTANA, «La tardía e inacabada modernización del sector público español», en PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 57 (1993), págs. 199 y ss.

(10) Vid., sobre los orígenes antiguos de este problema, F. COMIN, *Hacienda y economía en la España contemporánea (1800-1936)*, Ed. I.E.F., Madrid, 1988.

(11) Vid., J. L. MALO DE MOLINA, «Diez años...», *op. cit.*, pág. 91.

(12) Vid. trabajo citado en la nota anterior.

(13) Vid. M. LAGARES, «Niveles de cobertura del gasto público en España», en PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 37, 1988, páginas 163 y ss.

(14) Las principales líneas de ese proyecto reformador se contienen en el *Informe sobre el sistema tributario español*, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1973.

(15) Vid. *Programa de saneamiento y reforma económica. Pacto de la Moncloa*, Ministerio de Economía, Secretaría General Técnica, Madrid, 1977, págs. 75 y ss.

(16) Vid. las incidencias de este proceso posterior de la reforma contenida en los Pactos de la Moncloa en E. FUENTES QUINTANA, «El estilo tributario latino: características y principales problemas para su reforma», en *Ciencia social y análisis económico. Estudios en honor de Valentín Andrés Álvarez*, ed. dirigida por J. L. GARCÍA DELGADO y J. SEGURA, Tecnos, Madrid, 1978, págs. 492 y ss.

(17) Vid. M. LAGARES, «Una reforma a fondo del sistema fiscal español», Fundación FIES, *Documentos de Trabajo*, n.º 126, 1996.

(18) Vid. J. BAREA y M.ª Dolores DIZY, *¿Está el Estado español en quiebra?*, Ed. Oikos Nomos, Madrid, 1995, págs. 123 y ss.

(19) Vid. J. M. GONZÁLEZ-PÁRAMO, A. UTRILLA y A. VALIÑO, «Fiscal policy in Spain 1980-1992: Main development and current studies», trabajo publicado en *European Economics*, número 3 (1994), págs. 35 y ss. Vid., asimismo, J. M. GONZÁLEZ-PÁRAMO, «Las vías de la disciplina futura: opciones y experiencia comparada», *Cuadernos de Información Económica*, n.º 100 (1995), págs. 97 y ss.

(20) Vid. J. BAREA y M.ª Dolores DIZY, *¿Está el Estado...*, *op. cit.*, págs. 73 y ss.

(21) Vid. V. VALLE SÁNCHEZ, «La actualización del Programa de Convergencia, ¿una base sólida para aproximarnos a Europa?», *Cuadernos de Información Económica*, número 88/89, 1994, págs. 18 y ss.

(22) Vid. trabajo citado en la nota anterior, página 21.

(23) Vid. trabajo citado en la nota 21, página 25.

#### Parte II:

(24) Vid. E. FUENTES QUINTANA, «La crisis española», trabajo publicado en PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 1, 1979, págs. 102 y siguientes.

(25) Vid. E. FUENTES QUINTANA, «La crisis...», *op. y lug. cit.*, págs. 120 y ss.

(26) Vid. LUIS A. ROJO, «El déficit público», trabajo publicado en PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 21, 1984, pág. 80. Vid., asimismo, el artículo del propio profesor Rojo: «La economía ante dos crisis», publicado en PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 21, 1984, página 403.

(27) Vid. E. FUENTES QUINTANA, *Hacienda Pública*, vol. I, «Introducción y Presupuesto», capítulo VII: «Presupuesto y déficit público», Ed. Rufino G.ª Blanco, Madrid, 1990, páginas 345 y siguientes.

(28) Vid. el trabajo seminal de LUIS A. ROJO, «El déficit público», *op. y lug. cit.*, páginas 81 y ss., en el que se expone magistralmente la definición de los efectos económicos del déficit público español y su tratamiento, en el que se basa su presentación, en el cuadro n.º 7 del texto. Vid., asimismo, una sistematización de los efectos del déficit público español en E. FUENTES QUINTANA, «Déficit public. L'Experience espagnole», en *Revue*

*Française de Finances Publiques*, n.º 16, 1986, págs. 18 y ss.

(29) Sobre los desequilibrios del mercado de trabajo, vid., C. SEBASTIAN, «El desequilibrio en el mercado de trabajo», en PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 62, 1995, páginas 346 y ss.

(30) Vid., a este respecto, Banco de España, *Informe anual 1995*, pág. 21.

(31) Vid., a este respecto, L. A. ROJO y J. PÉREZ FERNÁNDEZ, «La política monetaria en España: objetivos e instrumentos», Banco de España, Servicio de Estudios, *Estudios Económicos*, n.º 10, 1977, págs. 27 y ss.

(32) Vid. L. A. ROJO, «El déficit público», *op. cit.*, págs. 84 y ss. Vid., asimismo, E. FUENTES QUINTANA, «Déficit...», *op. cit.*, págs. 19 y siguientes.

(33) Vid. L. A. ROJO, «El déficit público», *op. cit.*, págs. 85 y ss. Vid., asimismo, E. FUENTES QUINTANA, «Déficit...», *op. cit.*, págs. 22 y siguientes.

(34) Vid. L. A. ROJO, «El déficit público», *op. cit.*, págs. 85 y ss. Vid., asimismo, E. FUENTES QUINTANA, «Déficit...», *op. cit.*, pág. 23.

(35) Vid. L. A. ROJO, «El déficit público», *op. cit.*, pág. 88, y E. FUENTES QUINTANA, «Déficit...», *op. cit.*, págs. 24-25.

(36) Vid., sobre este modelo, E. FUENTES QUINTANA, *El modelo de economía abierta y el modelo castizo en el desarrollo económico de la España de los años 90*, Prensas Universitarias de Zaragoza, 1995, págs. 33 y ss.

(37) Vid. «El conflicto del modelo castizo y el modelo de economía abierta del desarrollo económico de España: sus causas y consecuencias», cap. III de la obra citada en nota anterior.

(38) Vid. E. FUENTES QUINTANA, *El modelo de economía abierta...*, *op. y lug. cit.*, páginas 34 y ss.

(39) Vid. E. FUENTES QUINTANA, *El modelo de economía abierta...*, *op. y lug. cit.*, páginas 151 y ss.

(40) Vid. FMI, *Perspectivas de la economía mundial*, mayo 1996, pág. 59.

(41) Vid., *op. cit.*, a la nota anterior, página 63.

(42) Vid. FUNDACIÓN BANCO BILBAO-VIZCAYA, *Pensiones y prestaciones por desempleo*, Madrid, 1996.

(43) Sobre esta cuestión, puede verse el informe del Banco Mundial, *Envejecimiento sin crisis: política para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento*, Washington, 1994. A los derechos adquiridos los denomina expresamente «deuda implícita de la seguridad social».

#### Parte III:

(44) Sobre el significado del principio general de la administración autónoma, vid. J. VON HAGEN e I. HARDEN, «National budget processes & fiscal performance», en *Towards greater fiscal discipline in european econo-*

mies (CE Reports & Studies, n.º 3), 1994, páginas 347 y ss.

(45) Vid. las expuestas por J. VON HAGEN e I. HARDEN, «National budget...», *op. y lug. cit.*, nota anterior, págs. 347-348.

(46) Vid. J. SEGURA, «La autonomía del Banco de España y los objetivos de la política monetaria», *XXII Jornadas de Mercado Monetario*. INTERMONEY, 1995, págs. 97 y ss.

(47) Vid. Discurso de presentación del *Informe anual*, pronunciado por el Gobernador ante el Consejo del Banco de España, junio 1995, pág. 4.

(48) La mayor parte de los argumentos económicos en favor de la independencia de los bancos centrales parte del análisis técnico de la política monetaria iniciado por los trabajos de F. KYDLAND y E. PRESCOTT («Rules rather than discretion: the inconsistency of optimal plans», trabajo publicado en *Journal of Political Economic*, 1985, junio) y de R. BARRRO y D. GORDON («Rules, discretion and reputation in a model of monetary policy», trabajo publicado en *Journal of Monetary Economics*, 1983, julio).

El tema central de estos modelos es la noción de *credibilidad* definida a partir de la hipótesis de *incoherencia temporal*. Según esos análisis, la política monetaria óptima es irrealizable cuando no es creíble, es decir, cuando los agentes económicos, actuando racionalmente, consideran que las autoridades monetarias, si se desempeñan por políticos en el poder, tienen una tendencia a *incumplir* con sus compromisos iniciales de estabilidad monetaria por razones de conveniencia política. Tal es la hipótesis de la *incoherencia temporal*. Esta posible manipulación monetaria introduce expectativas inflacionistas en los agentes económicos para defenderse de su práctica, con sus efectos de elevaciones preventivas de salarios y tipos de interés. Para garantizar la continuidad del compromiso monetario, surge la propuesta de la independencia del banco central, que sustraiga a la política monetaria de las presiones políticas.

Vid. una presentación de la política monetaria basada en su credibilidad que fundamenta la independencia de los bancos centrales en R. REPULLO, basándose en la teoría de los juegos: R. REPULLO, «Sobre la independencia de los bancos centrales», en *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 57, 1993, y el comentario a este trabajo, con el mismo título, por J. I. GARCÍA DE PASO, en dicha publicación, páginas 81 y ss. y 99 y ss., respectivamente.

(49) Vid. R. REPULLO, «Sobre la independencia...», *op. y lug. cit.*, nota anterior.

(50) Vid. R. REPULLO, «Sobre la independencia...», y comentario de J. I. DEL PASO, *op. cit.*, págs. 86 y 99 y ss., respectivamente.

(51) Vid. LUIS A. ROJO, «Discurso de presentación por el Gobernador del Banco de España, ante la Comisión de Economía del Congreso, de los objetivos de la política monetaria para 1995», *Boletín Económico*. Banco de España, diciembre de 1994, pág. 14.

(52) Vid. J. L. MALO DE MOLINA, «Comment on Stanley Fischer: "The costs & benefits of disinflation"», en *A framework for monetary stability*, Financial & Monetary Policy Studies,

The Nederlandsche Bank, Center for Economic Research, octubre 1993.

(53) Vid. L. A. ROJO, «Presentación por el Gobernador...», *op. cit.*, pág. 12.

(54) Vid. L. A. ROJO, «Presentación por el Gobernador...», *op. cit.*, pág. 13.

(55) Vid. J. SEGURA, «La autonomía del Banco...», *op. cit.*, pág. 101.

(56) Vid. *op. cit.* en la nota anterior, página 101.

(57) Vid. L. A. ROJO, «Presentación por el Gobernador...», *op. cit.*, pág. 8.

(58) Vid. *op. y lug. cit.*, en la nota anterior, páginas 7-8.

(59) Vid., por todos, CARMELA MARTÍN, «Principales enfoques en el análisis de la competitividad», en *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 56, 1993, págs. 2 y ss.

(60) Vid. Informe Emerson, *One money, one market*. Oxford University Press, 1992, páginas 28 y ss.

(61) Vid. BANCO DE ESPAÑA, *Informe sobre la Inflación* (Primer Informe, marzo 1995), página 5.

(62) Vid. «Presentación por el Gobernador...», *op. cit.*, págs. 13-14.

(63) Vid. «Presentación por el Gobernador...», *op. y lug. cit.*, pág. 14.

#### Parte IV:

(64) Vid. J. M. GONZÁLEZ-PÁRAMO, «Las vías de la disciplina presupuestaria: opciones y experiencia comparada», en *Cuadernos de Información Económica*, n.º 100, julio 1995, página 89.

(65) Vid. los trabajos consignados en la nota 19 *supra*.

(66) Vid. G. TORTELLA, «El economista como educador», comentario al trabajo de F. COMÍN, «Estado y crecimiento económico en España: lecciones de Historia», en *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 57, 1993, pág. 73.

(67) Vid. J. M. GONZÁLEZ-PÁRAMO, «Tax & spend of spend & tax? Casualty between revenues & expenditures and the size of the public budget in Spain, 1955-1991», en *European Economy, Reports & Studies*, 3, 1994.

(68) Vid., sobre este comportamiento, I. ARGIMÓN, J. M. GONZÁLEZ-PÁRAMO y J. M. ROLDÁN, *Inversión privada, gasto público y efecto expulsión: evidencia para el caso español*, Banco de España, Servicio de Estudios. Vid., asimismo, *Documento de Trabajo*, n.º 9424, y «Does public spending crowd out private investment? Evidence from a panel of 14 OCDE countries», *Doc. Trabajo* 9523.

(69) Vid. E. FUENTES QUINTANA, *El modelo de economía abierta y...*, *op. cit.*, págs. 310 y siguientes.

(70) Vid., sobre esos problemas de las empresas públicas, E. FUENTES QUINTANA, *El modelo de economía abierta...*, *op. cit.*, páginas 324 y ss. Vid., asimismo, la exposición de estos problemas en la parte V de este trabajo.

(71) Sobre el fraude fiscal como factor causante del déficit público. *vid. parte V de este trabajo.*

(72) Vid. *The capacity to budget*. Ed. The Urban Institute Press, Washington D.C. 1990, páginas 15 y ss., en que se relatan magistralmente las dos eras de la teoría y la política presupuestaria con el trasfondo de la situación de Estados Unidos. Un planteamiento general de esta evolución se ofrece en E. FUENTES QUINTANA, *Hacienda Pública*, volumen I, «Introducción y Presupuesto», Ed. R. Blanco, Madrid, 1990, págs. 276 y ss.

(73) Vid. su obra *The politics of the budgetary process*. Ed. Little, Bresson & Co., Boston, 1964. Vid., asimismo, una síntesis y aportación de su pensamiento en E. FUENTES QUINTANA, *Hacienda Pública*, vol. I, *op. y ed. cit.*, págs. 277 y ss.

(74) Vid., a este respecto, DAVIS, O.; DEMPSTER, M. A. H., y WILDAVSKY, R., *A theory of the budgetary process*, artículo publicado en *The American Political Science Review*, 1966. Vid., asimismo, una exposición del comportamiento financiero basado en el incrementalismo en E. FUENTES QUINTANA, *Hacienda Pública*, vol. I, *op. cit.*, págs. 277 y ss.

(75) Vid. E. FUENTES QUINTANA, *Hacienda Pública*, vol. I, *op. cit.*, pág. 278.

(76) Vid. A. SCHICK, «Incremental budgeting in a decrecental age», trabajo publicado en *Policy Sciences* (1983).

(77) Vid. A. SCHICK, *The capacity to budget*, ed. cit., págs. 23 y ss.

(78) Vid. E. FUENTES QUINTANA, *Hacienda Pública*, vol. I, *op. cit.*, pág. 287.

(79) Tal es el propósito fundamental del que se denominará *Performance budget*, que hemos traducido como «Presupuesto de ejecución», *vid. E. FUENTES QUINTANA, Hacienda Pública*, vol. I, *op. cit.*, págs. 286 y ss.

(80) Vid., a este respecto, E. FUENTES QUINTANA, *Hacienda Pública*, vol. I, ed. cit., página 292.

(81) Vid. *Measuring municipal activities*, Ed. International Cuting Managers Association, Chicago, 1943.

(82) Vid., sobre esta evolución del PPBS, E. FUENTES QUINTANA, *Hacienda Pública*, volumen I, págs. 293 y ss. Vid., asimismo, CHARLES SCHULTZE, *Política y economía del gasto público*, con un largo estudio introductorio de E. Fuentes Quintana, Ed. IEF, Madrid, 1971.

(83) Sobre la evolución del PPBS a partir de 1985, *vid. E. FUENTES QUINTANA, Hacienda Pública*, ed. cit., vol. I, págs. 300 y ss.

(84) Vid. CHARLES SCHULTZE, *Política y economía del gasto público*, *op. y ed. cit.*, páginas 68 y ss.

(85) Vid., sobre el Presupuesto base cero, E. FUENTES QUINTANA, *Hacienda Pública*, *op. y ed. cit.*, págs. 308 y ss., donde se destaca la finalidad preponderante de esta fórmula presupuestaria de servir a la eficiencia del gasto público, en una etapa histórica en que éste había alcanzado un nivel considerable. Esa finalidad preponderante del Presupuesto base cero no significa que no pueda utilizarse al servicio de la reducción del déficit y de la

deuda pública. El mandato de evitar el incrementalismo e instaurar el decrementalismo presupuestario, que constituye un principio fundamental de los procesos presupuestarios en la actualidad, puede realizarse por el Presupuesto base cero, como afirman VON HAGEN y HARDEN. «Towards greater fiscal discipline», publicado en *European Economy*, número 3. 1994, pág. 328.

(86) Tales son los factores que destaca Allen SCHICK como causantes de la nueva era económica que define, a su vez, la segunda era de la presupuestación. Vid., «Macro-budgetary adaptations to fiscal stress in industrialized democracies», artículo publicado en *Public Administration Review*, 1986, págs. 124 y siguientes.

(87) Vid. D. TARCHYS, «Curbing public expenditures: A survey of current trends», Paper prepared for a Joint Activity on Public Management. Improvement of the OCDE (Technical Cooperation Service, París, 1992). Vid., asimismo, sus trabajos posteriores «The scissor crisis on public finance», trabajo publicado en *Policy Sciences* (1983), y su intervención en el 41 Congreso del Instituto Internacional de Finanzas Públicas celebrado en Madrid en 1985 («De la expansión a la contracción: los recientes acontecimientos de la política presupuestaria»).

(88) El gráfico proviene de los cálculos del FMI incluidos en su *World economic outlook - Prospects and policy issues*, de 1996. Vid. edición española, pág. 52.

(89) Vid. P. R. MASSON y M. MUSSA, «Long-term tendencies in budget deficits and debt», International Monetary Fund, *Working Paper*, diciembre 1995, sección II.

(90) *Ibidem*.

(91) Vid. los trabajos realizados para el Joint Activities on Public Management improvement of the OCDE a partir de 1982. Vid., asimismo, para un análisis del comportamiento y tratamientos del déficit público en la década de los años noventa, OCDE, *Gerer la réduction du deficit structurel*, París, 1996. Trabajo incluido en este número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA.

(92) Vid. Instituto Monetario Europeo, *Informe anual*, abril de 1996. Impreso en Kern and Birner, Francfort, 1986, pág. 13.

(93) Vid. *op. cit.*, nota 86.

(94) Vid. «Budgeting for results: Recent developments in five industrial countries», publicado en *Public Administration Review* (1990).

(95) Vid. *op. cit.*, nota anterior.

(96) J. BUCHANAN y R. WAGNER, *Democracy in deficit*, Ed. Academic Press, Nueva York, 1977.

(97) Vid. J. BUCHANAN y R. WAGNER, *Democracy...*, *op. cit.*, pág. 98.

(98) Vid. J. BUCHANAN y R. WAGNER, *Democracy...*, *op. cit.*, pág. 183.

(99) Vid., sobre esta propuesta, E. FUENTES QUINTANA, *Hacienda Pública*, vol. I, *op. y ed. cit.*, págs. 228 y ss.

(100) Vid., sobre las críticas a esta propuesta, E. FUENTES QUINTANA, *Hacienda Pública y déficit*, ob. y lug. cit., págs. 254 y ss.

(101) Vid. «A note on empirical effectiveness of formal fiscal restraints», publicado en *Journal of Public Economics*, n.º 44 (1991).

(102) Vid. «Balanced budget rules and fiscal policy: evidence from the states», publicado en *National Tax Journal*, vol. XLVIII, n.º 3 (1995).

(103) Vid. OCDE, *Gerer la reduction...*, *op. cit.*, págs. 22-23.

(104) Vid. «The political economy of budget deficits», trabajo incluido en este número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA.

(105) Vid. «Déficit presupuestarios e instituciones presupuestarias», incluido en este número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA.

(106) Vid. R. J. BARRO, «Are government bonds net wealth?», publicado en *Journal of Political Economy*, vol. 82, noviembre-diciembre 1974, págs. 1095-1117.

(107) Vid. R. E. LUCAS y N. L. STOKEY, «Optimal fiscal and monetary policy in an economy without capital», publicado en *Journal of Monetary Economics*, vol. 12, julio 1983, páginas 55-93.

(108) Vid. F.M.I., *Perspectiva de la economía mundial*, mayo 1996, págs. 55-56.

(109) La característica dominante del proceso de convergencia en el otoño de 1996 viene definida por el contraste entre los datos objetivos que se contienen en el Informe del Instituto Monetario Europeo, que se glosan en el texto y que testimonian la necesidad de perseverar en los ajustes fiscales, considerando los avances logrados como demasiado lentos, sobre todo teniendo en cuenta la exigencia de convertir las cifras actuales de déficit y deuda pública en sostenibles en el futuro, lo que no se ha logrado aún, y la apreciación eufórica de los mercados respecto de las posibilidades de cumplimiento de los criterios de Maastricht por numerosos países.

El optimismo de los mercados financieros puede haberse apoyado en la interpretación de distintas evaluaciones recientes de los países de la UE: 1.º) El FMI, en su valoración de la situación de otoño de los países de la UE, difundió la idea de que los criterios fiscales de Maastricht deberían atender a las cifras del déficit público estructural y no del déficit corriente, lo que situaría en la UM a todos los países de la UE, con las excepciones de Grecia e Italia. 2.º) En esta misma línea de optimismo se orientaban las previsiones de otoño de la Comisión de la UE, difundidas en noviembre de 1996. En la presentación de esas previsiones, el Comisionado de Asuntos Económicos y Financieros, Yves Thibault de Silguy, afirmaba que «12 países de la UE confiaban en tener un déficit público del 3 por 100 o menos en 1997 (Bélgica, Dinamarca, Alemania, España, Francia, Irlanda, Luxemburgo, Austria, Portugal, Finlandia y Suecia). Por otra parte, el nivel de deuda pública permanecería por encima del nivel de referencia (60 por 100 del PIB), aunque resultaba probable que, en muchos casos, manifestaría de cara a 1997 una tendencia decreciente (que podría reforzarse si los planes de privatización en curso se realizaran efectiva-

mente). 3.º) La presentación de los presupuestos en el otoño de 1996, en los países de la UE, apuntaban al 3 por 100 del déficit respecto del PIB, con el cumplimiento generalizado de ese criterio fiscal de convergencia. 4.º) Unos buenos resultados en la marcha del IPC.

Los mercados financieros han acogido con entusiasmo y exageración esas noticias, que se han manifestado en la desaparición del diferencial ecu-marco alemán, y en la reducción de los diferenciales del bono alemán a 10 años respecto de sus bonos nacionales. Especial confianza han manifestado los mercados respecto de los países del llamado «Club del Mediterráneo» (Italia, España y Portugal), concediendo notable credibilidad a su ingreso en 1998 en la unión monetaria.

Frente a este comportamiento de los mercados financieros, sería bueno atender a las experiencias del pasado, que han mostrado los cambios volubles de esos mercados, y tener en cuenta los consejos que se contienen en el Informe del IME de perseverar en la disciplina presupuestaria, extender la competencia en los mercados de servicios y moderar el comportamiento salarial para evitar los crecimientos perturbadores actuales del coste laboral unitario.

(110) Vid. INSTITUTO MONETARIO EUROPEO, *Progress towards convergence 1996*, noviembre 1996, págs. 19 y ss.

(111) *Ibidem*.

(112) José Luis FEITO, «¿Debe España participar en la UME?: Una evaluación de los argumentos en contra». He podido consultar este trabajo, no publicado, por la amabilidad del autor.

(113) La posibilidad de definir una política de consolidación presupuestaria sin efectos contractivos sobre la actividad económica constituye una alternativa factible en opinión del Instituto Monetario Europeo (vid. Informe 1996, *op. cit.*, págs. 40 y ss.). A esa conclusión llega tras realizar una revisión de la literatura económica disponible. Esa revisión destaca la existencia de cuatro enfoques diferentes de los efectos de una consolidación presupuestaria:

a) El primero es el más tradicional, que afirma que las reducciones del déficit público provocan, a corto plazo, una caída en la demanda total que sólo se compensará parcialmente por los efectos *crowding-in* sobre la demanda privada inducidos por los tipos de interés y el tipo de cambio debidos a la caída de la demanda total. El tamaño del sector público no afectaría a la tasa de crecimiento natural del PIB. Por tanto, las reducciones del déficit público serían innecesarias.

b) Una segunda alternativa es la contenida en el enfoque realizado por M. FELDSTEIN («Budgets deficit and debt: Issues and options», *Simposio de la Reserva Federal de Kansas City*, 1985), que destaca los efectos de los niveles de ingresos y gastos públicos sobre la oferta agregada y sobre el crecimiento a largo plazo. Si las políticas de consolidación presupuestaria llevan a una disminución del sector público en el PIB, a una reducción de los gastos e impuestos distorsionadores y a un efecto *crowding-in* de la inversión privada productiva, se contaría con las bases ne-

cesarias para lograr un desarrollo a largo plazo del PIB.

c) Las medidas de consolidación presupuestaria pueden producir efectos expansivos si provocan un cambio suficientemente importante en las expectativas de los ajustes sobre la política económica futura (G. BERTOLA y A. DRAZEN. «Tigger Points and Budget Cuts: Explaining the Effects of Fiscal Authority». *American Economic Review*, 1993). Una política presupuestaria contractiva, basada en una disminución del gasto, puede reducir (si los recortes son importantes) sustancialmente los tipos de interés a largo plazo (por reducción de los riesgos de insolvencia) y lograr un impulso en el consumo y la inversión. Este efecto expansivo puede compensar cualquier efecto contractivo que se produjera sobre la demanda a corto plazo.

d) Es importante contabilizar los efectos que puede producir el impacto esperado del envejecimiento de la población sobre los sistemas públicos de las pensiones de reparto y los gastos de sanidad. La evaluación que realice el mercado sobre la sostenibilidad de las políticas económicas, en un contexto de déficit públicos elevados y crecientes *ratios* deuda/PIB jugaría un papel definitivo. (Vid. M. HALIASSOS y J. TOBIN, «The macroeconomic of government finance», *Handbook of Monetary Economics*, vol. II, Ed. B. Friedman y F. M. Hahn, 1990). Si las *ratios* de deuda pública/PIB continúan aumentando, existe la posibilidad de que se produzca una situación de «aterizaje brusco» o de «saturación de carteras». En esa situación, pueden hacerse efectivos los límites en cuanto a la cantidad de activos del país que los inversores están dispuestos a mantener y, simultáneamente, aumentar el riesgo de impago percibido por los inversores. Estos podrían comenzar a liquidar sus posiciones desencadenando una serie de efectos negativos: caída de los mercados de bonos y acciones, y de la inversión y consumo privados (por la menor confianza y tipos de interés más elevados), depreciación del tipo de cambio, aumento de la inflación, pudiendo surgir, en última instancia, una crisis financiera generalizada. Esta problemática debe computarse a la hora de evaluar los beneficios potenciales de las políticas de consolidación presupuestaria.

Las conclusiones a las que puede llegarse tras el análisis de los enfoques anteriores de los efectos de una política de consolidación presupuestaria serían las siguientes: 1.ª) Pueden obtenerse efectos expansivos de esa política, incluso a corto plazo, en función de los siguientes factores: a) Cuanto más elevado sea el riesgo percibido de un escenario de «aterizaje brusco» generado por el volumen de las carteras y la sostenibilidad de las políticas económicas. b) Cuanto más se base la consolidación en recortes del gasto corriente frente a aumentos de impuestos. c) Cuanto menor sea la reducción del gasto productivo (inversiones en infraestructuras, gastos en educación). d) Cuanto mayores sean las decisiones permanentes. e) Cuanto más decidida sea la acción de consolidación del Presupuesto.

Medidas de consolidación presupuestarias contundentes y decididas en el contexto de una situación presupuestaria adversa pueden contribuir favorablemente al crecimiento (F. GIAVAZZI y M. PAGANO, «Non Keynesian

effects of fiscal policy change: international evidence and swedish experience», *NBER, Working Papers*, 5332, 1995).

Las elevadas correlaciones observadas entre anuncios de las medidas de consolidación presupuestaria y disminuciones en los tipos de interés a largo y fortalecimiento de la inversión privada (en comparación con ciclos anteriores) son factores que muestran que algunos de los efectos positivos de esas medidas de consolidación presupuestaria están presentes en la situación actual.

(114) Argumento esgrimido por M. CONTHE. Vid. su trabajo «Pascal y la moneda única», publicado en *Política exterior*, n.º 50, página 39.

(115) Vid. su conferencia pronunciada en la APD sobre «La Unión Monetaria», publicada en *Cuadernos de Información Económica*, n.º 107, pág. 121.

(116) Vid. M. CONTHE, *op. cit.*, nota 114 de este trabajo.

(117) Guillermo DE LA DEHESA: «Los criterios de convergencia: rigidez versus flexibilidad», artículo publicado en *Información Comercial Española*, n.º 756, agosto-septiembre 1996, págs. 25 y ss.

(118) *Ibidem*, págs. 30-31.

(119) Vid. J. L. MALO DE MOLINA y S. FERNÁNDEZ DE LIS. «Los problemas de la transición a la unión monetaria», publicado en *Presupuesto y Gasto Público*, n.º 17, 1995, páginas 62 y ss.

(120) Vid. J. L. MALO DE MOLINA y S. FERNÁNDEZ DE LIS, *op. cit.*, págs. 65 y ss. A esa conclusión parece haberse llegado en el seno de la UE.

(121) Este desequilibrio es destacado por E. ZAPICO en el capítulo I de la obra editada por él y A. WILDAVSKY, *National budgeting and monetary union*, publicada por Martinus Nijhoff, A. H. Dordrecht, Holanda, 1993.

(122) Sin duda, la obra fundamental es, a este respecto, el ensayo publicado por *European Economy* en su número 3 de 1994, y que contiene un estudio detallado de las posibilidades de reducir los déficit públicos en la Comunidad (I parte) y un análisis de extraordinaria importancia, realizado por J. von Hagen e I. Harden, sobre el proceso presupuestario y su necesaria reforma. Sobre el mismo punto, son de interés los estudios contenidos en la obra antes citada, *National budgeting for economic and monetary union*, editada por A. Wildavsky y E. Zapico, y la extensa bibliografía a que los trabajos de esta publicación remiten.

(123) VON HAGEN y HARDEN, *vid. op. cit.*, páginas 311 y ss.

(124) Vid. VON HAGEN y HARDEN, «National Budget...», *op. cit.*, págs. 316 y ss. y 357 y siguientes.

(125) Vid. VON HAGEN y HARDEN, «National Budget...», *op. cit.*, pág. 323.

(126) Vid. VON HAGEN y HARDEN, «National Budget...», *op. cit.*, pág. 323.

(127) Vid., a este respecto, en VON HAGEN y HARDEN, «National Budget...», *op. cit.*, pági-

nas 379 y ss., la exposición de esos índices, que ofrecen la traducción numérica de las características institucionales de los procesos presupuestarios.

(128) Vid. A. WILDAVSKY y E. ZAPICO, «National budgeting...», *op. cit.*

(129) «The role of budgeting procedures for improving the fiscal performance of the member states of the EC», *op. cit.*, págs. 33 y siguientes.

(130) Vid. «Budget: Objectives, norms and procedures», *op. cit.*, págs. 65 y ss.

(131) «Securing budgetary convergence within the European Community without central direction», *op. cit.*, págs. 145 y ss.

## Parte V:

(132) Todo ello significa que la política monetaria debe desempeñar un papel rector en la política de estabilidad económica, a la que debe subordinarse la política presupuestaria y la práctica de las reformas estructurales que contribuyan a la lucha contra la inflación. Ese enfoque altera radicalmente el enfoque tradicional de la política económica de estabilidad en España, según el cual una política presupuestaria autónoma ha actuado dominando las decisiones de la política monetaria, dejando a ésta en una soledad perturbadora para lograr la estabilidad de los precios. La Ley de Autonomía del Banco de España ha variado esta situación, al responsabilizar a la política monetaria de la estabilidad de los precios (Art. 7 de la Ley de Autonomía). El Banco de España ha venido desempeñando ese papel con una competencia técnica admirable, que ha convertido a sus análisis de la lucha contra la inflación en la referencia obligada de toda la política económica de estabilidad. La definición de los objetivos anuales de la política monetaria y los informes de inflación deberían constituir el punto de partida de la política de estabilidad de precios y de las medidas que la integran. Sin esa subordinación a la estrategia de la política monetaria de la nueva política presupuestaria, y de los restantes comportamientos de la política económica condicionantes de la inflación, resultará imposible (como prueba la experiencia española) conseguir ese crecimiento con estabilidad que necesitamos y la participación en el proceso de la unión monetaria.

(133) La creciente literatura sobre los efectos económicos de los ajustes fiscales ha dejado tras de sí algunas conclusiones importantes, entre las que figura la necesidad prioritaria de controlar y reducir el crecimiento del gasto público frente a la alternativa de aumentar la imposición. Dos resúmenes recientes de esa literatura de la consolidación fiscal y de su experiencia de los distintos países en ese objetivo destacan la importancia de esta conclusión. Vid., a este respecto, el Informe del Instituto Monetario Europeo, cuyas opiniones se resumen en la nota 113. Vid., asimismo, FONDO MONETARIO INTERNACIONAL, *Perspectivas de la economía mundial*, mayo de 1996, págs. 63 y ss. También el reciente repaso de la OCDE sobre la gestión presupuestaria eficiente para reducir el déficit público destaca reiteradamente esta conclusión de conceder un protagonismo a la reducción de los gastos públicos (vid. *Gerer la reduction du deficit structurel*, Ed. OCDE, Paris, 1996,

páginas 16 y ss., 20 y ss., y 22-23). Vid., asimismo, el amplio estudio ofrecido por C. J. McDERMOTT y R. F. WESCOTT, «An empirical analysis of fiscal adjustments», *International Monetary Fund, Working Papers* 96-159, junio 1996.

(134) Vid. I. ARGIMÓN; J. M. GONZALEZ-PARAMO, y J. M. ROLDAN ALEGRE, «Does public spending crowd out private investment? Evidence from a Panel of 14 OECD countries», Banco de España. Servicio de Estudios, *Documento de Trabajo*, n.º 9523. A la misma conclusión llegan los análisis de otros países. Vid. una síntesis de esos análisis contenidos en el trabajo de C. J. McDERMOTT y R. F. WESCOTT, citado en la nota anterior.

(135) La composición de la consolidación del gasto público condiciona tanto la duración del ajuste presupuestario sobre déficit y deuda públicos como sus efectos económicos. Desde este doble punto de vista, el ajuste presupuestario basado en el recorte de las inversiones públicas no puntúa favorablemente, tanto por la duración de sus efectos sobre la cuantía de déficit público como, sobre todo, por sus efectos económicos negativos. En cambio, la actuación del gasto público sobre el consumo y las transferencias constituyen ajustes con efectos económicos más permanentes y más favorables. Vid., sobre este punto, *Informe del Instituto Monetario Europeo*, cuyas opiniones se exponen en la nota 113 y en el Informe del FMI de mayo de 1996, páginas 69-70. Resumiendo las conclusiones de las experiencias de consolidación fiscal en Europa durante el período 1960-1992, Roberto Perotti ha destacado que la composición del ajuste ofrece sus resultados más permanentes cuando se basan en la reducción de los gastos de transferencia y de los gastos de consumo público, y en cambio no resultan duraderos los efectos de las reducciones en los gastos de inversión y de los aumentos de la imposición (vid. «Fiscal discipline and the budget process», publicado en *AEA Papers and Proceedings*, mayo 1996). A esa misma conclusión llegan A. Alesina y R. Perotti en su interesante análisis de las experiencias de la consolidación presupuestaria en los países de la OCDE (vid. «Fiscal Expansions and Adjustment in OECD countries», publicado en *Economic Policy: A European Forum*, 1995, 21 (2), págs. 207 y ss.). En los ajustes satisfactorios, la parte principal la han interpretado las prestaciones sociales y el consumo público, principalmente a través de los recortes en los gastos de la partida de empleados y funcionarios públicos. En contraste, en los ajustes que son insatisfactorios, el papel de las transferencias y el consumo público no jugó papel alguno en las políticas de consolidación presupuestaria. «He aquí —concluyen Alesina y Perotti— una de las conclusiones más importantes de este trabajo. Esta conclusión envía un mensaje importante y claro a los políticos: cualquier ajuste fiscal satisfactorio no puede evitar los recortes en los gastos de protección social y en los salarios y el empleo públicos».

(136) Como se ha indicado en la parte IV de este trabajo, la propuesta de la JND se contiene en el ensayo de J. VON HAGEN y J. HARDEN, «National Budget...», *op. cit.*, págs. 316 y ss., y 357 y ss.

(137) La literatura sobre la importancia de los procesos presupuestarios sobre el man-

tenimiento (crecimiento) del déficit y de la deuda pública ha sido decisivamente impulsada por distintos trabajos de VON HAGEN y J. HARDEN, dando lugar a numerosos escritos entre los que es justo destacar los realizados por A. ALESINA y R. PEROTTI (Vid. «The political economics», del *National Bureau of Economic Research, paper* 4637, págs. 32 y ss.; «Budget deficits and Budget procedures in Latin America», no publicado, Banco Interamericano de Desarrollo, 1995; «The political economy of Budget deficits», publicado en *International Monetary Fund Staff Papers*, marzo 1995, págs. 1 y ss.; «The Italian Budget procedures: Analysis and proposals», *Columbia University Discussion Paper*, n.º 755, octubre 1995; «Fiscal discipline...», publicado en *AEA Papers and Proceedings*, mayo 1996).

(138) Vid. J. BUCHANAN, «Clarifying confusion about the balanced budget amendment», publicado en *National Tax Journal*, volumen XLVIII, n.º 3, septiembre 1995, trabajo incluido en este número de PAPELES.

(139) Vid. «National Budget...», *op. y ed. citados* en nota 44, pág. 316.

(140) Vid. «National Budget...», *op. y ed. cit.*, pág. 316.

(141) Vid. «National Budget...», *op. y ed. cit.*, págs. 336 y ss.

(142) Vid. «National Budget...», *op. y ed. cit.*, pág. 357.

(143) «Los agujeros del Presupuesto», artículo publicado en *Cuadernos de Información Económica*, n.º 100, págs. 75 y ss.

(144) Esta propuesta reformadora se contiene en el trabajo de A. ALESINA y PEROTTI (Vid. «Fiscal discipline...», publicado en *AEA Papers and Proceedings*, mayo 1996, página 406).

(145) Vid., sobre estas características, J. M. GONZALEZ-PARAMO, «Las vías de la disciplina presupuestaria», *op. y ed. cit.*, pág. 98.

(146) Vid., sobre este problema y sus posibles soluciones en España, J. RUIZ HUERTA, contribución española al ensayo, ed. por A. WILDAVSKY y E. ZAPICO, *National budgeting...», op. cit.*, págs. 196 y ss.

(147) Vid. Fundación BBV, *Pensiones y prestaciones por desempleo*, Madrid, 1996.

(148) El citado de la Fundación BBV, dedicado al diagnóstico de las pensiones y subsidios de desempleo (no estudia las medidas de ajuste); el de la Fundación FEDEA, *La reforma del sistema de pensiones en España*, dirigido por J. A. HERCE y V. PÉREZ-DÍAZ, Ed. La Caixa, 2.ª ed., Barcelona, 1996, que centra su atención sobre las alternativas de reforma del sistema de pensiones públicas; el realizado por el Ministerio de Trabajo, *La seguridad social en el umbral del siglo XXI*, Madrid, 1996, centrado sobre las pensiones, e inspirador, en sus propuestas de reforma, del sistema de pensiones del llamado pacto de Toledo; el del Círculo de Empresarios, *Una propuesta de reforma del sistema de pensiones en España*, dirigido por JOSE PIÑERA, Madrid, 1996; el de La Caixa, *El futuro de las pensiones en España: hacia un sistema mixto*, de J. A. HERCE y otros, Madrid, 1996; y el de INVERCO, dirigido por TOWERS PERRIN, *Análisis*

*de los sistemas de pensiones*, Madrid, 1995, centrado en el Régimen General de la Seguridad Social. En un Documento de Trabajo reciente de FEDEA, realizado por HERCE, se hace una comparación de los resultados de cinco de los citados trabajos, que pone de manifiesto el deterioro del sistema de pensiones en todos ellos; con mayor o menor intensidad el deterioro promedio tiene un valor descontado muy importante, que representa una deuda neta a largo plazo de la Seguridad Social.

(149) Vid. J. SEGURA, «De ahora en adelante», trabajo publicado en *Economistas*, número 69, 1996, pág. 71.

(150) Vid. J. SEGURA, *op. cit.*, pág. 71.

(151) Vid. J. M. GONZALEZ-PARAMO, «Política pública...», pág. 178.

(152) Vid. OCDE, *Les traitements du privé pour le public. Remunération liée à la performance pour les cadres de la fonction publique*, Paris, 1993.

(153) Vid. H. OXLEY, «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 1993).

(154) Vid. C. OLANO, «La crisis financiera de los municipios», *Cuadernos de Actualidad*, Ministerio de Hacienda, Instituto de Estudios Fiscales, n.º 3, 1994, págs. 107 y ss.

(155) Vid. J. M. GONZALEZ-PARAMO, «Política pública y convergencia: la modernización del sector público», en PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 57, 1993.

(156) Vid. *Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1995.

(157) Vid. I. ZURDO, E. GIMENEZ REYNA y J. ZURDO, «El estado actual de nuestras haciendas territoriales. Reflexiones críticas y propuestas de reforma», *Impuestos*, n.º 22, 1994, páginas 9 y ss.

(158) Vid. MONASTERIO y SUAREZ PANDIELLO, *Financiación autonómica y corresponsabilidad fiscal en España*, Fundación BBV, Madrid, 1993.

(159) Vid. I. EZQUIAGA, «Las haciendas territoriales y su endeudamiento», *Cuadernos de Información Económica*, n.º 99, junio 1995, páginas 61 y ss. Vid., asimismo, I. EZQUIAGA, «Tutela, gestión financiera y estructura de la deuda local», *Economistas*, n.º 65, 1995, páginas 47 y ss.

(160) Vid. J. SEGURA, *La industria española y la competitividad*. Discurso de Ingreso en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid, RACMP/Espasa, 1992. Vid., asimismo, «Reflexiones sobre la empresa pública entre la crisis y el mercado interior europeo», en P. MARTÍN AGENA y F. COMÍN, *Empresa pública e industrialización en España*, Alianza, ed., Madrid, 1990.

(161) *Ibidem*.

(162) Vid. L. A. ROJO, «Contestación al Discurso de recepción en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas del Excmo. Sr. D. Julio Segura Sánchez» (nota 140 *supra*).

(163) Vid. O. FANJUL y L. MAÑAS, «La empresa pública en España». Trabajo que he podido conocer por amabilidad de los autores, y del que se ha editado un resumen en la prensa española.

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

(165) Vid. O. FANJUL y L. MAÑAS, «La empresa pública en España...», *op. cit.*

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

(167) Vid. O. FANJUL y L. MAÑAS, «La empresa pública en España...», *cit.*

(168) Creo que deben destacarse, en justicia, entre esos análisis, las aportaciones realizadas por el profesor Manuel Lagares en el doble campo de estimar la cuantía del fraude y de realizar un planteamiento de la teoría del fraude fiscal, que han aportado a la literatura financiera una visión del problema innovadora y fructífera. De las aportaciones al conocimiento del fraude en España, queda el importante trabajo de dirección para estimar el fraude en el IRPF, el que aportó una metodología que aprovechaba toda la información estadística disponible. Vid. sobre este extremo sus trabajos «Metodología utilizada...», y «La aceptación social del sistema tributario: el IRPF», en *La Hacienda pública de la democracia española*, Ariel, Barcelona, 1990. Sobre la teoría del fraude, vid. su trabajo pionero, «Hacia una teoría económica de la evasión tributaria», *Hacienda Pública Española*, número 28, 1974, y el más reciente, «Hacia un planteamiento más general de la teoría del fraude fiscal», n.º 129, 1994, en el que se contiene un análisis de gran interés para aproximarse al complejo problema del fraude.

(169) Vid. J. L. RAYMOND, «Tipos impositivos y evasión fiscal en España: un análisis empírico», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, número 30/31, 1987, págs. 154 y ss.

#### Parte VI:

(170) BANCO DE ESPAÑA, *Cuentas financieras de la economía española (1986-1995)*.

(171) Se recuerda lo sucedido con la contabilización de las plusvalías derivadas de la privatización de empresas públicas, cuestión que ya hemos citado con anterioridad.

(172) MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA, presentación del *Proyecto de Presupuestos Generales del Estado*, 1997, pág. 110.

(173) Página 126.

#### BIBLIOGRAFÍA:

ALESINA, A., y CUKIERMAN, A. (1990), «The politics of ambiguity», *Quarterly Journal of Economics*, 105.

ALESINA, A., y DRAZEN, A. (1991), «Why are stabilizations delayed?», *American Economic Review*, n.º 82, diciembre.

ALESINA, A.; HAUSMANN, R.; HOMES, R., y STEIN, E. (1995), «Budget institutions and fiscal performance in Latin America», *International Development Bank* (mimeo).

ALESINA, A.; MARE, M., y PEROTTI, R. (1996), «The Italian budget procedures: Analysis and proposals», *Columbia University Discussion Paper*, n.º 755.

ALESINA, A., y PEROTTI, R. (1995 a), «The political economy of budget deficits», en *International Monetary Fund Staff Papers*, marzo.

— (1995 b), «Fiscal expansions and fiscal adjustments in OCDE countries», en *Economic Policy: A European Forum*, n.º 21.

— (1996 a), «Fiscal discipline and the budget process», *AEA. Papers & Proceedings*, mayo 1996.

— (1996 b), «La economía política de los déficits presupuestarios», trabajo incluido en este número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA.

— (1996 c), «Déficit presupuestarios e instituciones presupuestarias», trabajo incluido en este número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA.

ALESINA, A., y ROSENTHAL, H. (1995), *Partisan politics, divided government and the economy*, Cambridge University Press, Cambridge (UK).

ALESINA, A., y SUMMERS, L. (1993), «Central Bank independence and macroeconomic performance: Some comparative evidence», *Journal of Money, Credit and Banking*, 25, mayo.

ALESINA, A., y TABELLINI, G. (1990), «A positive theory of budget deficits and government debt», *Review of Economic Studies*, 57, julio.

ANDERSON, G. M. (1987), «The U.S. Federal deficit and national debt: A political and economic history», en BUCHANAN y otros, eds.

ARGIMÓN, I.; GONZALEZ-PARAMO, J. M., y ROLDAN, J. M. (1994), «Inversión privada, gasto público y efecto expulsión: evidencia para el caso español», Banco de España. Servicio de Estudios, *Documento de trabajo*, 9424.

— (1995), «Does public spending crowd out private investment? Evidence from a panel of 14 OCDE countries», Banco de España, Servicio de Estudios, *Documento de trabajo*, 9523.

ARROW, K. J., y BOSKIN, M. J. (1988), «The economics of public debt», New York, St. Martin Press.

BANCO DE ESPAÑA (1995a), «Informe sobre la inflación».

— (1995 b), Discurso de presentación del «Informe anual», pronunciado por el Gobernador ante el Consejo del Banco de España, junio.

— (1995c), «Cuentas financieras de la economía española» (1986-1995).

— (1996), «Informe anual. 1995», Madrid.

BANCO MUNDIAL (1994), *Envejecimiento sin crisis: política para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento*, Washington.

BAREA, J. (1995), «Los agujeros del Presupuesto», en *Cuadernos de Información Económica*, n.º 100.

BAREA, J., y DIZY, D. (1995), *¿Está el Estado Español en quiebra?*, Ed. Encuentro.

BARRO, R. (1974), «Are government bonds net wealth?», en *Journal of Political Economy*, volumen 82.

— (1989), «The neoclassical approach to fiscal policy», en *Modern Business Cycle Theory*, ed. por R. J. BARRO, Cambridge, Mass., Harvard University Press.

BARRO, R., y GORDON, D. (1983), «Rules, discretion and reputation in a model of monetary policy», en *Journal of Monetary Economics*, julio.

BAYOUMI, T., y EICHENGREEN, B. (1995), «Retraining yourself: The implications of fiscal rules for economic stabilization», *IMF Staff Papers*, 42, marzo.

BERTOLA, G., y DRAZEN, A. (1993), «Tigger points and budget cuts: Explaining the effects of fiscal authority», *American Economic Review*.

BLEJER, M. I., y CHEASTY, A. (1991), «The measurement of fiscal deficits: Analytical and methodological issues», *Journal of Economic Literature*, diciembre.

BOHN, H., e INMAN, R. P. (1996), «Balanced budget rules and public deficits: Evidence from the U.S. States», *Carnegie-Rochester conference series on Public Policy*.

BUCHANAN, J. M.; ROWLEY, CH. K., y TOLLISON, R. D., eds. (1987), *Deficits*, Oxford & New York, Basil Blackwell.

BUCHANAN, J., y WAGNER, R. E. (1977), «Democracy in deficit: The political legacy of Lord Keynes», Academic Press, Nueva York, versión castellana Rialp, Madrid, 1983.

— (1995), «Clarifying confusion about the balanced budget amendment», *National Tax Journal*, vol. XLVIII, n.º 3, septiembre.

BUITER, W.; CORSETTI, G., y ROUBINI, N. (1993), «Excessive Deficits: sense and nonsense in the Treaty of Maastricht», *Economic Policy*, 17, abril.

COMÍN, F. (1988), *Hacienda y economía en la España contemporánea (1800-1936)*, I.E.F., Madrid.

CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA (Grupo de Estudio) (1995), «Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas», ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

CONTHE, M. (1996), «Pascal y la moneda única», *Política Exterior*, n.º 50.

DAVIS, O.; DEMPSTER, M. A. H., y WILDAVSKY, R. (1996), «A theory of the budgetary process», *The American Political Science Review*.

DE HAAN, J., y STURM, J.-E. (1994), «Political and institutional determinants of fiscal policy in the European Community», *Public Choice*, 80.

- DEHESA, G. (1996), «Los criterios de convergencia: rigidez versus flexibilidad», en *Información Comercial Española*, n.º 756, agosto-septiembre.
- EMERSON (Informe) (1992), *One money, one market*, Oxford University Press.
- EUROPEAN ECONOMY (1994), «Towards greater fiscal discipline», (n.º 3).
- EZQUIAGA, I. (1995), «Las Haciendas territoriales y su endeudamiento», *Cuadernos de Información Económica*, n.º 99.
- (1995), «Tutela, gestión financiera y estructura de la deuda local», *Economistas*, 65.
- FANJUL, O., y MAÑAS, L., «La empresa pública en España», trabajo del que se ha editado solamente un resumen en la prensa española.
- FEITO, J. L., «¿Debe España participar en la UME? Una evaluación de los argumentos en contra», trabajo no publicado.
- FELDSTEIN, M. (1985), «Budgets deficit and debt: Issues and option», Simposio de la Reserva Federal de Kansas City, 1985.
- FIORINA, M., y NOLL, R. (1978), «Voters, bureaucrats and legislators: A national choice perspective on the growth of bureaucracy», *Journal of Public Economics*, 9.
- F.M.I., «Informes sobre España», años 1985 a 1995.
- (1996), «Perspectivas de la Economía Mundial», mayo.
- FUENTES QUINTANA, E. (1978), «El estilo tributario latino: características y principales problemas para su reforma», en *Ciencia Social y Análisis económico. Estudios en honor de Valentín Andrés Álvarez*, ed. dirigida por J. L. GARCÍA DELGADO y J. SEGURA, Tecnos, Madrid.
- (1979), «La crisis española», en *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 1.
- (1986), «Deficit public. L'Experience espagnole», *Revue Française de Finances Publiques*, n.º 16.
- (1990), «Presupuesto y déficit público», cap. VII de «*Hacienda Pública*». Volumen I. «*Introducción y Presupuesto*», editor Rufino G.ª Blanco, Madrid.
- (1993), «La tardía e inacabada modernización del Sector Público español», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 57.
- (1995), «El modelo de economía abierta y el modelo castizo en el desarrollo económico de España de los años 90», *Prensas Universitarias de Zaragoza*.
- FUNDACIÓN BBV (1996), *Pensiones y prestaciones por desempleo*, Madrid.
- GARCÍA DE PÁSO, J. I. (1993), Comentario al trabajo de R. Repullo «Sobre la independencia de los bancos centrales», en *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 57.
- GIAVAZZI, F., y PAGANO, M. (1995), «Non Keynesian effects of fiscal policy change: international evidence and Swedish experience», NBER. *Workings Paper*, 5332.
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M. (1993), «Política pública y convergencia: la modernización del Sector Público», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 57.
- (1994), «Tax & spend or spend & tax? Casualty between revenues & expenditures and the size of the public budget in Spain. 1955-1991», *European Economy. Reports & Studies*, 3.
- (1995), «Las vías de la disciplina presupuestaria: opciones y experiencia comparada», *Cuadernos de Información Económica*, n.º 100.
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M.; UTRILLA, A., y VALIÑO, A. (1994), «Fiscal policy in Spain. 1980-1992: Main development and current studies», *European Economics*, n.º 3.
- HALIASSOS, M., y TOBIN, J. (1990), «The macroeconomics of government finance», *Handbook of monetary economics*, vol. II, editores B. Friedman y F. M. Hatin.
- HARDEN, I., «Budget: objectives, norms and procedures», en ZAPICO, E., y WILDAVSKY, A. (eds.) (1993), *National budgeting and monetary union*, págs. 65 y ss.
- HELLER, P., y otros (1986), «Aging and social expenditure in the major industrial countries. 1980-2025», IMF, *Occasional Paper*, 47, septiembre.
- HERCE, J. A., y PÉREZ DÍAZ, V. (1996), «La reforma del sistema de pensiones en España», Estudio de la Fundación FEDEA, dirigido por..., ed. La Caixa, 2.ª edición Barcelona.
- INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES (1993), «Informe sobre el Sistema Tributario Español», Madrid.
- INSTITUTO MONETARIO EUROPEO (1996 a), «Informe anual», Francfort, abril.
- (1996 b), «Progress towards convergence 1996», noviembre.
- INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO (1996), «Informe sobre actuaciones en el ámbito de la Intervención General», en el proceso de elaboración del R. D. Ley 12/1996 de 26 de julio.
- KYDLAND, F., y PRESCOTT, E. (1977), «Rules rather than discretion: the inconsistency of optimal plans», *Journal of Political Economy*, 85, julio.
- LAGARES, M. J. (1974), «Hacia una teoría económica de la evasión tributaria», *Hacienda Pública Española*, n.º 28.
- (1987), «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.
- (1990), «La aceptación social del sistema tributario: el IRPF», en *La Hacienda Pública de la Democracia española*, Ariel, Barcelona.
- (1994), «Hacia un planteamiento más general de la teoría del fraude fiscal», *Hacienda Pública Española*, n.º 129.
- (1996), «Una reforma a fondo del sistema fiscal español», Fundación FIES, *Documento de Trabajo*, n.º 126, Madrid.
- LUCAS, R., y STOKEY, N. (1983), «Optimal fiscal and monetary policy in a economy without capital», *Journal of Monetary Economics*, vol. 12, julio.
- MCDERMOTT, C. J., y WESTCOTT, R. F. (1996), «An empirical analysis of fiscal adjustments», I.M.F., *Working Papers*, 96/59, junio.
- MALO DE MOLINA, L. (1993), «Comment on Stanley Fischer: The costs & benefits of disinflation», «A framework for monetary stability», *Financial & Monetary Policy Studies*, The Nederlandsche Bank, Center for Economic Research, octubre.
- (1994), «Diez años de economía española», en *Historia de una década. Sistema financiero y economía española, 1984-1994*, A. B. Asesores Bursátiles.
- MALO DE MOLINA, L., y FERNÁNDEZ DE LIS, S. (1995), «Los problemas de la transición a la unión monetaria», *Presupuesto y Gasto Público*, n.º 17.
- MARTIN, C. (1993), «Principales enfoques en el análisis de la competitividad», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 56.
- MASSON, P. R., y MUSSA, M. (1995), «Long-term tendencies in budget deficits and debt», I.M.F., *Working Paper*, diciembre.
- MILESI-FERRETI, G. M., y SPOLAORE, E. (1994), «How cynical can a government be? strategic policy in a model of government spending», *Journal of Public Economics*, 55, septiembre.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA (1977), «Programa de saneamiento y reforma económica. Pacto de la Moncloa», Secretaría General Técnica, Madrid.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (1996), Presentación del «Proyecto de Presupuestos Generales del Estado. 1997».
- MINISTERIO DE TRABAJO (1996), *La seguridad social en el umbral del siglo XXI*, Madrid.
- MONASTERIO, C., y SUÁREZ PANDIELLO, G. (1996), *Financiación autonómica y corresponsabilidad fiscal en España*, Fundación BBV, Madrid.
- NISKANEN, W. (1971), «Bureaucracy and representative government», Chicago, Aldine-Atherton.
- OCDE, «Estudios Económicos. España», años 1985 a 1995.
- , «Joint Activities on Public Management improvement of the OCDE», trabajos realizados a partir de 1982.
- (1986), «Gerer la réduction du deficit structurel», París.
- (1993), «Les traitements du privé pour le public. Remunération liée à la performance pour les cadres de la fonction publique», París.
- OLANO, C. (1994), «La crisis financiera de los municipios», *Cuadernos de Actualidad*, Ministerio de Hacienda, IEF, n.º 3.

- ORNSTEIN, N. J. (1985), «The Politics of the deficit», en P. CAGAN, ed.: *Essays in Contemporary Economic Problems, 1985*. Washington, American Enterprise Institute.
- 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.
- PÉREZ HUERTA, J. (1993), Contribución española al ensayo, editado por A. Wildavsky y E. Zapico, *National Budgeting and Monetary Union*.
- PEROTTI, R. (1996), «Fiscal discipline and the budget process», en *AEA Papers & Proceedings*, mayo.
- PERSSON, T., y STEVENSON, L. E. O. (1989), «Why a stubborn conservative would run a deficit: Policy with time-inconsistent preferences», *Quarterly Journal of Economics*, 104, mayo.
- PERSSON, T., y TABELLINI, G. (1990), *Macroeconomic Policy, Credibility and Politics*, Harwood Academic Publishers.
- POTERBA, J. M. (1994), «State responses to fiscal crisis: The effects of budgetary institutions and politics», *Journal of Political Economy*, 102, agosto.
- PREMCHAND, A. (1983), *Government Budgeting and Expenditure Control*, International Monetary Fund, Washington.
- (1995), «Balances budget rules and fiscal policy: evidence from the states», *National Tax Journal*, vol. XLVIII, n.º 3.
- RAYMOND, J. L. (1987), «Tipos impositivos y evasión fiscal en España. Un análisis empírico», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, números 30/31.
- (1996), «El carácter estructural del déficit», trabajo publicado en este mismo número de *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*.
- REPULLO, R. (1993), «Sobre la independencia de los bancos centrales», en *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 57, 1993.
- RIDLEY, C. E., y SIMONS, H. A. (1943), *Measuring municipal activities*, Ed. International Cuting Managers Association, Chicago.
- ROGOFF, K. (1985), «The optimal degree of commitment to an intermediate monetary target», *Quarterly Journal of Economics*, 100, noviembre.
- (1990), «Political budget cycles», *American Economic Review*, 80.
- (1990), «Equilibrium political budget cycles», *American Economic Review*, 80, marzo.
- ROGOFF, K., y SIBERT, A. (1988), «Elections and Macroeconomic Policy Cycles», *Review of Economic Studies*, 55.
- ROJO, L. A. (1984 a), «El déficit público», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 21.
- (1984 b), «La economía ante dos crisis», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 21.
- (1992), Contestación al discurso de recepción en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas del Excmo. Sr. D. Julio Segura Sánchez, «La industria española y la competitividad», RACMP/España.
- (1994), «Discurso de presentación por el Gobernador del Banco de España ante la Comisión de Economía del Congreso, de los objetivos de la política monetaria para 1995», en *Boletín Económico del Banco de España*, diciembre.
- (1996), «La Unión Monetaria», conferencia en APD, publicado en *Cuadernos de Información Económica*, n.º 107.
- ROJO, L. A., y PEREZ FERNÁNDEZ, J. (1977), «La política monetaria en España: objetivos e instrumentos», Banco de España, Servicio de Estudios, *Estudios económicos*, número 10, Madrid.
- ROUBINI, N., y SACHS, J. (1989 a), «Political and economic determinants of budget deficits in the industrial democracies», *European Economic Review*, 33, mayo.
- (1989 b), «Government spending and budget deficits in the industrialized countries», *Economic Policy*, 8, abril.
- ROWLEY, Ch. K. (1987 a), «The legacy of Keynes: from the general theory to generalized budget deficits», en BUCHANAN y otros, eds.
- (1987 b), «The constitutional route to effective budgetary reform», en BUCHANAN y otros, eds.
- SCHICK, A. (1983), «Incremental budgeting in a decrecental age», *Policy Sciences*.
- (1986), «Macro-Budgetary adaptations to fiscal stress in industrialized democracies», *Public Administration Review*.
- (1990), *The capacity to budget*, ed. Urban Institute Press, Washington.
- (1990), «Budgeting for results: recent developments in five industrial countries», *Public Administration Review*.
- SCHULTZE, Ch. (1990), *Política y economía del gasto público*, I.E.F., Madrid, 1971.
- *The capacity to budget*, ed. The Urban Institute Press, Washington.
- SCOTT, W. (1995), «Government Reform in New Zealand» (mimeo).
- SEGURA, J. (1990), «Reflexiones sobre la empresa pública entre la crisis y el mercado interior europeo», en P. MARTÍN ACENA y F. COMÍN, *Empresa pública e industrialización en España*, Alianza Ed., Madrid.
- (1992), «La industria española y la competitividad», Discurso de ingreso en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid, RACMP/España.
- (1995), «La autonomía del Banco de España y los objetivos de la política monetaria», XXII, *Jornadas de Mercado Monetario*. INTERMONEY.
- (1996), «De ahora en adelante», *Economistas*, n.º 69.
- SHEPSLE, K. (1979 a), «Institutional arrangements and equilibrium in multidimensional voting models», *American Journal of Political Science*, 23.
- (1979 b), «The role of institutional structure in the creation of policy equilibrium», en D. RAE y T. J. EISINUIER, eds. *Public Policy and Public Choice*. Sage.
- SOLCHAGA, C. (1980), Intervención en la discusión parlamentaria de 30-V-80.
- TABELLINI, G., y ALESINA, A. (1990), «Voting on the budget deficit», *American Economic Review*, 80.
- TANZI, V. (ed.) (1991), *Fiscal policies in economies in transition*, International Monetary Fund.
- (1993), «The political economy of fiscal deficit reduction», en *Public sector deficits and macroeconomic performance*, editado por W. EASTERLY, C. RODRÍGUEZ y K. SCHMIDT-HEBBEL, Oxford University Press y World Bank, 1994.
- (1994), «International systems of public expenditures: Lessons from Italy», en Banca d'Italia, *Nuovo sistema di controlli sulla spesa pubblica*.
- TANZI, V., y FANIZZA, D. (1995), «Fiscal deficit and public debt in industrial countries, 1970-1994», *IMF Working Papers*, 95/49, mayo.
- TARCHYS, D. (1983), «The Scissor Crisis on Public Finance», *Policy Sciences*.
- (1985), «De la expansión a la contracción: los recientes acontecimientos de la política presupuestaria», Intervención en el 41 Congreso del I.I.P.F., Madrid.
- (1992), «Curbing public expenditures: A survey of current trends», Paper prepared for the *Joint Activity on Public Management. Improvement of the OCDE* (Technical Cooperation Service), Paris.
- TORTELLA, G. (1993), «El economista como educador», comentario al trabajo de F. COMÍN: «Estado y crecimiento económico en España: lecciones de Historia», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 57.
- TRIBUNAL DE CUENTAS, «Informes». periodo 1989-93.
- VALLE SÁNCHEZ, V. (1994), «La actualización del Programa de Convergencia ¿una base sólida para aproximarnos a Europa?», *Cuadernos de Información Económica*, números 88/89.
- VICKERS, J. (1993), «El programa de privatizaciones británico: una evaluación económica», *Moneda y Crédito*, n.º 196.
- VON HAGEN, J. (1991), «A note on empirical effectiveness of formal fiscal restraints», *Journal of Public Economics*, n.º 44.
- , «The role of budgeting procedures for improving the fiscal performance of the member states of the EC» en ZAPICO E., y WILDAVSKY, A. (eds.) (1993), *National budgeting and monetary union*, págs. 33 y siguientes.

VON HAGEN, J., y HARDEN, I. (1994), «National budget process & fiscal performance», en *Towards greater fiscal discipline in european economies*, CE Reports & Studies, 3.

WILDAVSKY, A. (1964), «The politics of the budgetary process», ed. Little, Bresson & Co, Boston.

— (1986), «Budgeting: A comparative theory of budgetary processes», Transaction Books, New Brunswick.

—, «Securing budgetary convergence within the European Community without Central Direction», en ZAPICO, E., y WILDAVSKY, A. (editores) (1993), *National budgeting and monetary union*, págs. 145 y ss.

ZAPICO, E., y WILDAVSKY, A. (eds.) (1993), *National budgeting and monetary union*, Martinus Nijhoff, A. H. Dordrecht, Holanda.

ZURDO, I.; GIMÉNEZ-REYNA, E., y ZURDO, J. (1994), «El estado actual de nuestras haciendas territoriales. Reflexiones críticas y propuestas de reforma», *Impuestos*, n.º 22.

## Resumen

En este artículo, se analiza el problema del déficit y el endeudamiento públicos en la democracia española. Su contenido se divide en seis partes: en la *primera*, se exponen las definiciones correctas del déficit público y deuda pública a la luz del Reglamento 3605/1993, del Consejo de la Unión Europea, de 22 de noviembre de 1993, y se identifican los cuatro rasgos básicos del déficit público español, que denuncian su gravedad y las dificultades de su corrección; en la *segunda*, se estudian las consecuencias negativas del déficit público sobre la economía española y se analiza el problema de la *deuda pública invisible*; en la *tercera*, se describen las dos alternativas a través de las cuales se ha intentado introducir en España una política presupuestaria capaz de reducir el déficit público, y llevar a cabo las reformas estructurales que favorezcan su integración nominal y real con los países de la UE; en la *cuarta*, se exponen los elementos condicionantes de una política de estabilidad presupuestaria en España, obtenidos a través del análisis del modelo presupuestario de la democracia española; en la *quinta*, se presentan los criterios básicos de una política presupuestaria de estabilidad a partir de las conclusiones obtenidas en la parte anterior, y en la *sexta*, concluye el trabajo con la exposición de las medidas que integran el camino de la convergencia contenido en el Presupuesto para 1997.

**Palabras clave:** déficit público, deuda pública, deuda pública invisible, estabilidad presupuestaria, sistema monetario europeo, reformas estructurales, unión monetaria, política monetaria, medidas para la convergencia, Presupuesto 1997.

## Abstract

This paper analyses the problem of deficit and public debt in Spain's democracy. Its content is structured into six parts: the first one, gives the exact definitions for public deficit and debt as established in the Statute 3605/1993, of the Council of the European Union, 22 November 1993, and it identifies the four basic characteristics of Spain's public deficit, which denounce its importance and the difficulty to correct it; the second one, studies the negative effects of the public deficit on the economy of Spain and the problem of the invisible public debt is analysed; the third one describes the two alternatives which have been used in Spain in the search for a budgetary policy able to reduce public deficit, and to implement the structural reforms which favour its nominal and real integration to the EU countries; the fourth, puts forward the conditioning factors of a budget stability policy in Spain, obtained through the analysis of the budgetary model of Spain's democracy; the fifth, presents the basic principles of a balanced budgetary policy from the conclusions obtained in the previous part, and the sixth, ends the paper with an outline of the measures included in the 1997 Budget to move towards convergence.

**Key words:** public deficit, public debt, invisible public debt, budget balance, European Monetary System, structural reforms, Monetary Union, Monetary policy, measures to reach convergence, 1997 Budget.

**JEL classification:** H60.