

LA ACTIVIDAD ECONÓMICA Y FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO A EXAMEN

Este número 69 de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA forma un cuerpo unitario, en su temática y motivación, con el número 68, que le precede y con el que se edita conjuntamente.

Ambos números responden al propósito de difundir el resultado de un conjunto de investigaciones y trabajos sobre el comportamiento económico y financiero del sector público en la democracia española que tuvieron su origen —en la mayoría de los casos— en las ponencias y comunicaciones seleccionadas que se presentaron a la I Asamblea Anual de la Asociación Española de Economía Pública, celebrada en Madrid los días 8 y 9 de marzo de 1996. Investigaciones y trabajos que tratan de ofrecer una visión de los problemas y cuestiones más relevantes de la economía del sector público español, aportando descripción, análisis y propuestas de solución para sus problemas por un colectivo de profesionales de la docencia y la investigación de la Hacienda pública vinculados, en su mayoría, a las facultades de Ciencias Económicas y Empresariales de España.

La división de materias entre ambos números es puramente convencional, sin que la separación de los temas que se ha practicado, en ese entramado continuo que forma el campo problemático de la economía pública, tenga más significación que la de una presentación ordenada del contenido de los estudios e investigaciones realizados.

Así, mientras que el número 68 pone el énfasis en las cuestiones más encaminadas a la descripción sistemática de los rasgos que caracterizan el comportamiento económico del sector público español, y se adentra con profundidad en el análisis del déficit público, sus características, raíces y soluciones, como resumen y dimensión global del funcionamiento económico y financiero del sector público de la democracia española, este número 69 de PAPELES, que el lector tiene en sus manos, centra su contenido en aspectos más singularizados de los gastos públicos, del sistema impositivo estatal, de la descentralización fiscal y de la organización y eficiencia de las empresas públicas.

SEIS TEMAS PARA LA REFLEXIÓN

En concreto, seis son los aspectos de la actividad económica y financiera pública que el lector encontrará analizados en este número:

1.º El gasto público, tanto en su dimensión global —que afecta a las condiciones de estabilidad del sistema— como en los aspectos más específicos de su gestión en la búsqueda de la eficiencia y su control.

2.º Una especial consideración del gasto público español en la prestación de bienes públicos preferentes (sanidad y educación) y en la gestión de las prestaciones económicas (pensiones y subsidio de paro), dada su elevada dimensión cuantitativa.

3.º El análisis de las líneas moderadas de reforma presupuestaria que emprendan, con realismo, el camino de la eficiencia sin olvidar los condicionantes que impone la vieja práctica, no erradicada, del incrementalismo para confluir en una mejor gestión de los recursos públicos.

4.º La reforma profunda del sistema fiscal español para responder a las necesidades financieras de la sociedad española del futuro, y el papel que pueden y deben jugar otros ingresos públicos, como las tasas y los precios públicos, para alcanzar nuevas cotas de eficiencia sin renunciar a la imprescindible equidad en el reparto de los costes de la actividad financiera pública.

5.º El estudio de los principios de la descentralización fiscal, en su aplicación a la realidad española del Estado de las autonomías, así como los problemas financieros de las haciendas locales.

6.º El papel, objetivos, ineficiencias y consiguiente camino de reforma de las empresas públicas españolas.

LOS PROBLEMAS ACTUALES DEL GASTO PÚBLICO

El artículo de los profesores **José Manuel González-Páramo** y **Guillem López Casasnovas**, bajo el título «El gasto público; problemas actuales y perspectivas», analiza la estructura, evolución y gestión del gasto público en España en el marco del crecimiento económico y de la convergencia real y nominal con los países de la Unión Europea.

Comienza describiendo el marco económico en el que está inserta la economía española y pone de manifiesto las oportunidades que tiene de mejorar la productividad, determinante fundamental del nivel de renta y bienestar de un país, que podrían no aprovecharse suficientemente de no realizar los cambios estructurales necesarios para la adaptación de la economía española al reto comunitario. En segundo lugar, destaca el efecto negativo que la inflación puede producir sobre el crecimiento, lo que conduce a los autores a analizar la complejidad de los procesos presupuestarios para encontrar como elemento clave, de especial incidencia sobre el control de la inflación, la mejora de la disciplina presupuestaria en el gasto. En tercer lugar, analiza los efectos de diversos componentes de gasto sobre el crecimiento y la renta per cápita. En particular,

se tratan los efectos de las transferencias de renta, los efectos del consumo público (especialmente sanidad y educación) y, también, los posibles efectos positivos de la inversión pública sobre la privada y, en general, sobre el crecimiento. En cuarto lugar, resume la experiencia española del gasto público de las últimas décadas desde una triple perspectiva: la de la estabilidad, la de los procedimientos presupuestarios y la de la gestión pública. En particular, el artículo destaca la mayor eficacia de la contención de gastos frente al incremento de ingresos públicos para reducir el déficit, la mayor laxitud en términos de comparación internacional del Presupuesto español y la falta de modernización de los sistemas de gestión pública.

El trabajo se detiene luego en el análisis de aspectos concretos de la gestión del gasto público en servicios sociales y en sanidad. En primer lugar, destaca el carácter privado de algunos bienes suministrados tradicionalmente por el sector público, como son la sanidad y la educación, y señala el carácter político de su provisión pública y la no existencia de razones económicas o de estabilidad. Además, insiste en la conveniencia de que los gestores adquieran el hábito de aceptar cambios, ya que la tecnología y la cultura orientan y justifican el modo y nivel de provisión de algunos bienes, es decir, sugieren mayor capacitación técnica y menor apalancamiento ideológico en sus objetivos. Por otra parte, estudia el estado de desigualdad en el reparto de la renta y la riqueza en España, los procesos de redistribución y las dificultades conceptuales de la desigualdad, los límites de la intervención pública y los instrumentos de intervención, y enumera algunas medidas necesarias para su aplicación práctica. Finalmente, trata de forma especial el gasto social en sanidad. La intervención pública en sanidad se justifica por razones de equidad y por problemas de selección adversa, que se pueden corregir por intervenciones públicas, si bien el problema del riesgo moral subsiste.

Sin embargo, no todas las intervenciones son iguales, y los autores postulan distintas reformas en la sanidad y en otros servicios del sector público.

El estudio concluye con unas reflexiones generales sobre las ventajas e inconvenientes de las posibles alternativas de financiación de algunos programas de gasto. En primer lugar, enumera algunos argumentos justificativos de la utilización de precios públicos en la financiación de los servicios públicos, evalúa su utilización también como instrumento de racionalización del uso de los servicios, analiza su utilización en términos de bienestar y su incidencia distributiva, y hace algunas consideraciones acerca de los distintos sistemas de tarificación. Los autores abordan también el tema de la afectación de ingresos fiscales. Aunque la doctrina financiera tradicional se muestra contraria a la afectación específica de ingresos a determinados gastos, sí suelen existir algunos ingresos vinculables, potencialmente próximos a la idea de la afectación (pea-

jes, multas, cotizaciones sociales, impuestos especiales, tasas, licencias, etcétera).

El trabajo sugiere, finalmente, la utilidad de estudiar las ventajas e inconvenientes de las intervenciones públicas en sus distintas modalidades, la conveniencia de una mejor selección de destinatarios de las ayudas sociales, las ventajas de separar la producción de la provisión pública de servicios, y la necesidad de mantener el menor Estado de bienestar posible, mediante la redefinición adecuada de la intervención pública en la economía.

Tras esta visión amplia y general —con una especial atracción hacia el tema de la sanidad pública y su mejora—, el número se adentra en el análisis pormenorizado de algunos gastos públicos de especial relevancia por su dimensión y por sus efectos económicos y sociales.

La colaboración de **Almudena Durán** y el profesor de la Universidad Autónoma de Barcelona **Miguel Ángel López García** aporta un útil comentario sobre tres recientes informes sobre las pensiones públicas en España. En los primeros meses de 1996 se publicaron tres libros acerca de la viabilidad del sistema de pensiones públicas españolas en el futuro. Estos tres libros son:

— *La seguridad social en los umbrales del siglo XXI: Estudio económico actuarial*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

— *La reforma del sistema público de pensiones en España*, del que son autores los profesores José A. Herce y Víctor Pérez-Díaz, con base en las proyecciones realizadas por la Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA).

— *Pensiones y prestaciones por desempleo*. Estudio realizado bajo el patrocinio de la Fundación BBV.

Los tres estudios, sirviéndose de un modelo de simulación, obtienen, entre otras cosas, proyecciones aparentemente contradictorias sobre la estabilidad financiera del sistema; lo cual puede explicarse, en parte, por las diferencias existentes entre los tres modelos en la caracterización de la situación de partida y en las hipótesis formuladas. Sin embargo, hay menos disparidades en las medidas propuestas para impedir la continuidad de un crecimiento descontrolado del déficit de la seguridad social. Ninguna es popular, y sería necesario aplicar simultáneamente varias de ellas para conseguir este objetivo financiero. Quizás el retrasar la edad efectiva media de jubilación sea la que menos rechazo concite para hacer frente a esta situación.

Sorprende, sin embargo, la escasa atención que los estudios prestan a los efectos potenciales de nuestro sistema de seguridad social sobre el ahorro y la oferta de trabajo. Por ello, sería aconsejable en próximos análisis superar esta carencia, al igual que sería deseable disponer de mode-

los que incorporen explícitamente relaciones de comportamiento entre las diversas variables.

La importancia que el gasto sanitario —y la prestación del consiguiente servicio— tiene en la sociedad española, han inclinado al Consejo de Redacción de PAPELES a solicitar del profesor **Barea Tejeiro** autorización para incluir el texto de su conferencia de clausura en las III Jornadas de Gestión y Evaluación de costes sanitarios, con el título «La gestión de la sanidad: Un bien privado financiado públicamente».

En un contexto, tanto nacional como internacional, de fuerte expansión del gasto público, y en especial del gasto sanitario, la búsqueda de un modelo más eficiente de gestión de la sanidad constituye un reto inaplazable para la mayoría de los países.

En el caso particular de España, la opinión del profesor **Barea** es que resulta aconsejable introducir criterios de mercado en la producción de la sanidad para eliminar ineficiencias. En este sentido, su propuesta consiste en crear un mercado competitivo de este bien, en el que, permaneciendo la provisión pública, se establezca una competencia entre los agentes productores del servicio sanitario y un margen de elección de médico y hospital para los pacientes, sin que se vea afectada la equidad en el acceso a los servicios sanitarios.

Con la implantación en España de este mercado mixto competitivo, se forzaría a los centros sanitarios públicos a adoptar una organización adecuada y sistemas de gestión empresariales, y no burocráticos, para la provisión de este importante servicio público.

Pocos temas como la educación pública suscitan hoy el interés de los analistas y estudiosos de los servicios públicos.

El reciente ingreso del profesor **Jaime Terceiro**, como Académico de número, en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, y su discurso de recepción «Crecimiento del gasto público, con especial referencia al gasto en educación», han permitido disponer de un estudio riguroso y actualizado sobre las claves económicas del gasto público educativo en España, que se sintetiza en el artículo «El gasto público en educación». El elevado grado de intervencionismo gubernamental en el sistema educativo, característico de los países desarrollados, es, para el autor, el origen de una serie de análisis y reflexiones.

El importante papel que desempeñan los gobiernos de la mayoría de los países desarrollados en los sistemas educativos, justificado por la consideración de externalidades y de problemas de información, requiere tanto la financiación como la regulación pública de esta actividad. Sin embargo, no justifica, desde el punto de vista de la eficiencia o de la equidad, el alto grado de monopolio de que goza la producción pública de enseñanza.

Para el autor, el gasto educativo en España ha venido manteniendo unos volúmenes comparativamente similares a los de otros de nuestro entorno. Sin entrar en el análisis de la asignación concreta por niveles educativos, señala que en la mayoría de los países, y especialmente en España, la financiación de la enseñanza superior supone una transferencia neta de renta de naturaleza regresiva.

El artículo pone de manifiesto, asimismo, la escasa evidencia acerca de diferencias significativas entre los resultados de la enseñanza pública y la privada a nivel escolar, como han sugerido los trabajos de Coleman y otros autores, lo que, por tanto, no justifica la posibilidad de elección de centro. No sucede lo mismo al comparar los costes de ambas, ya que aquí la evidencia empírica es más clara y muestra un mayor grado de eficiencia de las escuelas privadas.

Finalmente, en este orden de consideraciones, el trabajo de **Pilar García Perea** y **María Jesús Martín** se ocupa de la situación actual de las prestaciones por desempleo en España.

El paro continúa siendo uno de los problemas más acuciantes de la economía española, tanto por la elevada tasa de desempleo y su persistencia como por el dilatado tiempo medio de permanencia de los parados en esa situación.

En su nota, **Pilar García Perea** y **María Jesús Martín** destacan, en primer lugar, la escasa función estabilizadora de las prestaciones por desempleo, debido a la incidencia de los cambios normativos en los sistemas de protección, y, en segundo término, a que, siendo España uno de los países europeos que da cobertura a un mayor número de parados, mantiene sin embargo unos niveles de control relativamente más bajos.

Dentro de una relativa similitud con los sistemas de protección de los países de la Unión Europea, destacan algunas diferencias, como la mayor participación de los empresarios en la financiación del sistema, la exigencia de períodos más largos de cotización para acceder a la prestación, y su elevada duración y cuantía respecto a los países de nuestro entorno.

Por otra parte, un sistema eficiente de protección al desempleo debe evitar la generación de efectos desincentivadores de la búsqueda inmediata de trabajo y, en este sentido, deberían corregirse situaciones actualmente existentes de colectivos que, en los primeros meses de desempleo y de forma transitoria, pueden obtener rentas disponibles superiores a las de su etapa laboral, creando una situación engañosa que puede dar lugar al paro de larga duración y a una progresiva descapitalización del parado.

Desde el punto de vista de la necesidad de avanzar en la mejora de la eficiencia y control del gasto público, no podía faltar en este número un artículo dedicado al análisis de la necesaria reforma presupuestaria para este objetivo.

En el artículo de **Eduardo Zapico**, se hace una reflexión sobre la aportación real de las reformas presupuestarias globales que se ensayaron a lo largo de las décadas de los años sesenta y setenta, y se ofrece una propuesta de reforma presupuestaria. En primer lugar, hace el autor una revisión de los principales obstáculos encontrados al tratar de realizar grandes reformas presupuestarias. Entre ellos, señala el escaso apoyo de las autoridades políticas, la ausencia de una estrategia sistemática y comprensiva de implantación, la actitud negativa y la escasez de motivación de los gestores públicos o del personal, las limitaciones conceptuales sobre la definición de la estructura y contenido de los programas, y las dificultades para evaluar los beneficios y costes. En segundo lugar, contrasta las teorías normativas con las teorías o explicaciones incrementalistas. En particular, pone de manifiesto que las técnicas presupuestarias racionales dan mayor transparencia, mejoran la información y permiten evaluar el impacto de los programas, pero no tienen en cuenta el carácter conflictivo de los presupuestos, que constituyen el campo donde se libran los conflictos de intereses y de poder de las personas o de las unidades administrativas. Sin embargo, el incrementalismo es útil para describir el proceso presupuestario y resolver conflictos, pero no para mejorarlo.

Por último, plantea una vía de reforma presupuestaria en la que trata de integrar el incrementalismo y las técnicas de racionalidad presupuestaria. Para ello, sugiere integrar las mejoras formales de los procesos presupuestarios con los comportamientos del sector público, ya que los comportamientos de los agentes que participan en el proceso de elaboración no cambian necesariamente con la introducción de nuevas técnicas. Una nueva presupuestación debería de adaptarse al modelo incrementalista negociado, pero sin tener que renunciar a introducir las novedades técnicas que mejoren el proceso presupuestario. El departamento de presupuestos no sólo debería formular prioridades de gasto y fijar normas, sino que debería también dirigir sus esfuerzos a la reestructuración de las reglas de negociación, al cambio de actitudes y al fomento de comportamientos integradores y transparentes en las negociaciones. El autor propone un procedimiento en el que confluyan la cooperación y la competencia, y en el que el proceso de negociaciones presupuestarias sea parte de la gestión pública. Su propuesta consiste en superar el dilema presupuestario de *programas* frente a *incrementalismo*. La solución pasa, según **Eduardo Zapico**, por que aquél considere variables de comportamiento y por que el segundo acepte el tratamiento de otros componentes más allá del competitivo.

La consideración de los ingresos públicos y de su campo problemático comienza, como es lógico, por el cuadro del sistema fiscal español y su necesaria modificación.

Una de las grandes asignaturas pendientes de la economía española es, sin lugar a dudas, emprender una reforma profunda de nuestro sistema

**INGRESOS PÚBLICOS:
LA REFORMA
NECESARIA
Y PROFUNDA
DEL SISTEMA FISCAL**

tributario. La urgencia de este proyecto se acentúa en la actualidad, tal y como indica el profesor Manuel J. Lagares Calvo en su colaboración, debido a los próximos cambios que la posible entrada de España en la UEM implica.

Es necesario subrayar que, si bien el actual modelo tributario español se corresponde, en líneas generales, con la estructura media de los países de la OCDE y de la Unión Europea, este modelo contiene ineficiencias que dificultan el completo cumplimiento de los objetivos prioritarios de la política económica. La reforma tributaria, por tanto, está plenamente justificada.

Según la propuesta que se recoge en este sugestivo trabajo, las líneas básicas de dicha reforma deberían apoyarse en los siguientes criterios:

a) Financiación mediante precio de algunos servicios públicos, y mayor utilización de las tasas y de las contribuciones especiales.

b) Uso de impuestos razonablemente neutrales, tales como el IVA o un IRPF más linealizado.

c) Reducción del peso actual de la seguridad social como fuente de ingresos fiscales.

d) Mayor coordinación entre las distintas figuras tributarias.

De todo este complejo proyecto, el elemento más importante es el que se refiere a la linealización de la tarifa del IRPF. Se puede demostrar que, bajo un conjunto determinado de hipótesis que el profesor Lagares sustancia en su artículo, la aplicación tanto de una tarifa lineal como cuasi-lineal aumenta la progresividad global del IRPF, consiguiéndose efectos distributivos positivos.

Por último, hay que recordar una vez más que para que la reforma culmine con éxito es imprescindible llevar a cabo también una reforma profunda de la Administración tributaria, que avance en la línea de cambio ya iniciada.

En la consideración de los temas impositivos, en España y en otros muchos países, ha tenido siempre, y aún sigue teniendo, un particular peso la consideración distributiva de los tributos como un referente básico del diseño ideal de un sistema impositivo. Es cierto que otros valores —como la eficiencia y la simplificación— están hoy en alza, pero, al margen de cuestiones valorativas, es siempre importante contar con una base informativa sólida a la hora de enjuiciar un sistema tributario desde el punto de vista de su contribución a la equidad. Dicho en otros términos, hay que transitar, hasta donde sea posible, de la pura progresividad *formal*, que dice poco de la auténtica capacidad distributiva de los impuestos, al terreno de la *incidencia efectiva* para tratar de calibrar, aun con limitaciones, el servicio de la imposición a la realización de los

criterios de equidad de la sociedad. El profesor Richard Musgrave ya advirtió hace muchos años a los estudiosos de estos temas que el camino de avance en el conocimiento de la incidencia impositiva es una senda en la que «el oxígeno propende a faltar antes de alcanzar la cumbre», pero cuyos resultados, en todo caso, por limitados que sean, siempre son una base mejor que la pura intuición o los *slogans* políticos.

Este certero y animador juicio es el que ha estimulado un nuevo ensayo de estimación de la distribución de la carga tributaria en España por niveles de renta, que, realizado por los profesores **Manresa**, **Calonge** y **Berenguer**, de la Universidad de Barcelona, se publica en este número de PAPELES, añadiendo así un elemento informativo útil a las restantes reflexiones fiscales que se contienen en este número.

Partiendo de la Encuesta de Presupuestos Familiares 1990-91, el artículo de **A. Manresa**, **S. Calonge** y **E. Berenguer** analiza la distribución de la carga impositiva de los impuestos existentes en España en 1990. Los impuestos analizados recaudan el 90,2 por 100 del total, y son el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, el Impuesto sobre el Patrimonio, el Impuesto de Sociedades, las cotizaciones a la seguridad social, el Impuesto sobre el Valor Añadido, los impuestos especiales, los impuestos ligados a la importación, y otros impuestos locales. El trabajo realizado se divide básicamente en dos partes. En primer lugar, se efectúan los análisis de incidencia, y a continuación se estiman los índices de progresividad. Las hipótesis de incidencia se basan en la metodología seguida por Pechman y Okner, y se estiman los índices de progresividad de Kakwani y Suits, y el impacto redistributivo, con el índice de Gini. Los resultados del análisis muestran, en general, el carácter progresivo de los impuestos directos y el regresivo de los impuestos indirectos. Pero, para el conjunto, el estudio concluye que, utilizando índices de progresividad y redistribución, el sistema impositivo español es prácticamente proporcional.

Por tanto, el análisis empírico no sustenta que la progresividad formal de los impuestos directos españoles tenga una profunda repercusión en la realidad, y autoriza a investigaciones que permitan mejorar la incidencia distributiva efectiva del sistema fiscal, aunque ello pueda comportar formalmente cambios en la aparente progresividad de las tarifas impositivas.

El apartado relativo a los ingresos públicos se cierra con la consideración de los ingresos no impositivos.

Las tasas y los precios públicos no sólo han constituido y constituyen una fuente importante de ingresos, sino que son un tipo de ingresos cuyas características especiales los hace merecedores de un tratamiento diferenciado. En el artículo de la profesora **Mari Carmen Moreno**, se analizan, desde las perspectivas jurídica y económica, las tasas y los precios públicos. En primer lugar, la autora lleva a cabo una delimitación con-

ceptual, analizando detalladamente la frontera entre impuestos, tasas y precios públicos.

En segundo lugar, destaca el principio del beneficio que inspira la determinación de las tasas y los precios públicos, lo que acaba enfrentando, como habitualmente sucede en las actuaciones públicas, los objetivos de eficiencia con los de equidad. Por último, tras una enumeración amplia y detallada de todos los tipos de tasas, precios públicos y otros ingresos que figuran en el capítulo tercero de la clasificación económica de los ingresos públicos de la Administración central, se presentan datos de evolución de los ingresos públicos en los últimos siete años, agrupándolos por tipo de ingresos y por administraciones. Del estudio de los datos aportados, la autora destaca la mayor importancia cuantitativa de las tasas, en relación a los precios públicos, y la mayor importancia relativa de este tipo de ingresos públicos en las corporaciones locales.

LA HACIENDA PÚBLICA DE LAS AUTONOMÍAS Y ENTES LOCALES

Seis colaboraciones integran el estudio de la descentralización de la Hacienda española que se contiene en este número. Un tema importante que ha venido polarizando el debate financiero público de los últimos meses.

El artículo de los profesores **Carlos Monasterio** e **Ignacio Zubiri** revisa de forma crítica el proceso de descentralización del gasto público en España que ha tenido lugar en los últimos quince años aproximadamente. En él se describen la evolución y el modelo actual de descentralización del gasto, teniendo en cuenta, en relación con los ingresos, la existencia de comunidades de régimen foral y de régimen común y, en relación con los gastos, la existencia de comunidades de techo amplio y comunidades de competencias reducidas. No obstante, dada la existencia de variantes en cada uno de los grupos básicos señalados, los autores destacan que, en España, coexisten de hecho múltiples modelos de descentralización, lo que conduce a la pregunta de si es racional económicamente que existan diferencias competenciales entre comunidades autónomas.

En general, se evalúa positivamente el proceso de descentralización, aunque se haya generado una serie de problemas que, a juicio de los autores, todavía quedan pendientes, como son los mayores avances en el proceso de corresponsabilidad fiscal, las diferencias en competencias de gasto, la inestabilidad producida al mantener abiertas negociaciones sobre su funcionamiento y su financiación, la complejidad de situaciones diferenciales e inequitativas del modelo de descentralización, las posibilidades de hacer uso amplio del endeudamiento, la no consideración de la equidad como un objetivo prioritario del sistema y la ausencia de un nivel de transparencia real deseable.

Por último, se propone una reforma del sistema de financiación de las comunidades autónomas que pueda mejorar su eficiencia, racionalidad, transparencia y estabilidad. Para ello, se propone igualar los niveles com-

petenciales entre comunidades autónomas, separar el objetivo de financiación de las competencias asumidas del objetivo de reducción de las diferencias en los niveles de desarrollo entre regiones, articular las competencias asumidas separadas en un área de financiación básica, de base territorial, y en otra de solidaridad, establecer los mecanismos adecuados de coordinación, y establecer medidas efectivas del cumplimiento de los niveles de endeudamiento establecidos en la LOFCA.

Por su parte, los profesores **Francisco Pedraja** y **Ana Agúndez** completan esta visión con un comentario sobre el esquema de nivelación de servicios en las haciendas descentralizadas, tal como éste se sugiere en el *Libro Blanco* preparado por un conjunto de expertos a petición del Consejo de Política Fiscal y Financiera, en el que perciben algunos posibles conflictos entre los principios de equidad y autonomía que había que revisar de cara al futuro.

El trabajo de los profesores **Monasterio** y **Zubiri**, preparado, como se ha dicho, para la I Asamblea Anual de la Asociación Española de Economía Pública, ofrecía un conjunto de criterios y valoraciones anteriores al acuerdo alcanzado el pasado 23 de septiembre de 1996 en el Consejo de Política Fiscal y Financiera sobre la financiación autonómica en el quinquenio 1997-2001, con no escasa controversia a nivel político.

El nuevo modelo de financiación atribuye importantes facultades normativas a las comunidades autónomas en los tributos cedidos y, muy especialmente, prevé la cesión parcial del Impuesto sobre la Renta, hasta alcanzar un 30 por 100 en el año 2001. Ello ha generado la necesidad de acometer importantes reformas legislativas que se han plasmado, de un lado, en la Ley Orgánica 3/1996, de 27 de diciembre, de modificación parcial de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas de 1980, y, de otro, en la aprobación de una nueva ley de cesión de tributos, la Ley 14/1996, de 30 de diciembre, en la que, asimismo, se acometen reformas sustanciales de la legislación sustantiva reguladora de aquellos impuestos —como el que grava la renta de las personas físicas— que se han visto directamente afectados por el nuevo modelo de financiación. La separación entre escala general y escala autonómica en el Impuesto sobre la Renta, la precisión de las facultades normativas autonómicas en aquellos tributos y materias a los que se extienden, alteran profundamente el esquema anterior de financiación de las comunidades autónomas y abren nuevas vías que habrán de ser exploradas por los investigadores de la Hacienda española.

La posición de la actual Administración sobre la reforma, su alcance y fundamento, queda perfectamente reflejada en la colaboración de **Enrique Giménez-Reyna Rodríguez**, Director General de Coordinación de Haciendas Territoriales del Ministerio de Economía y Hacienda.

El camino abierto, apoyado fundamentalmente en la imposición directa sobre la renta, no es, sin embargo, la única posibilidad existente. Voces

significativas se han alzado ya propugnando otras soluciones a la financiación autonómica que discurrieran por la vía de los impuestos sobre el gasto y, más concretamente, de los impuestos especiales, soluciones que tendrán que ser analizadas y sopesadas con rigurosos criterios técnicos.

Esa perspectiva de la imposición sobre el consumo y la financiación autonómica es la que aborda el trabajo de los profesores **Sánchez Maldonado** y **Gómez Sala**.

El estudio parte de la imposibilidad existente, según la legislación actual, de ceder el IVA a las comunidades autónomas de régimen común, a menos que se implante el IVA en su fase minorista o se modifique la LOFCA. Ante esta dificultad, se presentan dos alternativas; por un lado, generalizar la cesión de la totalidad del IVA a todas las comunidades autónomas, y, por otro, asignar territorialmente el total, o parte, de su recaudación. Por último, a través de un análisis de impacto territorial comparado, se sugiere la cesión de un porcentaje territorializado del IVA y de los impuestos especiales. Una alternativa sobre la que habrá que reflexionar y que, en líneas generales, está recibiendo un fuerte apoyo por parte de las comunidades autónomas gobernadas por el principal partido de la oposición.

Desde una perspectiva de descentralización distinta de la autonómica, la de la Hacienda local, el trabajo del profesor **Javier Suárez Pandiello** traza una panorámica sobre la evolución del sistema español de financiación local en los territorios de régimen común en los últimos veinte años.

El punto de partida de esta biografía fiscal se sitúa en la implantación del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas en el año 1978, que originaría la desaparición de los impuestos de producto existentes hasta la fecha a escala estatal y la conversión de parte de ellos en impuestos municipales.

Posteriormente, la Ley de Medidas Urgentes de Saneamiento y Regulación de las Haciendas Locales asumiría la responsabilidad de sanear la crónica situación deficitaria de las corporaciones locales, así como de elevar el escaso grado de autonomía en la fijación de sus ingresos fiscales. La principal novedad de esta ley, la introducción del recargo local sobre el IRPE, fue también la principal causa del fracaso de este intento de reforma.

El sistema tributario local experimenta una nueva sacudida con la implantación del IVA en el ámbito estatal en el año 1986, ya que se suprime una serie de impuestos con incidencia en el campo local, lo cual pretende compensarse con una mayor dependencia de las subvenciones estatales.

Sin embargo, la reforma definitiva no se produce hasta que, en 1988, se aprueba la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, en la que destacan

entre sus principales logros la mayor autonomía en la determinación del importe de la recaudación tributaria y el elevado automatismo en la evolución de las transferencias incondicionales. A pesar de estos avances, aún quedan pendientes de resolver algunas cuestiones importantes. En efecto, es necesario, principalmente, potenciar la eficiencia en la gestión pública local y recobrar la confianza en la imposición local sobre la renta para la correcta consecución del proceso de descentralización fiscal en un futuro próximo.

La contradicción en que viven las corporaciones locales, llamadas en los últimos años a atender una creciente demanda social de servicios públicos y a promover políticas de desarrollo local con unos instrumentos recaudatorios limitados e inadecuados, las ha situado en una comprometida situación financiera, a la que han de enfrentarse en solitario.

Según **Ignacio Ezquiaga**, las corporaciones locales se han visto sometidas a duros ajustes y a una severa regulación que, junto con la desaparición de la financiación privilegiada, las ha llevado a acortar el plazo de su endeudamiento y a sufrir tensiones de liquidez que sólo la favorable coyuntura financiera les ha permitido ir superando.

Su artículo, básicamente, tiene por objeto realizar un análisis y diagnóstico de los problemas de gestión de tesorería y del endeudamiento presente de cara a mejorar la solvencia y estabilidad financiera de estas corporaciones.

La cooperación y tutela de las restantes administraciones públicas y la eliminación de restricciones legales inadecuadas son, para el autor, exigencias para lograr romper con esta situación, y concluye señalando que no puede adelantarse un diagnóstico generalizado para las finanzas locales sin un estudio desagregado, y que la evidencia muestra a las corporaciones locales más ante una crisis de liquidez que de solvencia.

Aunque el tamaño de la empresa pública en España es relativamente menor que en otros países de la Unión Europea, sus efectos sobre los presupuestos de las administraciones públicas son muy importantes. En el artículo de los profesores **José Barea** y **Juan F. Corona**, se estudia la situación actual de la empresa pública en España, se analizan las causas que provocan su comportamiento ineficiente y se ofrece una propuesta de solución para reducir las cargas financieras que se generan en el presente.

En primer lugar, se estudia el papel de las empresas públicas en el marco del mercado único europeo, diferenciando las empresas concurrentes, que actúan en el mercado libre, de las empresas que actúan en un medio restringido monopolístico, que los autores califican de «interés económico general» o de «interés público», las cuales requieren un tratamiento diferenciado. Para las primeras, los autores defienden, al igual

**LA EMPRESA PÚBLICA
EN ESPAÑA:
UNA REVISIÓN**

que lo hace la normativa comunitaria, el mismo trato que para las empresas privadas, mientras que para las segundas puede ser específico. En estos casos, el principal problema consiste en delimitar conceptualmente el alcance del concepto de «interés público» y en analizar las posibilidades del mercado para suministrar de forma eficiente estos servicios públicos. Una vez identificado y delimitado el campo relevante, que es el de los servicios públicos comercializables (correos, transporte, energía, telecomunicaciones y abastecimiento de agua), se ordenan los tipos de causas que justifican la intervención pública (fallos de mercado, problemas de equidad, costes de transacción, razones de política macroeconómica y otros condicionantes de la Administración), se describe la situación actual en los países de nuestro entorno económico y se analizan los efectos que los cambios en las condiciones técnicas y económicas pueden producir sobre las posibilidades de utilización del mercado para suministrar estos servicios. Las vías que se analizan son la del cambio de propiedad, la de la concesión y la de la regulación del monopolio privado, sin olvidar la posibilidad de subdividir los procesos o los productos sometiéndolos a criterios de asignación diferentes.

Seguidamente, se analiza la empresa pública en España, haciendo un detallado repaso de los objetivos tradicionales de la empresa pública y la posible incompatibilidad entre ellos, y estudiando los cuatro grupos industriales básicos tradicionales españoles (INI, INH, DGPE, y otras empresas públicas estatales). En particular, se hace una evaluación cuantitativa de las mismas, cuantificando las pérdidas y las subvenciones que reciben estas empresas en cifras próximas a los dos billones de pesetas anuales, lo que, como señalan los autores, afecta enormemente a los resultados de todas las políticas de contención del gasto público.

Por último, proponen los autores una reforma de la empresa pública que, entre otros aspectos, contemple la necesidad de reducir el déficit público, recoja los principios de neutralidad recomendados por la Unión Europea, independice las empresas públicas del manto protector público, acepte la posibilidad de quiebra, estudie en cada caso la posibilidad de crear mercados competitivos o concesiones en sectores específicos, cuando se trate de servicios públicos, y se considere que las ineficiencias en los servicios públicos comercializables las puede introducir tanto el mercado como el régimen público monopolizado, con la diferencia de que los costes son privados en el primer caso y públicos en el segundo.

* * *

Con los números 68 y 69 de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, el lector tiene un amplio haz de informaciones y de reflexiones fundamentadas y meditadas sobre el comportamiento económico del sector público español, sobre sus problemas y los posibles caminos de reforma, en un área de actividad económica y financiera que ha adquirido un particular pro-

tagonismo en el proceso de convergencia de España hacia la unión monetaria europea y su posterior consolidación. Los profesionales que han contribuido a este detallado análisis —en su mayoría profesores de Economía y Hacienda del sector público— han ayudado así a mejorar el conocimiento de una realidad económica —la pública— que representa, en una fría e imperfecta apreciación cuantitativa, prácticamente la mitad de la producción nacional. El esfuerzo de proyectar los conocimientos científicos sobre la realidad financiera pública española, violentando la natural tendencia de muchos investigadores y docentes a moverse en el terreno menos comprometido, y seguramente más gratificante, de la especulación científica, no ha sido baldío. La sociedad española dispone, a partir de ahora, de un conjunto de estudios que no cabe ignorar para la orientación más adecuada de la economía pública española del futuro.