

# Cuadernos

de Información Económica

JUNIO

123

1997

## IRPF La reforma necesaria

■ **Economía Española**  
La reforma del IRPF

---

■ **Economía Internacional**  
La Cumbre de Amsterdam

■ **Sistema Financiero**  
LXXV Asamblea de las  
Cajas de Ahorros

---

■ **Tema del Mes**  
Los mensajes del Gobernador  
del Banco de España

■ *Y además nuestras secciones habituales:*

Punto de Vista, Resumen de Prensa, Gráfico del Mes, Instantánea Económica y Libros del Mes.

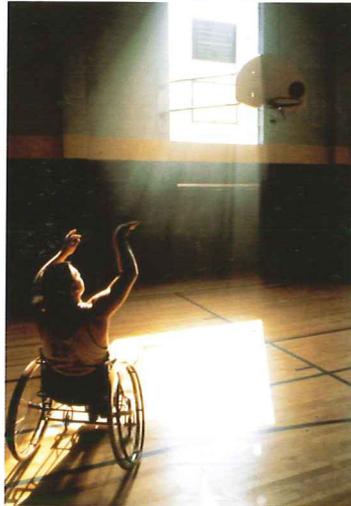


FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS CONFEDERADAS  
PARA LA INVESTIGACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL

INVESTIGACION  
2.095,0  
MILLONES



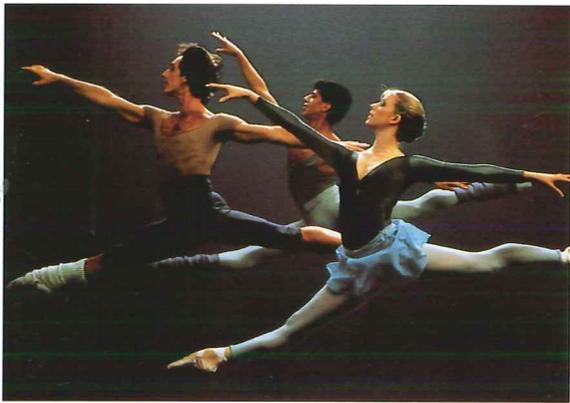
ASISTENCIA  
20.650,7  
MILLONES



SANIDAD  
3.484,4  
MILLONES



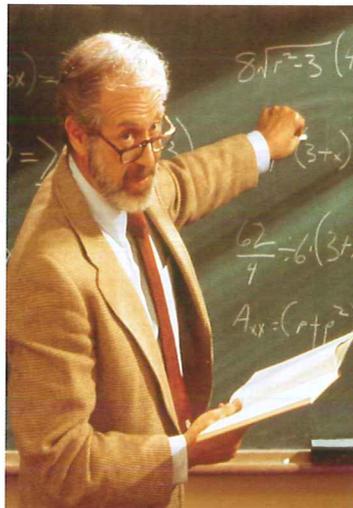
MAS  
ALLA



CULTURA  
36.290,7  
MILLONES

DEL

INTERES  
SIMPLE



EDUCACION  
17.550,5  
MILLONES

*Estas cifras representan la intensa labor social que las Cajas han desarrollado durante 1995 dentro de su **Obra Social**.*

*La **Obra Social** de las Cajas de Ahorros es la actividad que las diferencia del resto de las entidades financieras. Una de las razones fundamentales de su creación hace más de siglo y medio: colaborar con su entorno, orientando su actuación a las necesidades y demandas de la sociedad en cada momento.*

*Más de 80.000 millones de pesetas han invertido las Cajas de Ahorros en la creación y mantenimiento de centros y en la realización de actividades de carácter cultural, asistencial, docente, sanitaria y de investigación.*

***Eficientes en la Gestión, Solidarias con la Sociedad.***



CAJAS DE AHORROS  
CONFEDERADAS

LA CARA HUMANA DEL DINERO

# Cuadernos

---

*de* Información Económica

JUNIO  
123  
1997



FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS CONFEDERADAS  
PARA LA INVESTIGACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL

**FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS CONFEDERADAS**  
**PARA LA INVESTIGACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL**

---

**Patronato**

BRAULIO MEDEL CÁMARA (*Presidente*)  
JOSÉ JOAQUÍN SANCHO DRONDA (*Presidente de Honor de la CECA*)  
JOSÉ LUIS ARRIBA URRUTIA  
LUIS CARRERA PASARO  
LUIS CORONEL DE PALMA  
DIEGO FUENTES TALAVERA  
TOMÁS MARTÍN-PEÑATO ALONSO  
MARTÍN OLLER SOLER  
JUAN RAMÓN QUINTÁS SEOANE  
ATILANO SOTO RÁBANOS  
FRANCISCO TUDELA SALVADOR  
AVELINO VILA OTERO

**Presidente de Honor**

ENRIQUE FUENTES QUINTANA

**CUADERNOS DE INFORMACIÓN ECONÓMICA**

---

**Director**

VICTORIO VALLE SÁNCHEZ

**Redactor-Jefe**

FERNANDO GONZÁLEZ OLIVARES

***Cuadernos de Información Económica***

*no se solidariza necesariamente con las opiniones, juicios y  
previsiones expresadas por los autores de los artículos incluidos en  
la publicación, ni avala los datos que éstos, bajo su responsabilidad,  
aportan.*

**Autoedición**

Joaquín López Nadales

**Diseño Cubierta**

Bravo-Lofish

**Edita**

Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas  
para la Investigación Económica y Social  
Padre Damián, 48. 28036-Madrid

**Publicidad**

DFM  
Génova, 5; 28004-Madrid  
Teléfono: 3080318  
Fax: 3087165

**Imprime**

RAYCAR, S.A. Impresores  
Matilde Hernández, 27; 28019-Madrid

Depósito legal: M. 402 - 1987  
ISSN: 1132-9386

© FUNDACIÓN de las CAJAS de AHORROS CONFEDERADAS. Todos los  
derechos reservados. Queda prohibida la reproducción total o parcial  
de esta publicación, así como la edición de su contenido por medio  
de cualquier proceso reprográfico o fónico, electrónico o mecánico,  
especialmente imprenta, fotocopia, microfilm, *offset* o mimeógrafo,  
sin la previa autorización escrita del editor.

# SUMARIO

---

Pág.

## Presentación

---

## Economía Española

---

LA REFORMA DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA.— <i>Victorio Valle Sánchez y José A. Antón Pérez</i> .....	1
LA FAMILIA ANTE EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA.— <i>José Antón</i> .....	5
LA UNIDAD CONTRIBUYENTE Y EL IRPF: LA REALIDAD EUROPEA.— <i>José A. Rodríguez Ondarza y Juan J. Rubio Guerrero</i> .....	10
LA TRIBUTACIÓN DE LA RENTA FAMILIAR EN EL DERECHO COMPARADO.— <i>Fernando Serrano Antón</i> .....	19
LA TARIFA DEL IRPF: LA NECESIDAD DE UNA REFORMA.— <i>Valentín Edo</i> .....	33
"QUIÉN PAGA LOS IMPUESTOS EN ESPAÑA".— <i>Samuel Calonge y Antonio Manresa</i> .....	43

## Economía Internacional

---

EI CONSEJO EUROPEO DE AMSTERDAM: OCASIÓN PERDIDA PARA AVANZAR EN LA CONSTRUCCIÓN EUROPEA.— <i>Nieves García Santos</i> .....	53
EL INFORME ANUAL DEL BANCO DE PAGOS INTERNACIONALES DE BASILEA Y LAS PERSPECTIVAS ECONÓMICAS DE LA OCDE.— <i>Traducción, resumen y comentarios de Ricardo Cortes</i> .....	61
APUNTE SOBRE LAS PROPUESTAS DE REFORMA FISCAL EN ALEMANIA.— <i>Pedro Manuel Herrera Molina</i> .....	68

## Sistema Financiero

---

LXXV ASAMBLEA GENERAL DE LA CONFEDERACIÓN ESPAÑOLA DE CAJAS DE AHORROS .....	73
LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LA TARJETA 6000 DENTRO DE LA NUEVA ESTRATEGIA DEL SISTEMA 6000.— <i>Santiago Ballesteros</i> .....	77
LAMFALUSSY EN LA HORA DE SU RETIRADA.— <i>Fernando Restoy</i> .....	83

## Puntos de Vista

---

LA NORMALIZACIÓN AUDIOVISUAL.— <i>Alfonso Tulla</i> .....	89
CUESTIONARIO .....	91
— <i>Fernando Fernández de Trocóniz</i> , Ponente del PP en la Ley del Fútbol .....	91
— <i>Francisco Campos Freire</i> , Presidente de FORTA .....	93
— <i>Juan Luis Cebrián</i> , Consejero delegado del Grupo Prisa .....	94
MOMENTO EMPRESARIAL.— <i>Alfonso Tulla</i> .....	95

## Resumen de Prensa

---

COMENTARIO DE ACTUALIDAD.- <i>Ramon Boixareu</i> .....	99
LA INFORMACIÓN ECONÓMICA EN LA PRENSA INTERNACIONAL .....	102

## Tema del Mes

---

DISCURSO DE PRESENTACIÓN DEL INFORME ANUAL, PRONUNCIADO POR EL GOBERNADOR LUIS ÁNGEL ROJO, ANTE EL CONSEJO DE GOBIERNO DEL BANCO DE ESPAÑA .....	123
--	-----

## Gráfico del Mes

---

ÍNDICE DE PRODUCCIÓN INDUSTRIAL (IPI) E ÍNDICE DEL CLIMA INDUSTRIAL (ICI).....	139
--	-----

## Instantánea Económica

---

CUENTAS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS CONSOLIDADAS. AÑOS 1993 A 1996.....	143
--	-----

## Libros del Mes

---

<i>Los efectos distributivos del gasto público destinado a enseñanza superior en la Universidad de Granada y en España</i> , de José Sánchez Campillo.- <i>Manuel Martín Rodríguez</i> .....	147
SELECCIÓN BIBLIOGRÁFICA .....	150

# PRESENTACIÓN

---

Frente a todos los temores suscitados por los recientes cambios políticos en Gran Bretaña y Francia, la cumbre de Amsterdam, celebrada los pasados días 16 y 17 de junio, ha sorteado con habilidad el temporal, y parece haber despejado el camino hacia la unión monetaria europea respetando el "pacto de estabilidad" a cambio de una expresa consideración -y paralela negociación de un acuerdo específico- del tema de las políticas de empleo.

En ese marco internacional, la economía española continúa su marcha positiva. Los registros de la Contabilidad Trimestral del INE, correspondientes al primer trimestre de 1997, ofrecen el panorama de una economía que avanza por impulso de una demanda interna -especialmente de consumo- que va retomando el protagonismo del crecimiento, compartido con una demanda exterior con fuerte pulso, lo que está generando una intensificación del crecimiento industrial y una mejora del clima en la actividad productiva, tal como *Gráfico del Mes* -la evolución del IPI y del Índice de clima industrial desde 1989 hasta 1997- muestra. Y, todo ello, en un contexto de clara corrección de los desequilibrios básicos -inflación y déficit público- aunque algunos analistas creen que aún quedan reformas profundas que realizar para consolidar esas mejoras que acercan, ciertamente, la economía española a los requisitos del Tratado de Maastricht, pero deben ser reforzadas para asegurar su continuidad futura.

Para muchos españoles, sin embargo, el mes de junio es, ante todo y sobre todo, el mes del Impuesto sobre la Renta. En buena medida, la mayor o menor conformidad con esa obligación tributaria personal, que se materializa cada mes de junio, depende de la percepción que el ciudadano tiene del uso de los recursos que el impuesto proporciona al sector público. Como alguien dijo caústicamente, "ser feliz pagando impuestos -cómo amar y estar cuerdo- no es propio de la naturaleza humana". Pero el natural rechazo inicial a pagar impuestos se ve paliado si el uso de los recursos es correcto y si la equidad intrínseca del tributo es aceptable. El IRPF español está necesitado de reformas largamente aplazadas. Por eso, en un sentimiento de solidaridad con sus lectores, *Cuadernos de Información Económica* en este número 123, inicia su contenido con algunas reflexiones básicas sobre el IRPF y, en general, sobre la imposición española; pero también encontrará el lector otros múltiples temas e informaciones de las que seguidamente se les da cuenta sumariamente.

## EL IRPF: LA REFORMA NECESARIA

---

El reciente nombramiento de una comisión dedicada al estudio de los principales problemas del Impuesto sobre la Renta en España da pie al trabajo

de los profesores **Victorio Valle** y **José A. Antón**, que constituye una primera reflexión global en torno a las principales cuestiones que suscita el IRPF español. El análisis discurre sobre cuatro aspectos básicos: En primer lugar, se pondera la importancia de la reforma de la Administración tributaria en todo cambio fiscal que pretenda tener efectividad; en segundo lugar, se enuncian los principios de servicio al crecimiento estable, a la equidad horizontal y simplificación como las líneas orientadoras de cualquier reforma futura del impuesto; se sugieren cambios drásticos en la tarifa y en los tipos impositivos nominales para permitir una nueva relación entre la Administración y los contribuyentes que reduzca el fraude y mejore la progresividad efectiva del Impuesto; se especifica una base impositiva realista en términos de una renta neta efectiva, por encima de un mínimo vital que es preciso respetar, que introduzca alguna fórmula de promediación de rentas para tratar con equidad a las familias, y con deducción íntegra de los gastos necesarios para obtener la renta; se defiende la neutralidad respecto a las diferentes formas de materializar el ahorro a largo plazo, y se postula, en fin, una necesaria coherencia interna del Impuesto, que huya de particularismos que sólo conducen a dar mayor complejidad al tributo sin ventaja ninguna para su eficacia ni su final equidad.

Esa perspectiva global y de conjunto de la reforma de la imposición sobre la renta, tiene en este número de *Cuadernos* su continuidad más específica y concreta en otras cinco colaboraciones, sobre tres aspectos diferentes.

### **1. La familia ante el Impuesto sobre la Renta**

---

Uno de los problemas que indudablemente merecen un análisis serio y riguroso es la reconsideración del tratamiento fiscal de la familia en el impuesto sobre la renta y su adecuación a las circunstancias presentes.

La nota del **profesor José Antón** recoge una serie de posiciones iniciales que deben ser tenidas en cuenta para no contravenir criterios básicos de la norma constitucional. En este sentido, no pretende marcar el camino futuro de la reforma, sino establecer las direcciones que ya han sido prohibidas por el Tribunal Constitucional. De ellas destacaremos la no acumulación obligatoria de rentas en los matrimonios, con el consiguiente aumento de la progresividad; la discriminación de las unidades familiares con un solo perceptor respecto de aquéllas que cuentan con dos o más -con la consiguiente implicación de que el Impuesto es, ante todo, personal y no de grupo-; y la aceptación de la imputación de las rentas de trabajo al sujeto que ha realizado la actividad o prestación, en tanto que las de capital son imputables a los sujetos pasivos titulares de los elementos patrimoniales.

El tratamiento de las rentas familiares en los impuestos sobre la renta constituye un tema de gran impacto para una gran parte de la población, y de preocupación para las autoridades, que buscan un equilibrio entre el incremento de la recaudación y el logro de una mayor equidad y eficiencia del sistema impositivo. Pero además la transformación social del modelo familiar, que supone la incorporación de la mujer al mundo profesional y la equiparación de los cónyuges dentro del matrimonio, la aparición de las parejas de hecho, y otros, determinan que la elección de la unidad contribuyente, el individuo considerado aisladamente, el matrimonio, la pareja sin vínculo matrimonial, o la familia, sea un tema decisivo en un impuesto sobre la renta personal.

En su nota, los **profesores Rodríguez Ondarza y Rubio Guerrero** subrayan la

importancia del problema y la dedicación de la literatura hacendística al tema, resaltando la inexistencia de soluciones satisfactorias, fruto de la enorme dificultad de articular un conjunto de criterios tan razonables como contrapuestos.

Tras examinar los puntos fuertes y débiles de la tributación familiar conjunta y de la independiente, describen los sistemas seguidos en el derecho comparado, concluyendo que Europa muestra una clara tendencia a considerar al individuo como unidad contribuyente, en detrimento de la familia o el matrimonio. Finalizan con una breve referencia al caso español y a las posibles vías de revisión del sistema actual.

Por su parte, desde una perspectiva más jurídica, el artículo del **profesor Serrano Antón** examina los sistemas adoptados por varios países de nuestro entorno: Alemania, Francia, Italia, Luxemburgo, Bélgica, Holanda, Reino Unido y Estados Unidos. Una conclusión de carácter general es que el tratamiento de la imposición de la renta acumulada sigue dos métodos: 1) la acumulación de rentas familiares a la que se aplica una serie de reducciones en la base y de deducciones en la cuota con el fin de corregir los efectos de la progresividad, y 2) la partición de rentas entre el número de individuos que componen la unidad familiar fiscal por la aplicación de fórmulas como el *splitting*, el *quotient familial*, el *quotient conjugal* y otras similares.

## 2. La tarifa del IRPF

---

Uno de los elementos determinantes del IRPF es su tarifa, dividida en tramos o escalones con diferentes tipos impositivos. Las recientes modificaciones introducidas en algunos países, el nuestro entre ellos, con el fin de simplificarla, pueden tener importantes repercusiones tanto en la recaudación como en la progresividad.

La nota del **profesor Valentín Edo** examina la problemática de la tarifa actual a la luz de la experiencia vivida en los países de la OCDE que, en síntesis, ha seguido una vía de simplificación y de reducción de los tipos marginales.

Las críticas vertidas en el último cuarto de siglo no se dirigen tanto a su importancia recaudatoria -que, por otra parte, no da muestras de reducirse- como hacia la complejidad administrativa, la eficiencia y la equidad.

La reforma de la tarifa española debe tener presente, por un lado, su situación actual, con un elevado número de tramos -el mayor de la OCDE, junto con Alemania, a pesar de la fuerte simplificación realizada este año- y un tipo marginal comparativamente alto, y por otro, un futuro muy cercano en el que los impuestos sobre la renta en los países de la UE buscarán fórmulas más favorables de gravamen sobre las rentas del capital, que ahora podrán superar las barreras nacionales sin apenas restricciones, tarifas simplificadas, tipos más reducidos, y todo ello sin mermar su notable capacidad recaudatoria y redistributiva.

## 3. Una pregunta inquietante: ¿Quiénes pagan los impuestos en España?

---

Cualquier intento de reforma fiscal requiere, como condición inexcusable, partir del conocimiento de los agentes que soportan actualmente la carga impositiva y de los posibles efectos económicos de ellos futuros cambios adoptados, y su incidencia en el comportamiento de los agentes afectados.

*Cuadernos* ofrece en este número un interesante trabajo de los **profesores Calonge y Manresa** dirigido a evaluar la progresividad y los efectos redistributivos de la fiscalidad española, considerada en términos de la distribución de la renta disponible de las familias.

En principio, y al igual que sucede en los países de nuestro entorno, la proporcionalidad es una característica destacada del sistema fiscal español, globalmente considerado. La conclusión inmediata es que el efecto redistributivo del sistema impositivo, en su conjunto, es muy pequeño. Un análisis más desagregado permite, sin embargo, observar que la imposición directa es claramente progresiva y la indirecta regresiva, en tanto que las cotizaciones sociales tienen un comportamiento que varía entre la proporcionalidad y la ligera regresividad. Por tanto, debe tenerse muy presente que, a corto plazo, la incidencia de las reformas vendrá determinada por el tipo de impuestos que se modifique. Por el contrario, y tal como destacan los autores, los efectos a plazos más largos requieren un marco analítico diferente, cuya base se encuentra en los modelos de imposición y beneficios fiscales, y en los de equilibrio general.

Finalmente, y aunque en una línea distinta de pura información internacional, este número aporta también datos sobre las propuestas de reforma fiscal en Alemania.

Dichas propuestas, asumidas tanto por la coalición democristiana-liberal gobernante como por el Ministerio de Finanzas, que, en el caso de ser aprobadas, entrarán en vigor en 1999, siguen una línea que, en el mundo globalizado en el que vivimos, bien podría constituir un modelo para la reforma del impuesto español sobre la renta, máxime teniendo en cuenta, por un lado, que ésta forma parte de la promesa electoral del Partido Popular y, por otro, la cercanía ideológica de los partidos gobernantes en ambos países.

La nota, elaborada por el profesor titular de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad Complutense, **Pedro Manuel Herrera Molina**, muestra las líneas básicas de la propuesta de reforma: una significativa reducción de los tipos impositivos, con especial incidencia en los máximos, que pasan del 53 al 39 por 100, con el fin de estimular la reactivación económica; la supresión de exenciones y beneficios fiscales por importe de 51.000 millones de marcos - más de cuatro billones de pesetas-, para ampliar la base imponible, y el aumento en dos puntos de los tipos del IVA, con el objeto de compensar la pérdida de ingresos derivada de la reforma.

### **LA CUMBRE DE AMSTERDAM Y OTRAS NOTICIAS ECONÓMICAS INTERNACIONALES**

---

El Consejo Europeo celebrado en Amsterdam los pasados días 17 y 18 de junio ha abierto el camino para la ampliación de la UE a los países del Este y, sobre todo, ha aprobado el Pacto de Estabilidad tal como estaba diseñado, y también la propuesta francesa sobre el crecimiento y el empleo.

Sin embargo, para los proeuropeos, la cumbre ha sido decepcionante porque los países se han mostrado poco proclives a la cesión de la soberanía nacional en temas tan relevantes como la política exterior común, la organización de la defensa europea, la libre circulación de los ciudadanos, la composición de la Comisión o el reparto de votos y la convergencia de políticas económicas, salvo la monetaria.

En su nota, **Nieves García Santos** ofrece un detenido examen a los temas abordados por el Consejo, ordenados en cuatro apartados: 1) propuestas de integración; 2) la ampliación de la Unión, con el compromiso de que al final de este año se presente un informe sobre el proceso que, muy probablemente incluya a Hungría, Polonia y la República Checa como candidatos al ingreso; 3) medidas para estimular el empleo y el crecimiento, a petición de Francia, cuyo enfoque parece marchar más por realizar esfuerzos en la flexibilización de los mercados que por plantear políticas de estímulo a la demanda, y 4) unión europea y monetaria que volvió a incidir en el Pacto de Estabilidad, con la clarificación del procedimiento de déficit excesivo y aprobó el mecanismo de tipos de cambio que vinculará al euro con las monedas de los países no incorporados a la UME, o SME II, y el estatuto jurídico del euro.

En opinión de la autora, la conclusión final de esta cumbre es que los aspectos en los que más se ha avanzado, los de la unión monetaria, no constituían el núcleo central de la agenda.

La construcción europea y los temas suscitados en la cumbre de Amsterdam dan igualmente contenido a la mayor parte del resumen de la información económica en la prensa internacional que **Ramón Boixareu** y **José María Más Esteve** elaboran habitualmente para los lectores de *Cuadernos*.

También encontrará el lector en este número un amplio comentario de **Ricardo Cortes** sobre dos informes económicos recientes: el anual del Banco de Pagos Internacionales de Basilea y las "perspectivas económicas de la OCDE" en su informe de primavera.

El Informe del BPI se apunta al coro habitual de evaluación positiva de la situación económica internacional, pero sin dejar de hacer recomendaciones y llamadas de alerta sobre los puntos más débiles de la evolución económica y, sobre todo, como es habitual en este informe, sobre el sistema financiero internacional; un terreno, este último, en el que el BPI se muestra preocupado por las deficiencias en el control de las actividades de los sistemas bancarios y su falta de adecuación a la nueva realidad financiera.

La evaluación de las perspectivas económicas por parte de la OCDE es también positiva, si bien, una vez más, la organización llama la atención sobre la necesidad de mejorar los equilibrios y avanzar en la flexibilización de los mercados. Un aspecto que se intensifica en el caso de España, cuyos logros se estiman por la OCDE, que, sin embargo, considera que aún existen metas por alcanzar en el terreno de las reformas estructurales de la economía.

#### **LA 75ª ASAMBLEA DE LAS CAJAS DE AHORROS CONFEDERADAS: BAJO EL SIGNO DEL EURO**

---

Durante los días 25 y 26 de junio, las Cajas de Ahorros españolas han celebrado su 75ª Asamblea Ordinaria. Como cada año por estas fechas, presidentes, directores generales y otras personas representativas del sector han intercambiado puntos de vista, han analizado el entorno económico y financiero -este año con particular referencia a los problemas que puedan derivarse de la implantación del euro- y han recibido sugerencias, consejos, valoraciones y advertencias de las autoridades económicas y monetarias del país.

*Cuadernos* ofrece una crónica de urgencia del contenido básico de esta

Asamblea que, año tras año, concita a las personas más representativas del sector de las Cajas de Ahorros y da sentido al espíritu cooperativo que define a la CONFEDERACIÓN ESPAÑOLA DE CAJAS DE AHORROS como ente asociativo y de prestación de servicios.

### **LA NUEVA ESTRATEGIA DE LA TARJETA 6.000**

---

El uso de la tarjeta de plástico como medio de pago está experimentando un fuerte crecimiento en los últimos años. Concretamente, en 1996, el volumen de compras realizado a través de esta vía ha aumentado un 37 por 100, debido, sobre todo, a su mayor utilización por parte de los usuarios.

Las Cajas de Ahorros Confederadas apostaron en 1985 por una tarjeta propia, la 6000, que comenzó a operar en cajeros y comercios, tanto mediante cargo directo en cuenta, lo que se conoce como tarjeta de débito, como aplicando fórmulas de crédito diseñadas a medida de la clientela. Prueba de su éxito es que en 1996 ya circulaban 8,85 millones, y el volumen total de transacciones ascendía a tres billones de ptas.

El crecimiento de las operaciones transfronterizas y el próximo nacimiento de la moneda única han señalado la necesidad de completar su funcionalidad internacional. La nota de **Santiago Ballesteros**, Jefe de Medios de Pago de la Confederación Española de Cajas de Ahorros, examina la estrategia seguida por el Sistema 6000, que ha dado lugar al nacimiento del monedero electrónico y del acuerdo con Europay Internacional. Puntos esenciales de esta estrategia son el control total que sobre él ejercen las Cajas participantes y la soberanía que ostentan para establecer y negociar las reglas de juego.

### **ALEXANDRE LAMFALUSSY: UN RECUERDO EN LA HORA DE SU RETIRADA**

---

A finales del próximo mes de julio tendrá lugar la retirada del, hasta ahora, primero y único presidente del Instituto Monetario Europeo (IME). Alexandre Lamfalussy, barón húngaro de exquisitos modales en quien confluyen las facetas de profesor y gestor, ha asistido, desde hace más de veinte años, y en puestos muy relevantes -primero en el Banco Internacional de Pagos y desde 1994 en el IME-, al desarrollo de la integración europea.

Fernando Restoy, Jefe de la Sección de Política Monetaria del IME, a quien *Cuadernos* ha pedido una nota de despedida, destaca, dentro del amplio muestrario de contribuciones relevantes que Lamfalussy ha aportado a la macroeconomía en general y a la economía financiera, los referentes a regulación prudencial de las entidades de crédito, exigencias mínimas de los sistemas nacionales de liquidación de operaciones, limitaciones de los sistemas de tipos de cambio fijos o de la política monetaria única.

Para el autor, sin embargo, la figura de Lamfalussy se engrandece, todavía más, con la puesta en marcha del IME, de la que sobresalen aspectos como el conocido informe de noviembre de 1995 sobre *El proceso de cambio a la moneda única* o el referido a *La política monetaria del SEBC*, ambos ya comentados en números anteriores de *Cuadernos* o el llamado SME II, acerca de las relaciones entre los países incorporados a la UME y los que no lo han hecho. Estos logros, nada fáciles, son consecuencia de la enorme capacidad de una persona muy prestigiosa, trabajadora y dialogante como Lamfalussy, a quien la Fundación

de las Cajas de Ahorros agradece, a través de las páginas de *Cuadernos*, su buen hacer profesional en defensa del sistema financiero internacional y de la construcción de la Unión Monetaria Europea.

### **PUNTOS DE VISTA: LA NORMALIZACIÓN AUDIOVISUAL Y LA "LEY DEL FÚTBOL"**

---

La revolución de las telecomunicaciones, aparte de plantearnos unas expectativas futuras de cambio en los hábitos de actuación de los individuos, va a configurar nuevos y voluminosos mercados, si nos atenemos a la cifra de 2,6 billones de pesetas que ha movido en 1996. No es de extrañar, por tanto, que existan grupos interesados en participar y poder obtener significativos beneficios y que los gobiernos traten de regularlos.

La breve, pero clarificadora nota del periodista **Alfonso Tulla**, aporta una visión sintética del proceso. Para el autor resulta evidente la proliferación de normas reguladoras del sector que no parecen facilitar la transparencia ni la actividad de las empresas.

La nota incorpora las respuestas a un cuestionario de cinco preguntas, facilitadas por tres: Fernando Fernández de Trocóniz, ponente del Partido Popular en la "Ley del fútbol", Francisco Campos Freire, Presidente de FORTA y Director General de Televisión de Galicia y Juan Luis Cebrián, Académico y Consejero Delegado del Grupo Prisa, a quienes *Cuadernos* agradece expresamente la gentileza de su contestación.

El "*momento empresarial*" de este mes recoge cinco noticias: el "proyecto empresa" de la Bolsa de Madrid, dirigido a la incorporación de nuevas empresas para lograr la ampliación del mercado bursátil y hacer frente así al crecimiento espectacular de la demanda de títulos; "el proyecto de Ley eléctrica" que busca un nuevo modelo de actuación para las empresas eléctricas someténdolas a una competencia creciente; los efectos del euro sobre las empresas financieras y no financieras, ahora que el Consejo Europeo de Amsterdam, pese a la decepción sufrida por los proeuropeos, no ha modificado ni un ápice el calendario del inicio de la tercera fase; un breve comentario acerca de la situación de las compañías auditoras, tras los movimientos de directivos y de profesionales entre empresas y el estancamiento de la facturación; y, finalmente, el "Día Mundial del Medio Ambiente" es objeto de reflexión por la necesaria adaptación de muchos sectores industriales y la exigencia de importantes inversiones con el fin de cumplir la normativa comunitaria.

### **TEMA DEL MES: LOS MENSAJES DEL GOBERNADOR DEL BANCO DE ESPAÑA**

---

Como viene siendo tradicional, junio es el mes en el que el Banco de España publica su informe anual y las cuentas financieras de la economía española. Con este motivo, el Gobernador del instituto emisor, en su discurso de presentación, elabora un diagnóstico acerca de la situación de la economía española y sus perspectivas futuras, acompañado de mensajes sobre medidas de política económica y de actuación de los agentes sociales.

En la primera parte de su discurso, el Gobernador ofrece un panorama satisfactorio de la marcha de la economía española en los últimos dieciocho meses, que ha elevado considerablemente las posibilidades de acceso de España al grupo constituyente de la unión monetaria. Frente a las voces que sostienen

que el logro de los criterios de convergencia está suponiendo importantes costes sociales, el Banco de España considera que las rigideces existentes en las economías europeas son la causa última de las incertidumbres que rodean al proyecto de integración monetaria.

Tras examinar con detenimiento los logros alcanzados en la lucha contra la inflación, en la reducción de los tipos de interés, en una recuperación económica moderada y sostenida, que en los últimos meses ofrece síntomas de acentuarse, considera que el cumplimiento de los criterios de Maastricht no es el objetivo final del proceso. El desempleo sigue siendo un dato preocupante, pero su reducción sólo se logra insistiendo en las políticas de estabilidad, liberalización y flexibilización de la economía. La consolidación presupuestaria, y un adecuado proceso de formación de rentas y precios, se constituyen así en puntos centrales de la preocupación del Banco de España por lograr la estabilidad necesaria para reducir los niveles de paro en un clima de crecimiento sostenido.

La segunda parte de su intervención la dedica el Gobernador al sistema financiero y a los retos a los que deberá enfrentarse en los próximos años como consecuencia de la intensificación de los procesos de innovación y competencia derivados de la unión monetaria y la introducción del euro. Tras destacar la solidez actual del sistema bancario español y los buenos resultados logrados en los últimos meses, transmite un mensaje de alerta hacia la previsible reducción de márgenes y la necesidad de aprovechar el tiempo que resta para recortar costes operativos y para incrementar la capacidad para desarrollar nuevas tecnologías.

Varios párrafos de su discurso se refieren a la necesaria adaptación de las entidades de depósito a los cambios que va a introducir la política monetaria única especialmente, en la liquidación de operaciones en tiempo real, la obtención de créditos intradía, la ampliación de gama de garantías y las operaciones regulares de inyección de liquidez. Otro mensaje de gran relevancia es la necesidad de reforzar los sistemas de control interno.

En un esfuerzo de síntesis, el Gobernador ha querido resaltar en su discurso los logros alcanzados en estabilidad y en eficiencia, y la necesidad de continuar perseverando en las políticas de estabilidad, liberalización, flexibilidad y consolidación fiscal, y en la adaptación de los agentes económicos a la nueva situación.

En todo caso, *Cuadernos de Información Económica*, recoge el texto íntegro del importante discurso del Gobernador del Banco de España.

## **LAS CUENTAS CONSOLIDADAS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS**

---

La reciente aparición del "Avance de la Actuación Presupuestaria del Estado durante 1996, de la Intervención General de la Administración del Estado, ha permitido elaborar en la *Instantánea Económica* la cuenta de renta y de capital de las administraciones públicas para los cuatro últimos años.

Cinco hechos destacan con mayor significación:

1. La sustancial reducción en 1996 del déficit público.
2. La mayor importancia, en ese proceso de reducción del déficit, de la

contención del gasto público (1,44 puntos) que de aumento de los ingresos totales (0,73 puntos) o de los fiscales (0,75 puntos de PIB).

3. La escasa contención de las transferencias corrientes pagadas (0,15 puntos), y algo mayor en el consumo público (0,40), frente a la reducción intensa de la inversión pública y de las transferencias de capital (0,89).

4. El desahorro público se modera (2,19 en 1995 y 0,96 en 1996).

5. La aparición por primera vez de un superávit primario de cierta magnitud (0,86 puntos del PIB) en 1996.

Hechos que confirman la mejora de las cuentas públicas, a la vez que siguen reclamando reformas profundas en las administraciones públicas españolas.

### **EL LIBRO DEL MES: ANÁLISIS ECONÓMICO DEL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN**

---

Este mes, el comentario bibliográfico gira sobre la obra "Los efectos distributivos del gasto público destinado a enseñanza superior en la Universidad de Granada y en España" de José Sánchez Campillo. El objetivo principal de este libro es el análisis de los efectos redistributivos del gasto público en la educación superior en España, tomando como modelo la Universidad de Granada. En su amplia recesión, el profesor Manuel Martín **Rodríguez** destaca como principal virtud de la obra el que abarque todas las cuestiones relevantes, sean éstas metodológicas o analíticas, lo que da lugar a que resulte, en algunos momentos excesivamente prolija. Sin embargo, constituye una interesante aportación a este campo del conocimiento, tanto desde el punto de vista empírico como analítico. En esencia, las conclusiones más relevantes pueden sintetizarse en las siguientes: los efectos redistributivos de las transferencias a los estudiantes universitarios españoles, en el modelo actual, son escasamente significativas; una aproximación de la matrícula a los costes reales de la enseñanza tendría efectos positivos sobre la equidad; y un sistema de becas bien dotadas y condicionadas a los niveles económicos de las familias, que evite el fraude, constituye un poderoso mecanismo redistributivo.

La selección bibliográfica que *Cuadernos* ofrece a sus lectores cada mes cierra el contenido del presente número.



# Economía Española

---

## LA REFORMA DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA

---

Victorio Valle Sánchez y José A. Antón Pérez

### I. Planteamiento

---

El inicio de los trabajos de una nueva Comisión dedicada al estudio de los principales problemas que plantea en la actualidad del Impuesto sobre la Renta y que deberá proponer las pertinentes soluciones, aconseja dedicar alguna atención a este tema, en el buen entendimiento de que aquí nos proponemos fundamentalmente identificar las cuestiones básicas que aquejan a nuestro impuesto, más que elaborar una respuesta concreta a cada una de ellas. Es evidente que esta última tarea viene condicionada por una pluralidad de factores cuya ponderación es más política que técnica. De otro lado, la relación de temas que, a continuación, se formula supone una valoración estrictamente personal en cuanto a su grado de importancia y, consecuentemente, en punto a la necesidad de abordar su estudio con mayor urgencia.

Pero, en todo caso, cualquier modificación del IRPF que pretenda algo más que la pura aparición de un texto conceptualmente más perfeccionado que el actual en el BOE, sin que tome cuerpo en la vida social española, requiere como paso previo, urgente e ineludible, la reforma de la administración tributaria que garantice el tratamiento de la información con las técnicas y programas hoy habituales.

Modificaciones legislativas que no vayan acompañadas de esa necesaria reforma administrativa que constituiría la garantía más sólida

de una voluntad de reforma, sólo contribuyen a restar credibilidad a la administración tributaria y a frustrar posibles propósitos de cambio en el comportamiento de los contribuyentes.

### II. Los criterios básicos para la reforma

---

Al margen de posiciones académicas más amplias, los principios que deben orientar cualquier reforma futura del IRPF español, son tres:

1. Colaborar al crecimiento de la economía en una senda de estabilidad.

En este sentido los clásicos principios de suficiencia, flexibilidad y neutralidad respecto a los fundamentos reales del crecimiento económico, deben respetarse cuidadosamente.

2. La equidad horizontal, como criterio básico de justicia fiscal. El sistema tributario puede, en un país como España, con un gasto público fuertemente redistributivo renunciar, en parte, a amplios objetivos de colaboración a hacer más igualitaria la distribución de la renta y de la riqueza. Sin embargo la exigencia de equidad horizontal es ineludible porque su no cumplimiento añade a los aspectos negativos sobre la distribución, factores rechazables de irritación social y de abandono de criterios de solidaridad.

3. La simplificación del impuesto continúa siendo en muy diferentes aspectos un elemen-

to básico de reforma para mejorar la comprensión del impuesto y establecer bases más sólidas de relación entre el contribuyente y la administración tributaria.

Respecto de estos tres criterios o principios básicos, quizá sea el tercero el que demanda una atención prioritaria. No es dudoso que la queja más extendida entre los contribuyentes es la extrema complejidad del tributo. Pero es una cuestión que requiere un tratamiento prudente. Hay un porcentaje muy alto de contribuyentes en los que la estructura de su renta es muy simple y que, consecuentemente, no deberían tener especiales dificultades para cumplimentar sus obligaciones. Los programas informáticos disponibles y la atención personalizada que la Agencia Tributaria presta son medios útiles para solventar un buen número de posibles problemas en este aspecto.

La cuestión se complica en la misma medida en que las rentas asumen un mayor grado de complejidad hasta alcanzar cotas que pueden hacer del cumplimiento de las obligaciones una carga insoportable para el contribuyente y gravemente pesada para los profesionales del asesoramiento, para los funcionarios que han de aplicar el tributo y para los Tribunales que deben dirimir las controversias.

Y ello porque en este otro tipo de casos el problema de fondo no está en el impreso de declaración sino en la regulación material del impuesto. Se suele presentar como un avance en la simplificación que el impreso tiene menos páginas y que es más sencillo de cumplimentar y así hemos llegado ya a tener tres tipos de declaraciones (abreviada, simplificada y ordinaria), pero nada impediría que pudiéramos tener otros tres más, con lo que el primer problema es ya el de determinar qué impreso ha de utilizarse. Evidentemente, no es esa la cuestión. El problema radica en contar con una legislación que plantee las menos dudas posibles y en tener en cuenta para cualquier reforma del tributo cuáles han sido los elementos del mismo que han generado una mayor litigiosidad para tratar de zanjar la cuestión en el futuro.

La claridad de las normas resulta, así, un primer condicionamiento en la simplificación del tributo. Pero no es el único, ya que un cuidadoso repaso de la legislación podría permitir detectar reglas que, sin tener una influencia decisiva sobre la capacidad recaudatoria o

la justicia del tributo, podrían ser suprimidas en aras de una mayor simplicidad o, incluso, someter a revisión los regímenes especiales incentivadores de determinadas inversiones si no queda contrastada su eficacia económica y su utilidad social. Es ésta una vieja polémica que resucita cada vez que se plantea la conveniencia de la reforma del tributo y en la que los avances son lentos, fundamentalmente como consecuencia de la presión de aquellos sectores que se consideran especialmente afectados por cualquier medida que vaya dirigida a eliminar un trato de favor. Sin embargo, no puede por menos de llamarse la atención sobre la conveniencia de eliminar la pluralidad de posibles deducciones o bonificaciones, sustituyéndolas, en todo caso, por una única deducción genérica en favor del ahorro, sea cual sea la materialización del mismo. Esto haría mucho más neutral al tributo y, al tiempo, permitiría una mayor simplificación normativa. Dicho de forma muy esquemática, la fiscalidad del ahorro debería atender a dos criterios básicos:

1. Estimular la generación de ahorro mediante el juego combinado de una reducción sustancial de los tipos marginales y una deducción genérica en la base de un porcentaje del ahorro neto del ejercicio (15-20 por cien) con independencia de su materialización en unos u otros activos, siempre que se asegure su mantenimiento a plazo medio.

2. Homogeneidad de trato (neutralidad) entre las diferentes alternativas reales y financieras en que el ahorro puede materializarse.

### III. La progresividad, ¿un tema eterno?

Sin duda, la primera cuestión que requeriría una atención cuidadosa es la progresividad de nuestro impuesto. Y ello no sólo por lo que, en sí misma considerada representa como problema, sino por las implicaciones que tiene en otros elementos del impuesto y sus efectos sobre la simplificación del mismo. Por vía de ejemplo, la distinción en los tipos aplicables a los incrementos de patrimonio que constituyan renta irregular, el tratamiento de las rentas irregulares, la forma en que se grave a la unidad familiar, son todas ellas cuestiones que se encuentran determinadas en un grado importante por la progresividad del tributo.

Se ha de ser consciente de que la determi-

nación de la forma y el grado de la progresividad del impuesto no es una cuestión, en modo alguno, fácil de resolver y que es de temer que siempre podrá suscitar posiciones encontradas por lo que podríamos darnos por muy satisfechos si se consiguiera un cierto acuerdo en punto a las grandes líneas que diseñan su determinación. En este sentido no es aventurado afirmar que existe un consenso generalizado en punto a la conveniencia de limitar el actual grado de progresividad. Tipos de gravamen marginales del 56% para los tramos de renta que superan los diez o doce millones de pesetas —según se trate de declaraciones individuales o conjuntas— no gozan hoy de las simpatías de los expertos. Ya el anterior gobierno socialista había reflejado en algún texto legal su compromiso de reducir el tipo marginal al 50% y el Tribunal Constitucional alemán también se ha manifestado expresamente en el sentido de que una tributación superior se habría de considerar no legítima constitucionalmente hablando.

Una posible propuesta de discusión en este ámbito podría basarse en tres puntos.

a) Limitar la tarifa a 4 o 5 tramos sin llegar a la fórmula lineal en sentido estricto.

b) Reducir el tipo marginal máximo al 45 por cien.

c) El gravamen de la renta debe practicarse sobre la magnitud deflactada por la tasa de inflación. De esta forma se mantendría una tarifa sin alteración, que se aplicaría a una renta deflactada, que generaría una cuota tributaria real que habría que multiplicar por el deflactor para calcular la cuota monetaria a ingresar.

#### IV. ¿Qué debe gravar el impuesto?

La base imponible del IRPF debe ser la renta personal ampliamente definida, sin incluir imputaciones de difícil determinación, incluyendo retribuciones en especie y en la parte que supere un mínimo vital realísticamente cuantificado (renta discrecional).

Interesa destacar que, en nuestra opinión, la capacidad económica y por tanto de pago, de los sujetos o familias se integra por su renta comprensiva discrecional. En ningún caso parece correcto —pese a la amplia tradición en

ese sentido— considerar que la capacidad de pago deba aproximarse a través del gasto personal de los individuos.

Tres cualificaciones interesa destacar para la determinación de la base liquidable:

a) Debe gravarse la renta efectiva. Todo sistema indirecto de determinación parcial de la base, debe ir eliminándose al ritmo en que la mejora de la administración lo permita.

b) Los gastos necesarios para obtener la renta, deben poder deducirse en su integridad.

c) La diferenciación entre el tratamiento de las rentas de trabajo y capital, no debe practicarse dentro del IRPF sino a través de una revitalización del Impuesto ordinario sobre el patrimonio neto.

Las actuales reducciones —en base y en cuota— por la naturaleza de rendimientos de trabajo, son siempre arbitrarios y responden más, en realidad, a la convicción de que es una parte de la base con menor grado de defraudación, que a una auténtica diferenciación por la naturaleza de la renta. Tales deducciones sólo deben mantenerse mientras subsista la actual incapacidad de la administración para eliminar el mayor fraude en la tributación de las rentas fundadas y del trabajo por cuenta propia, respecto al trabajo dependiente.

El actual sistema de reducción de la doble imposición de dividendos, en la línea de crédito por dividendo percibido parece, en general aceptable, siempre que ajuste sus módulos a los que realmente derivan del tipo impositivo vigente en el Impuesto sobre Sociedades. Por ejemplo la inclusión del dividendo líquido multiplicado por 1,5 en la renta de los socios y la deducción del dividendo líquido multiplicado por 0,5 de la cuota del IRPF de los socios acerca más que los actuales parámetros, la corrección del doble gravamen a la línea adecuada.

Los criterios tradicionales de no discriminación contra el matrimonio, de equidad horizontal y de protección familiar, llevan a proponer sin ambigüedad el sistema de "splitting" en el tratamiento de la unidad familiar(1).

Las deducciones por cargas familiares deberían instrumentarse como porcentajes fijos sobre la cuota. La fijación de esos porcentajes

requeriría un previo estudio de la variación del coste de vida familiar conforme se eleva el número de dependientes.

La determinación de los rendimientos empresariales debe realizarse de forma efectiva. Sería bueno eliminar todos los sistemas de índices y módulos en la medida en que la administración pueda asumir esa tarea. En todo caso sería conveniente establecer un calendario en ese proceso de eliminación.

Sin perjuicio de avanzar en la determinación efectiva, podría admitirse la valoración "forfaitaire" de algunos elementos de gastos empresariales menores.

En este orden de cosas, hay que recordar, una vez más, un principio clásico en relación con las reformas tributarias, cual es el de que éstas deben ser generales, es decir, no deben abordarse reformas de aspectos específicos en la regulación impositiva porque ello podría quebrantar la necesaria coherencia interna del tributo.

Y una prueba de la verdad de este aserto se encuentra en las últimas reformas experimentadas por el Impuesto sobre la Renta en cuanto al régimen de los incrementos patrimoniales.

El nuevo régimen ha sido, en general, bien acogido, fundamentalmente porque al reducir de modo drástico el tipo de gravamen al 20%, ha permitido desbloquear la necesidad de mantener los bienes en el patrimonio el número de años necesario para reducir el gravamen a un nivel aceptable. Por el contrario, las críticas que ha suscitado se han basado en que, al romper el anterior esquema de no sujeción transcurrido un cierto número de años, puede considerarse penalizador para el ahorro a largo plazo y, por otra parte, la reducción de tipo no es homogénea para todos los activos.

En efecto, como es sabido, en la actualidad, los incrementos o disminuciones de patrimonio que pudieran producirse como consecuencia de enajenaciones de elementos afectos a actividades empresariales o profesionales se incluye para la determinación del rendimiento empresarial, con lo que estos incrementos se gravarán al tipo correspondiente de la tarifa general, si bien con un nuevo límite, pues el tipo medio aplicable a estos incrementos no puede ser superior al tipo de gravamen del Impuesto sobre Sociedades, es decir, al 35%.

Esta disparidad de tipos –y de tratamiento– se complica adicionalmente porque lógicamente se tenderá a considerar –"incrementos personales" –gravados al 20%– los "incrementos empresariales" –gravados al 35%–, mediante la desafectación del elemento correspondiente. La pregunta que debe quedar en el aire es la de si realmente, por el impacto recaudatorio de estas medidas, por su justicia o por cualesquiera otro tipo de razones, no sería conveniente proceder a una profunda revisión simplificadora del sistema.

Y en esta misma línea, el nuevo tratamiento de los incrementos de patrimonio también provoca efectos en la compensación de rentas –positivas y negativas–.

Como es sabido, en el esquema conceptual del impuesto, se rompió la concepción unitaria de la renta que aparecía reflejada en la primera ley del tributo –de 1978– para hacer que cada tipo de renta se compensara con las de su misma naturaleza, regular o irregular. La situación se ha ido complicando porque, actualmente, los rendimientos irregulares negativos de años anteriores sólo se compensan con rendimientos irregulares positivos de años posteriores y, a su vez, las disminuciones patrimoniales (regulares o irregulares) de años anteriores sólo se compensan con incrementos irregulares.

El sistema, no sólo supone una limitación importante en cuanto a la propia posibilidad de la compensación sino también de carácter cuantitativo porque, en lo que a los incrementos se refiere, sólo se minoran los irregulares, es decir, los que se gravan a tipo más bajo, pero no los regulares del ejercicio gravados al tipo general de tarifa. La complejidad del sistema encierra, pues, una idea clara: limitar el impacto negativo de la integración y compensación de incrementos y disminuciones patrimoniales o de rendimientos irregulares.

La pregunta que queda en el aire sería: ¿no sería conveniente simplificar tan complejo sistema?

#### NOTAS

(1) Sobre el tratamiento de la familia, véanse los trabajos publicados en este mismo número.

## LA FAMILIA ANTE EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA

José Antón

La reapertura del debate sobre la fiscalidad, que representan los informes que actualmente se encuentran en fase de elaboración, tanto en relación con las pequeñas y medianas empresas como en cuanto a la más amplia reforma del Impuesto sobre la Renta, ofrece una ocasión oportuna de reconsiderar si el tratamiento que la familia recibe, desde una perspectiva fiscal, es o no el más adecuado.

Conviene advertir que la respuesta a esta pregunta no es, en modo alguno, sencilla. Y ello no sólo porque pueden jugar criterios ideológicos muy dispares respecto de la propia institución sino también porque, desde una posición estrictamente técnica, es preciso acotar con precisión el ámbito de trabajo en el que nos movemos y los criterios que vayan a utilizarse para la resolución de los problemas técnicos.

Así, en primer término, se ha de hacer constar que, en lo que sigue, no vamos a abordar el estudio de la familia ante el sistema tributario en su conjunto. De hacerlo así, tendríamos que contemplar el régimen fiscal de las sucesiones y donaciones, el del impuesto sobre el patrimonio e incluso del Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados. Nuestro objetivo es, en esta ocasión, mucho más modesto. Se trata, exclusivamente, de realizar algunas reflexiones sobre la situación en el Impuesto sobre la Renta, sobre todo desde la perspectiva de posibles reformas.

Ante todo, hemos de recordar que el tratamiento de la familia en el Impuesto sobre la Renta en nuestro país ha sido objeto de reiteradas consideraciones por parte del Tribunal Constitucional, por lo que parece prudente tratar de extractar cuáles son sus opiniones en este aspecto, pues, aunque éstas no hayan de ser estrictamente seguidas en una posible reforma del impuesto, al menos nos han de servir

para indicarnos, por vía negativa, lo que no será acorde con nuestra Constitución.

Tres son las sentencias del Tribunal Constitucional que contienen su doctrina básica en el tema que ahora nos ocupa: la Sentencia 45/1989, de 20 de febrero, la Sentencia 146/1994, de 12 de mayo y la Sentencia 214/1994, de 14 de julio.

La primera de estas sentencias vino a romper el que era esquema consolidado de tributación familiar en España. El sistema consistía en que, en caso de matrimonio, y cualquiera que fuese su régimen económico, se acumulaban las rentas del marido y la mujer para determinar la base sobre la que se aplicaba la tarifa progresiva del impuesto. Ese aumento de la base provocaba una mayor progresividad del impuesto, que no era compensada por las deducciones procedentes en razón de la situación familiar y, en este sentido, se generaba una discriminación en contra de los matrimonios.

Por su parte, la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de febrero de 1989 declaró ser contrarios a la Constitución aquellos preceptos de la ley entonces vigente (Ley 44/1978, de 8 de septiembre) que decretaban la acumulación de rentas por no preverse directamente ni por remisión, posibilidad alguna de sujeción separada.

Las razones fundamentales que condujeron al Tribunal Constitucional a adoptar esta decisión fueron, muy resumidamente, las siguientes:

1. Como exigencia derivada de los artículos 14 y 31 de la Constitución -que sientan el principio de igualdad- es indispensable que la sujeción conjunta no incremente la carga tributaria que, con arreglo a las normas generales, le

correspondería a cada uno de los sujetos pasivos integrado en la unidad tributaria de acuerdo con su propia capacidad económica. La limitación constitucional puede concretarse en la afirmación de que tal cuota única no puede exceder en su cuantía de la que resultaría de adicionar las cuotas separadas que corresponderían a cada uno de los sujetos pasivos, aunque, como es obvio, sí puede ser menor si el legislador emplea también este instrumento de la sujeción conjunta, como es casi inexcusable, para cumplir la obligación de proteger a la familia que le impone el artículo 39.1 de la Constitución.

2. La sujeción conjunta al impuesto de los miembros de la unidad familiar no puede transformar el impuesto sobre las personas físicas en un impuesto de grupo, porque esa transformación infringe el derecho fundamental de cada uno de tales miembros, como sujetos pasivos del Impuesto, a contribuir de acuerdo con su propia capacidad económica, en la misma cuantía en que habría de hacerlo si, manteniendo esa misma capacidad, tributarán separadamente. La consideración conjunta de todas las rentas, su adición, no puede ser utilizada como un procedimiento suficiente para determinar por sí sólo la base imponible, sin combinarlo con alguna técnica que tome en consideración el número de miembros que componen la familia y, eventualmente, la distribución real entre ellos de las rentas adicionadas.

3. La imposición conjunta no es en sí misma contraria a la Constitución por arbitraria e irrazonable. Resulta, sin embargo, transgredida ésta cuando el tratamiento fiscal distinto que, como consecuencia de esa diferenciación, reciben los cónyuges, resulta más gravoso que el que recibirían si no lo fueran.

4. En la conexión concreta que guarda la regla de la responsabilidad solidaria con el sistema de simple acumulación de rentas de la unidad familiar, la norma viola los artículos 14, 31 y 39.1 de la Constitución, pues está referida a una obligación cuyo contenido económico se establece en violación tanto del principio de igualdad en relación con el de capacidad económica como del mandato de protección a la familia.

5. La imposición a los cónyuges de la obligación de declarar conjuntamente (que evidencia que el legislador ha actuado como si el

sujeto pasivo del impuesto fuese realmente la unidad familiar) implica una diferencia de trato que no puede justificarse por las mismas razones que justifican la que entraña la sujeción conjunta porque no es una consecuencia necesaria de ésta. La formulación del precepto es, en consecuencia, en esta conexión, discriminatoria y lo hace, ya sólo por eso, constitucionalmente ilícito.

Para adecuar a estos criterios la Ley de 1978 se dictó la Ley 20/1989, de 28 de julio, que, a su vez, fue objeto de recurso de inconstitucionalidad, resuelto por Sentencia 146/1994, de 12 de mayo. En ella también se analiza la constitucionalidad de determinados preceptos del Real Decreto-ley 7/1989, de 20 de diciembre, de la Ley 5/1990, de 29 de junio, de medidas urgentes, en materia presupuestaria, financiera y tributaria, así como del Real Decreto-ley 5/1990, de 20 de diciembre del Impuesto sobre la Renta y extraordinario sobre el Patrimonio de las Personas físicas y sobre Sociedades.

Esta segunda sentencia fija los criterios del Tribunal Constitucional en cuanto a los siguientes puntos:

1. En la nueva legislación reguladora del Impuesto no existe discriminación de las unidades familiares acogidas al régimen económico matrimonial de separación respecto de las que se rigen por gananciales. Como señala la Sentencia los regímenes de separación de bienes otorgan a cada cónyuge la plena titularidad de sus bienes y derechos, mientras que los de comunidad, entre los que se incluye el de gananciales, implican una titularidad compartida respecto de los bienes comunes, lo cual lleva a que la capacidad económica resultante en cada una de esas dos clases de régimen matrimoniales, medida en términos individuales, sea desigual en uno y otro caso y por ello que las diferencias que se produzcan, en este aspecto, entre ellos, puedan encontrar justificación en esa distinta configuración de la titularidad de los bienes y derechos que caracteriza a cada uno de los regímenes citados.

2. Tampoco se acepta que se discrimine a las unidades familiares en las que sólo hay un perceptor de renta respecto de aquellas en que obtienen ingresos dos o más de sus miembros.

Es cierto que, a igualdad de renta familiar,

la existencia de un tipo de gravamen progresivo favorece a aquellas unidades familiares en que la renta es obtenida por dos o más miembros por comparación a las unidades familiares en que la renta es obtenida por uno sólo de sus miembros; pero estas diferencias materiales no pueden calificarse como discriminaciones constitucionalmente prohibidas. A diferencia de los sistemas de tributación conjunta, el de tributación separada pretende lograr la igualdad en el gravamen de los individuos y prescinde, en principio, de su situación familiar. La igualdad entre unidades familiares que los recurrentes persiguen sólo podría alcanzarse a costa de destruir la igualdad entre personas físicas integradas en unidades familiares y las no integradas.

No es, por tanto, pertinente comparar unidades familiares con idéntico nivel de renta para concluir con la existencia de un trato discriminatorio en contra de la unidad familiar con un sólo perceptor, puesto que, en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, el principio tributario constitucional de igualdad sólo es referible a los individuos y no a las unidades familiares; lo contrario sería tanto como convertirlo en un impuesto de grupo, concepción ésta que ha sido radicalmente rechazada por la STC. 45/1989.

3. Mayor complejidad reviste la pretendida discriminación de los rendimientos del trabajo respecto de los rendimientos del trabajo respecto de los rendimientos del capital, en el sistema de gananciales.

No cabe duda de que las reglas de imputación de rentas, unidas a la existencia de tipos de gravamen progresivos, dan lugar a que, en el régimen económico de gananciales, las rentas del trabajo soporten una carga tributaria mayor que las rentas del capital, puesto que la titularidad compartida del capital permite que los rendimientos sean repartidos entre los cónyuges que se acogen a la tributación separada, mientras que esta distribución o reparto no es posible en las rentas del trabajo, que se imputan íntegramente a aquel cónyuge que las haya generado.

Ahora bien, para pronunciarse sobre el carácter discriminatorio o no de las reglas de imputación en este aspecto es necesario determinar si la obtención de rentas del trabajo y del capital son, a estos efectos, situaciones iguales

que obliguen a atribuirles iguales consecuencias jurídicas.

Las rentas del trabajo derivan del trabajo personal, considerado como paradigma de las fuentes personales de la renta; la fuente está constituida por la prestación del trabajo personal, incluidos los conocimientos y capacidades del sujeto que lo presta, el cual participa en el tráfico jurídico y económico prestando su trabajo a cambio de una remuneración; por su propia naturaleza, una fuente de renta de estas características no es susceptible de ser transferida a otro sujeto. Por todo ello, la renta debe ser imputada a quien realiza la actividad consistente en la prestación del trabajo.

Por el contrario, las rentas del capital provienen de elementos patrimoniales, bienes o derechos, cuya titularidad corresponde al sujeto pasivo y no se hallan afectas a actividades empresariales o profesionales realizadas por el mismo. La fuente de la renta está constituida aquí, por la cesión de determinados elementos patrimoniales de los que el sujeto ostente la titularidad percibiendo a cambio una contraprestación; el criterio distintivo está constituido en estos casos por la titularidad jurídica de los elementos patrimoniales, esto no significa claro está, que en la fuente de esta clase de renta no pueda detectarse algún tipo de actividad del sujeto pasivo; sin embargo, la propia actividad que pueda desarrollar el sujeto ocupa un lugar secundario en comparación con la titularidad de los elementos patrimoniales. Por consiguiente, las rentas del capital deben atribuirse al titular del elemento patrimonial que constituye su fuente y, en este punto, no se plantea problema alguno cuando la titularidad es exclusiva del sujeto pasivo, pues en tal caso el tratamiento tributario de las rentas del trabajo y del capital no ofrecen desigualdad alguna.

Pero existen supuestos de titularidad compartida o de reparto de poder de disposición sobre los elementos constitutivos de la fuente en los que la aplicación coherente del criterio de la titularidad jurídica conduce a repartir las rentas del capital entre cada uno de los titulares copartícipes, de acuerdo con lo que disponga la ley civil.

Ello no significa, sin embargo, que la imputación de rentas a efectos tributarios que opere mediante una remisión absoluta e incondicional de la norma tributaria a la civil (STC

45/1989, Fundamento Jurídico 6º), puesto que el problema constitucional de la imputación de rentas no reside en comprobar si las normas tributarias concuerdan o no con la regulación que de las relaciones subyacentes hagan las normas civiles, sino en decidir su conformidad con los principios constitucionales aplicables a la materia, al margen del grado de armonía que se consiga entre la ley civil y la tributaria que tampoco, por otro lado, puede ignorarse y dejarse de tomar en consideración de manera absoluta.

En este sentido, la influencia de la norma civil sobre la tributaria depende de la relación que exista entre el régimen económico-matrimonial aplicable y el sistema de tributación, conjunta o separada, por el que se haya optado; al ser de esencia a la tributación separada que los cónyuges integrantes de la unidad familiar sean tratados como si no estuvieran casados, ese sistema, por su propia naturaleza y sin perjuicio, claro está, de que se tomen en cuenta ciertos deberes familiares, guarda una mayor adecuación con el régimen de separación de bienes, resultando, sin embargo, de mayor complejidad su encaje con el régimen de gananciales, al cual es inherente la existencia de titularidades compartidas por los cónyuges.

En la tributación separada, los rendimientos del trabajo deben imputarse al sujeto que ha realizado la actividad o prestación que, en sí mismas consideradas, constituyen actuación eminentemente personal, no compartible, que se configura, por esta característica, al margen y con independencia del régimen económico del matrimonio. Las rentas del capital se imputan a los sujetos pasivos titulares de los elementos patrimoniales, bienes o derechos de que provengan, en norma que deben entenderse coherente con la naturaleza de la fuente productora de tales rentas.

En el régimen de gananciales, las rentas del capital compartido por los cónyuges que optan por la tributación separada pueden, en aplicación del criterio de la titularidad, imputar por mitad las rentas del capital, lo cual supone una disminución de la deuda tributaria a satisfacer. El hecho de que esta posibilidad no pueda ser utilizada en relación con las rentas del trabajo, de condición estrictamente personal, no produce vulneración del principio de igualdad, pues ese diferente trato deriva de la distin-

ta naturaleza de las fuentes productoras de ambos tipos de renta.

La tercera Sentencia del Tribunal Constitucional es la nº 214 de 1994, de 14 de julio, que rechaza los argumentos que acaban de reproducirse en relación con la Ley 18/1991, de 6 de junio, actualmente vigente. No tiene, pues, mayor interés la reproducción de sus razonamientos.

Este largo repaso de la doctrina constitucional resulta necesario para avanzar una conclusión importante: las posibles modificaciones que pueda considerarse oportuno introducir en la actual regulación no habrán de basarse en consideraciones de inconstitucionalidad de las normas vigentes sino en criterios de oportunidad o de mejor adecuación a la realidad social de nuestro tiempo.

Y es en este último sentido en el que mejor pueden encontrarse apoyos, pues puede considerarse la existencia de un sentimiento, si no común, al menos muy generalizado en los siguientes sentidos:

1. En primer lugar, todas las quejas en relación con el Impuesto sobre la Renta tienen su origen y su fundamento en la altura de los tipos de la tarifa y en su propia estructura. Es claro que incluso sería aceptable una tarifa con tipos marginales más altos, si éstos fueran de aplicación a rentas muy superiores a las que actualmente figuran en la escala. Un tipo marginal del 56% (47,60% correspondiente a la escala general más el 8,40% de la escala autonómica) para el tramo de renta superior a 10.488.000 pesetas (escala individual) o para 12.100.000 (escala conjunta) ha de acarrear necesariamente una fuerte reticencia a la aplicación del impuesto que buscará todo tipo de razones para procurar que quede paliada su exagerada progresividad.

2. En segundo lugar, y como reconoce el propio Tribunal Constitucional, es absolutamente evidente que hay una disparidad de tratamiento entre las rentas del capital y las del trabajo en el caso de la tributación conjunta cuando rige el sistema de bienes gananciales y obtiene rendimientos del trabajo uno sólo de los cónyuges, lo que, dicho sea de paso, es la situación más extendida en las familias españolas.

Disparidad que puede tener un fundamento técnico y legal, pero que no deja de ser rechazada por la generalidad de los ciudadanos, porque en otros sistemas -*splitting* o cociente familiar- se han articulado mecanismos para evitar tal "disparidad" de tratamiento. Y recordemos que es el propio Tribunal Constitucional quien, tácitamente, manifiesta su aprobación por el sistema del divisor para adecuar el tratamiento de las rentas familiares.

3. La aplicación de mecanismos de división de las rentas tendría, además, plena justificación en los preceptos constitucionales que proclaman la defensa y apoyo a la familia.

4. A decir verdad, las únicas razones que podrían argüirse para no tomar medidas en este ámbito son de orden recaudatorio. No estaría de más, en este sentido, contar con cálcu-

los precisos sobre lo que la aplicación del *splitting* significaría y la posibilidad de compensar, al menos parcialmente, esta medida con la reducción de incentivos fiscales que puedan tener un menor fundamento en criterios de justicia.

En todo caso, parece oportuno dar un breve repaso de lo que, en este punto, han hecho países de un entorno económico próximo al nuestro. Para ello se ofrecen a continuación dos trabajos, complementarios entre sí. El primero, de los profesores Rodríguez Ondarza y Rubio Guerrero, muestra sintéticamente una pluralidad de sistemas europeos desde una perspectiva institucional. Por su parte, el profesor Serrano Antón aporta, adicionalmente, la visión jurídica y extiende su análisis al sistema norteamericano de modo que se ofrece al lector una amplia y rigurosa información.

## LA UNIDAD CONTRIBUYENTE Y EL IRPF: LA REALIDAD EUROPEA

José A. Rodríguez Ondarza y Juan J. Rubio Guerrero

### 1. INTRODUCCIÓN

Una de las cuestiones básicas y con mayores tensiones evolutivas con las que ha de enfrentarse todo impuesto sobre la renta de las personas físicas en los países desarrollados es la relativa a la elección y trato fiscal que ha de aplicarse a la unidad contribuyente. Entre las causas que podrían destacarse para comprender su importancia podríamos citar: la ruptura del modelo de familia burguesa recogido en los Códigos civiles de la época liberal y la tendencia a la plena equiparación social, económica y jurídica de la mujer cuya manifestación más trascendente se manifiesta en las relaciones de igualdad de posición de los cónyuges en la familia moderna, lo que unido a la generalidad que, hoy en día, se deriva de la aplicación de la imposición personal, hace del tratamiento de la rentas familiares en estos impuestos un tema que preocupa a la gran mayoría de la población, y las modificaciones que en el mismo se introduzcan interesen especialmente a la opinión pública.

En el presente trabajo se trata de mostrar las soluciones adoptadas al respecto en el marco fiscal de los países europeos, con especial referencia al caso de España, procediéndose a la revisión de las características definitorias básicas de las diversas prácticas seguidas en los diferentes países. En cualquier caso, parece conveniente anticipar la consideración que esta problemática de la unidad contribuyente no debe ser contemplada de forma aislada, sino en relación con el conjunto de los elementos que delimitan e integran la estructura del impuesto.

### 2. CRITERIOS FISCALES

Existen diversas alternativas respecto a la elección de la unidad contribuyente en el im-

puesto sobre la renta personal. Así, la elección puede recaer en el individuo considerado aisladamente, el matrimonio, la pareja sin vínculo matrimonial, la familia, etc. La importancia del problema de la elección de la unidad contribuyente en el impuesto sobre la renta personal es evidente si se tiene en cuenta el hecho de que la literatura hacendística todavía no haya encontrado una solución satisfactoria. Por su parte, la práctica en los distintos países tampoco resulta uniforme. La raíz del problema radica en la manifiesta imposibilidad que existe de encontrar una solución que satisfaga de forma simultánea un conjunto de criterios que, siendo razonables, se enfrentan entre sí de forma inevitable.

De entre ellos cabe destacar los siguientes:

- a) La decisión de casarse no debe verse afectada por consideraciones fiscales.
- b) Unidades tributarias con idéntica capacidad de pago deberán pagar los mismos impuestos.
- c) El incentivo de un miembro de la familia para obtener rendimientos no debe verse afectado por consideraciones fiscales que dependan de la posición económica de otros miembros de la unidad familiar.
- d) El sistema elegido debe permitir minimizar la complejidad y los costes administrativos del impuesto, o, en otras palabras, ser razonablemente sencillo para su comprensión por parte del contribuyente y su aplicación por la administración fiscal.

Pues bien, ante este panorama se plantea la necesidad de acudir a soluciones de compromiso que dependerán de la importancia que se otorgue a los diferentes criterios. Ello viene determinado, como ya se ha señalado, por la

falta de una postura unánime en la delimitación de la unidad contribuyente ideal del impuesto sobre la renta personal. A la luz de los criterios fiscales anteriormente expuestos, una cuestión fundamental que se plantea es la incapacidad que muestran tanto el enfoque de la tributación independiente como el de la tributación familiar conjunta respecto al cumplimiento generalizado de los mismos.

### 3. LA TRIBUTACIÓN FAMILIAR CONJUNTA

La defensa de la familia como la unidad contribuyente del impuesto sobre la renta personal encuentra su principal justificación económica en la idea de que la familia, y en particular los cónyuges, constituye la unidad de decisión básica en las cuestiones relativas a la administración (en común) de las rentas y a la adopción de decisiones (conjuntas) relativas a aspectos económicos diversos relacionados con el trabajo, el consumo y la forma de instrumentar el ahorro. De esta forma, la consideración de que las familias con rentas iguales deben pagar, en igualdad de condiciones, impuestos iguales con independencia de la participación de los miembros de la unidad familiar en la obtención de la renta, constituye otro argumento favorable al sistema de la tributación conjunta de la renta familiar.

No obstante, el enfoque de la tributación familiar presenta importantes puntos débiles. En este sentido, la crítica principal que tradicionalmente se ha esgrimido al enfoque de la tributación conjunta es el exceso de tributación que, en presencia de tarifas impositivas progresivas, origina la acumulación de las rentas de los miembros de la unidad familiar respecto a la deuda tributaria total resultante de la aplicación de la tarifa impositiva de forma independiente a cada uno de los miembros de la unidad familiar, quedando, a su vez, determinada la importancia del exceso de tributación por la proporción en que la renta familiar se encuentre distribuida entre los cónyuges.

Por otra parte, está la idea de que son precisamente consideraciones de equidad las que exigen aplicar un trato diferente a unidades con igual renta y tamaño, según el grado de participación de los cónyuges en la obtención de la renta familiar. Llevada al campo del matrimonio, esta regla supone reconocer que en aquellos matrimonios en que trabajan ambos

cónyuges existen unos mayores gastos relacionados con el trabajo y una mayor renuncia al ocio que en aquellos otros en que solamente trabaja uno de los cónyuges.

### 4. EL ENFOQUE DE LA TRIBUTACIÓN INDEPENDIENTE

Bajo esta perspectiva, por tanto, la problemática de la unidad contribuyente es solventada mediante el diseño de reglas adecuadas de atribución de rentas a las personas que las generan. Y sin perjuicio de reconocer la importancia atribuida a los argumentos esgrimidos en contra de la tributación familiar, no obstante, cuando el enfoque de la tributación independiente adquiere mayor importancia es cuando se tienen en cuenta las consideraciones de eficiencia, y ello como consecuencia del impacto que los altos tipos marginales contenidos en las tarifas impositivas tienen sobre los incentivos al trabajo.

En efecto, la aplicación de una escala progresiva de tipos de gravamen sobre la renta familiar global plantea problemas de eficiencia en la medida en que los perceptores secundarios de renta se ven sometidos a los tipos marginales correspondientes a la renta del primer receptor. Por tanto, estos perceptores secundarios soportarán una carga fiscal superior como consecuencia del matrimonio, ya que su primera unidad monetaria de renta quedará sometida al mismo tipo marginal de gravamen que el soportado por la última unidad de renta obtenida por el receptor principal.

Por otra parte, la especial importancia que en los últimos años parece mostrar esa tendencia socioeconómica que es el fenómeno de la cohabitación sin matrimonio hace que cada vez resulte más difícil cualquier intento de asentar el gravamen de los sujetos sobre la base de su estado civil. En este sentido, el esquema de la tributación independiente permitiría garantizar un trato idéntico a las parejas con igual capacidad de pago, y ello con independencia de su estado civil.

Evidentemente, esta solución es más factible que la que podría instrumentarse en el enfoque de la tributación familiar, ya que en este caso cualquier intento de equiparar a la condición de cónyuge la de los sujetos de una relación de hecho plantearía insalvables proble-

mas tanto de interpretación como de aplicación, dada la imposibilidad de definir esa relación de forma satisfactoria.

Ahora bien, a tenor de lo expuesto hasta aquí, no debe llegarse a la conclusión de que el enfoque de la tributación independiente esté exento de problemas e inconvenientes. Así, además de criticarse a este sistema por el hecho de desconectar el impuesto sobre la renta personal de esa realidad que es la puesta y disfrute en común de la renta familiar, su principal limitación radica en la discriminación que este sistema de tributación introduce en relación a unidades familiares con idéntica capacidad de pago y diferente grado de participación de los miembros de la familia en la obtención de la renta. En concreto, el enfoque de la tributación familiar discriminará en contra de aquellas familias en que la obtención de la renta se concentre en un único perceptor. Dicha carga, será superior a la soportada por unidades familiares de idéntico tamaño pero en las que la renta sea obtenida por varios miembros de la unidad familiar.

## 5. LA REFERENCIA DE LA FISCALIDAD EUROPEA

Con objeto de valorar la situación de la problemática de la unidad contribuyente a nivel comparado en el ámbito de la Unión Europea, vamos en primer lugar a pasar revista del estado de la cuestión en los países comunitarios para después extraer un conjunto de conclusiones generales.

### 5.1. Análisis comparado de la tributación familiar

**Alemania.** Tributación conjunta, con corrección de acumulación de renta tipo *splitting*. Opcional: tributación individual.

La legislación fiscal alemana no contiene disposiciones específicas respecto a la tributación de la unidad familiar. Sin embargo, se permite a los cónyuges presentar una declaración conjunta que reduce los efectos de la progresividad tarifaria a través de un sistema técnico de promediación de rentas denominado *splitting*. Este mecanismo se basa en la aplicación de la tarifa sobre el 50 por ciento de la renta fiscal gravable de la familia y, a continuación,

multiplicar la cuota resultante por dos. En cualquier circunstancia, los contribuyentes casados pueden optar por la declaración individual, en cuyo caso deberán cumplimentar su propia declaración imputando sus rentas particulares. No obstante, dada la articulación del sistema, suele ser más ventajoso acogerse al sistema de declaración conjunta que, además, es incentivado por la Administración Tributaria con el objeto de reducir el volumen de declaraciones a controlar.

#### **Austria.** Tributación individual.

En este país no existe tributación conjunta de la unidad familiar. Cada miembro de la familia cumplimenta declaración separada. Sin embargo, se admiten fórmulas de promediación de renta vía transferencia de rentas de uno a otro miembro de la familia. En actividades empresariales y/o profesionales, el contribuyente puede emplear a su cónyuge y considerar la renta salarial como gasto deducible de la actividad, debiendo incorporar el perceptor a su declaración la correspondiente renta salarial. Asimismo, es posible la concesión de créditos o prestamos entre cónyuges en condiciones normales de mercado.

**Bélgica.** Tributación conjunta, excepto rendimientos de Actividades empresariales y profesionales.

El principio básico de tributación en Bélgica consiste en que la renta de la familia se acumula (tributación conjunta) con independencia del régimen económico del matrimonio. Los rendimientos del capital de los hijos menores de edad (18 años) y no emancipados, se acumulan a la base imponible de la unidad familiar. Sin embargo, los rendimientos de actividades empresariales del esposo, esposa e hijos menores tributan de forma independiente. Si solamente uno de los cónyuges obtiene rendimientos empresariales, una porción de la renta empresarial será imputada al cónyuge que no obtenga rendimientos de esta naturaleza con el fin de reducir del efecto de la progresividad de la tarifa.

Se consideran como sujetos pasivos individuales y, en consecuencia, no pueden aplicar tributación conjunta:

— Los solteros, las personas casadas en el año de su matrimonio o en el año de fallecimiento de uno de los cónyuges.

— Las personas separada de derecho o divorciadas.

— Las personas separadas de hecho a partir del año siguiente a la separación *de facto*, y

— Los viudos.

#### **Dinamarca.** Tributación individual.

El matrimonio tributa de forma independiente por sus rendimientos. No obstante, se permite, con ciertas condiciones y requisitos, transferir pérdidas fiscales o deducciones personales de un cónyuge al otro con el fin de que la carga fiscal se equipare entre los mismos con independencia de la forma en que los rendimientos, especialmente los de capital, y los intereses deducibles se repartan efectivamente entre los cónyuges.

Las transmisiones de elementos patrimoniales de un cónyuge al otro no generan incrementos patrimoniales gravables ni modificaciones en el precio de adquisición a efectos de posteriores transmisiones, excepto en el caso de bienes transmitidos desde el patrimonio empresarial de un cónyuge al patrimonio empresarial del otro.

Aunque los cónyuges tributan de forma independiente existe responsabilidad conjunta respecto a las deudas fiscales generadas por cada uno, siempre que los dos sean residentes en Dinamarca y estén, en el momento de devengo de la deuda, viviendo juntos.

Los hijos tributan, asimismo, de forma individual, aunque la renta procedente de donaciones realizadas por los padres se gravará como si el elemento patrimonial generador de la renta fuese aún de titularidad paterna, hasta que el hijo alcance la edad de 18 años o forme una unidad familiar diferenciada. No obstante, los incrementos de patrimonio derivados de activos recibidos como donación de los padres se gravarán en poder de los hijos como titulares reales del elemento patrimonial

**Francia.** Tributación conjunta. Corrección acumulación de Rentas vía sistema "cociente familiar".

El impuesto personal sobre la renta en Francia se declara sobre una base de tributación conjunta. Se presenta, pues, una única

declaración conjunta por la unidad familiar integrando la renta familiar que comprende a los cónyuges e hijos dependientes. La unidad familiar, a efectos fiscales, puede estar constituida por una única persona cuando el contribuyente es soltero, divorciado o viudo.

No obstante, de forma excepcional, se admite tributación individual en los siguientes casos:

— En los hijos menores de edad, a petición del contribuyente, si tienen fuentes de renta independiente.

— En uniones de hecho.

— En el ejercicio fiscal en que se contrae matrimonio. En este caso, el contribuyente debe practicar una doble declaración: individual por la renta obtenida hasta la fecha del matrimonio y conjunta por las rentas obtenidas a partir de la fecha de matrimonio.

— El mismo tratamiento que en el matrimonio pero a la inversa se aplica en el caso de divorcio.

— En el caso de cónyuges separados en virtud de sentencia judicial firme y que viven de forma separada.

El problema de la acumulación de la renta familiar en la base imponible se resuelve a través de un sistema de promediación de los rendimientos de la unidad contribuyente conocido como "cociente familiar". Este mecanismo consiste en dividir la renta por un valor numérico "n", de manera que el marido y la mujer computan un valor 1 por cada cónyuge, cada uno de los dos primeros hijos computan un valor 0,5, y cada hijo adicional computa un valor 1. Así, una unidad familiar formada por la pareja con 3 hijos tomará para "n" un valor numérico de 4. Este sistema permite incorporar al tratamiento de la unidad familiar medidas de incentivo a la natalidad y de carácter social al poder incorporar, si se estima conveniente, valores superiores en función del tamaño de la unidad familiar. Así, debe destacarse que si el progenitor es único (viudos, solteros, etc) el primer hijo computa por un valor 1. Asimismo, los viudos, no divorciados antes de la fecha de fallecimiento del cónyuge, que tuviesen uno o más hijos con el fallecido computarán un valor numérico de 1,5.

El cociente familiar es igual al resultado de dividir la renta neta gravable por el valor numérico que tome "n" y la cuota tributaria se calcula en relación a este cociente familiar.

Cuando uno de los cónyuges o hijos dependientes trabaja como asalariado en la actividad empresarial de otro, la retribución pagada por este concepto constituye renta gravable que se acumula a la renta familiar declarable en concepto de rendimientos del trabajo personal, y constituyendo un gasto deducible de la actividad empresarial, aunque con ciertas limitaciones para evitar transferencias de rentas de una categoría hacia otra con mejor tratamiento fiscal. Por ello, el exceso de retribución salarial sobre la cuantía del gasto máximo fiscalmente deducible en la actividad empresarial tendrá el tratamiento de rendimientos empresarial ajustándose a las normas aplicables a este tipo de rentas.

**Grecia.** Tributación conjunta. Delimitación individual de responsabilidad fiscal.

Los cónyuges presentan una declaración conjunta aunque cada uno es responsable de las cuotas tributarias correspondientes a su porción de renta conjunta. Las pérdidas fiscales generadas por uno de los cónyuges no pueden ser compensadas de los beneficios del otro cónyuge.

Las rentas salariales de un cónyuge derivadas de la actividad empresarial realizada por el otro son consideradas como rentas empresariales del último y gravadas bajo su titularidad.

**Irlanda.** Tributación conjunta. Opción excepcional por tributación individual.

Las parejas casadas que cohabitan están sujetas automáticamente al sistema de tributación conjunta, aunque se puede renunciar a este régimen si ambos cónyuges notifican a la Administración Tributaria su opción por la tributación individual. La notificación del opción debe hacerse antes de finalizar el ejercicio fiscal en el cual va a tener efecto.

Un matrimonio en régimen de tributación conjunta aplica la mitad de los tipos impositivos fijados para un contribuyente individual y, adicionalmente, duplicará la deducción personal básica, los límites a la deducción por intereses hipotecarios y otras deducciones, por lo que la

declaración conjunta suele resultar favorable. A pesar de la presentación de declaración conjunta, cada cónyuge puede ser gravado de forma separada por su respectiva porción de cuota tributaria (que se determina en función de una fórmula legal establecida). Asimismo, se aplican reglas especiales en los ejercicios fiscales de matrimonio, separación o fallecimiento de un cónyuge.

Los hijos son contribuyentes independientes en el caso de que obtengan rentas, debiendo presentar declaración propia por la rentas obtenidas.

Respecto a los incrementos del patrimonio, que en Irlanda tributan en un impuesto independiente denominado Capital Gains Tax, las plusvalías generadas en el matrimonio se gravan generalmente en el marido. Sin embargo, cada cónyuge puede exigir que la cuota sea determinada, de forma separada, en función de sus plusvalías netas. Las minusvalías de un cónyuge pueden ser compensadas de las plusvalías del otro, a menos que el cónyuge que las ha generado opte por otra posibilidad.

**Italia.** Tributación Individual.

El concepto fiscal de unidad familiar es desconocido en la normativa italiana. Cada cónyuge tiene su propia e independiente obligación fiscal. Los rendimientos derivados de bienes gananciales, activos compartido y los rendimientos procedentes de elementos patrimoniales propiedad de los hijos menores dependientes se atribuyen por parte iguales a cada cónyuge.

**Luxemburgo.** Tributación conjunta. Tarifas diferenciadas para declaración conjunta e individual.

En Luxemburgo, la unidad contribuyente es la familiar. La renta de los cónyuges y de los hijos menores se agrega en una única declaración. Sin embargo, la renta individual de cada cónyuge debe ser imputada de forma individual de cara a una posible reforma del régimen fiscal del matrimonio hacia un sistema básico de tributación individual que se encuentra en discusión parlamentaria.

La tributación conjunta está vinculada a la legislación civil del Gran Ducado que establece que los cónyuges deben cohabitar. Las parejas

separadas podrán cumplimentar declaraciones separadas sólo en el caso de que la separación sea ratificada a través de sentencia judicial firme. Si el vínculo matrimonial ha existido en cualquier día del ejercicio fiscal, la renta de todo el ejercicio tributará conjuntamente.

El matrimonio deberá declarar, asimismo, los rendimientos de los hijos menores de 18 años que forman parte de la unidad familiar, con excepción de los rendimientos del trabajo personal que no se incluyen en la base imponible familiar, incluso si el trabajo se desempeña en una actividad empresarial familiar.

Los mecanismos para graduar la carga tributaria a la capacidad de pago de la unidad familiar son dos:

— En primer lugar, se aplica una tarifa especial para declaraciones conjuntas que trata de promediar la renta familiar con el fin de evitar la progresividad derivada de la acumulación de renta.

— En segundo lugar, se admite una deducción familiar en forma de mínimo exento de cuantía sustancial, en función de los dependientes que conviven con el contribuyente.

**Países Bajos.** Sistema mixto: Tributación individual rentas salariales y empresariales. Tributación conjunta rentas de capital.

El régimen fiscal de los Países Bajos sigue un complejo sistema mixto de tributación individual para rentas salariales y empresariales y tributación conjunta para rentas del capital. Así, los cónyuges son gravados de forma individual por todos los conceptos de rentas empresariales y rendimientos del trabajo personal, mientras que los gastos relacionados con estos rendimientos son deducibles para determinar la renta individual de cada cónyuge (p.e., las aportaciones personales a planes de pensiones). Por su parte, el cónyuge con mayor renta personal incluirá en su base imponible los rendimientos del otro cónyuge que no tributan de forma individual, básicamente los rendimientos del capital.

En Holanda, existen normas especiales aplicables a las uniones de hecho que las asimilan fiscalmente a los matrimonio o uniones de derecho. En general, las personas no casadas que conviven son gravada de forma inde-

pendiente. Sin embargo, pueden ser considerados como una unión de derecho a efectos fiscales, si cumplen los siguientes requisitos:

- Residencia en Holanda.
- Ser mayores de 18 años.

— formar una unidad familiar estable durante el ejercicio fiscal anterior y durante, al menos, seis meses del ejercicio fiscal corriente. Este requisito exige estar registrado durante este periodo como pareja estable.

La adscripción a este régimen implica su tratamiento como parejas casadas, con las potenciales ventajas que de este régimen se puedan derivar por aplicación de las deducciones personales, gastos extraordinarios, etcétera.

Los hijos mayores de 18 años son gravados individualmente, mientras que los hijos menores de 18 años tributan de forma independiente exclusivamente por las rentas empresariales y los rendimientos del trabajo, acumulándose el resto de los rendimientos al cónyuge de mayor nivel de renta.

Por último, los cónyuges en régimen de separación permanente incluso *de facto* son gravados de forma independiente por la totalidad de sus rentas.

**Portugal.** Tributación conjunta. Promediación de rentas tipo *splitting*.

La legislación portuguesa obliga a la acumulación de la totalidad de las renta en una unidad familiar (agregado familiar). La unidad familiar, a efectos fiscales, se compone por:

- Los cónyuges que conviven y sus hijos dependientes.
- Cada cónyuge separado o divorciado y los hijos a su cargo, y
- El padre o madre no casado con sus hijos dependientes.

Los hijos dependientes serán aquellos no casados menores de 18 años no emancipados y que no obtengan rentas salariales, o bien no mayores de 25 años si se encuentran cursando enseñanza secundaria o superior, en periodo de servicio militar o civil obligatorio, o discapa-

citados, sin límite de edad, siempre que la renta no supere el salario mínimo interprofesional.

Todos los miembros de la unidad familiar serán considerados como residentes en Portugal si el cabeza de familia (sujeto pasivo) es residente en Portugal (vis atractiva de la unidad familiar).

La acumulación de las rentas familiares en la unidad contribuyente se resuelve a través de un sistema de promediación de rentas tipo *splittting*, denominado "cociente familiar" que permite, a fin de aplicar la tarifa, dividir la renta conjunta por dos (ó por 1,90 si uno de los cónyuges obtiene el 95 por cien o más del total de la renta). La cuota resultante se multiplicará por dos. No obstante, cuando uno de los cónyuges recibe más del 95 por ciento de la renta conjunta, no se produce una mayor tributación de esta unidad familiar debido a las mayores deducciones familiares aplicables a este tipo de parejas.

#### **Reino Unido.** Tributación independiente.

En el Reino Unido no se considera la declaración conjunta de la unidad familiar a partir de 1990. Todos los contribuyentes, casados o solteros, son gravados de forma independiente por sus rentas. En consecuencia, cada contribuyente individual es responsable de su propia declaración por la totalidad de sus rentas imputables, acogiéndose a sus propias bonificaciones, deducciones y beneficios fiscales. Existen, sin embargo, un conjunto de normas que afectan a los uniones de derecho que cohabiten.

La primera de ellas se refiere a la imputación de las deducciones personales. Desde el ejercicio fiscal 93-94, el matrimonio puede optar por imputar a uno u otro cónyuge, o por partes iguales la deducción básica por matrimonio. Esta deducción puede ser transferida, asimismo, cuando en un ejercicio fiscal, uno de los cónyuges no genera suficiente base imponible propia para acreditar completamente esta deducción. Este régimen de imputación negociada es aplicable a otras deducciones como las relativas a personas discapacitadas. En ciertos casos, estas normas son menos ventajosas para los matrimonios que la legislación aplicable con anterioridad al 6 de abril de 1990, por lo que se han implementado un conjunto de disposiciones transitorias para evitar esta situación.

El segundo bloque de disposiciones especiales se refiere a la imputación de la renta y de las deducciones cuando el matrimonio posee un patrimonio conjunto o recibe rendimientos en régimen de gananciales. La regla básica consiste en que la renta conjunta se imputa por partes iguales a ambos cónyuges. No obstante, cuando el grado de participación en la propiedad de un elemento patrimonial y sus rendimientos no sea paritario, se podrá formular una declaración al respecto, en cuyo caso, cada cónyuge será gravado sobre su porción de renta imputable. Esta declaración debe realizarse en un impreso especial (Form 17) y debe ser firmado por ambos cónyuges, y no puede ser modificada a menos que las circunstancias económicas de alguno de los cónyuges se modifique.

La posibilidad de que cada cónyuge pueda aplicar una deducción o desgravación se determina en función de las circunstancias particulares de cada uno. No obstante, pueden negociar la aplicación de una deducción conjunta respecto a los intereses que cada uno paga respecto a los créditos utilizados por la adquisición de su vivienda única o habitual, disfrutando de un límite de deducción conjunta situado en 30.000 libras. Si el crédito figura a nombre de ambos, la deducción por intereses aplicable se repartirá, en principio, por partes iguales, a menos que opten conjuntamente por distribuir tanto el límite como la deducción en la forma que estimen oportuno. Para explicitar esta opción el matrimonio deberá cumplimentar un impreso especial (Form 15).

Como estrategia fiscal del matrimonio, es posible reducir la cuantía global del impuesto pagado conjuntamente, si uno de los cónyuges, sin obligación fiscal en el impuesto sobre la renta o con tipos medios menores, recibe una transferencia de activos o de renta del otro cónyuge. Esta transferencia será efectiva si se trata de una donación jurídica absoluta e incondicional. En caso contrario, la donación se consideraría como un instrumento de elusión fiscal, y la renta generada por la propiedad después de la donación sería imputable al donante, a efectos de la aplicación del IRPF.

Otra técnica fiscalmente aceptada para distribuir la carga tributaria cuando alguno de los cónyuges realiza actividades empresariales, consiste en fijar una retribución salarial al otro cónyuge que no sea titular efectivo de tal acti-

vidad. Esto es, la esposa podría recibir un salario por trabajar en el negocio del marido. La Administración Tributaria británica acepta el pago salarial como gasto deducible a la hora de determinar el beneficio de la actividad, pero siempre que este de acuerdo con la cualificación y el tiempo real de trabajo aplicado a la actividad.

#### **Suecia.** Tributación individual.

En Suecia, los cónyuges e hijos menores son gravados de forma totalmente independiente en función de su renta imputable. Este régimen afecta tanto a las rentas salariales y empresariales como a las rentas del capital.

Un empresario individual no puede considerar como gasto deducible el salario pagado a su cónyuge o a sus hijos menores de 16 años. No obstante, uno de los cónyuges puede ser gravado, en concepto de actividades empresariales, hasta el límite de lo que sería un salario normal por el trabajo realizado en la actividad cuyo titular es el otro cónyuge. El resto de los rendimientos de las actividades empresariales se gravarían en manos del titular efectivo de la actividad empresarial, por lo que se asiste a una distribución de los rendimientos empresariales entre ambos cónyuges.

## **5.2. Conclusiones generales del análisis comparado**

Un primer aspecto a destacar en el panorama europeo del impuesto sobre la renta personal es la tendencia a considerar al individuo, y no al matrimonio o la familia, como la unidad contribuyente a efectos fiscales. En este sentido, la revisión de los esquemas de tributación familiar aplicados en los países europeos permite situar la utilización del sistema de la tributación independiente en países como Austria, Dinamarca, Finlandia, Italia, Reino Unido, Suecia y parcialmente Holanda al aplicar un sistema mixto. Asimismo, Luxemburgo está estudiando la posibilidad de pasar de un sistema de tributación conjunta a otro individual. Además, gran parte de los países que utilizan declaración conjunta habilitan la posibilidad de optar por tributación individual.

De diversa naturaleza son los argumentos esgrimidos para explicar esta extensión en la

práctica del enfoque de la tributación independiente. Entre ellos destacan los que se refieren a aspectos tales como el deseo de generalizar la igualdad de trato entre los sexos, el estímulo a la participación laboral de la mujer casada y, en general, de los perceptores secundarios en el mercado de trabajo, la concesión de beneficios fiscales a las unidades familiares cuyos reducidos ingresos obligan a trabajar a los dos cónyuges y la eliminación del denominado "impuesto sobre el matrimonio".

En cualquier caso, aunque la tendencia hacia la tributación independiente sea la dominante en el marco de la fiscalidad europea, no obstante, también se observa que el enfoque de la tributación conjunta de la unidad familiar aún mantiene, aisladamente o en convivencia con el sistema de la tributación independiente, su vigencia en un número todavía importante de países. En este contexto cabe situar los casos de Alemania, Francia, Bélgica, Grecia, Irlanda, Luxemburgo y Portugal.

Una conclusión que se desprende del análisis de los diversos esquemas de tributación familiar aplicados en el ámbito europeo es la ausencia en la actualidad de técnica alguna que goce de una aceptación generalizada para ser utilizada en el impuesto sobre la renta personal como el instrumento idóneo para corregir el exceso de tributación imputable al sistema de la tributación conjunta. En líneas generales, puede concluirse que para este bloque de países que aplican el enfoque de la tributación familiar el mecanismo frecuentemente utilizado para hacer frente a los reconocidos efectos desincentivadores de dicho sistema es el consistente en actuar sobre las tarifas de tipos impositivos y sobre la estructura de los beneficios fiscales del impuesto.

Respecto a los mecanismos más utilizados para promediar las rentas de la unidad familiar cabría citar el sistema de *splitting* puro aplicado por Alemania y Portugal, el sistema de cociente familiar o *splitting* ponderado aplicado por Francia y el sistema de diferenciación de tarifas aplicado por el resto.

## **6. LA REALIDAD ESPAÑOLA**

La elección de la unidad contribuyente en el impuesto español sobre la renta de las personas físicas no ha sido un tema pacífico, y en-

tendemos que por las soluciones adoptadas todavía pendiente de necesarias y fundamentales reformas.

El punto de partida cabe situarlo en el modelo de tributación incorporado a la Ley del IRPF aplicable a partir de 1979. En esencia, se trataba de un sistema plenamente asentado en el enfoque de la tributación familiar conjunta y en el que el problema de la acumulación de rentas se corregía simplemente con la aplicación de una deducción fija por matrimonio.

Los reconocidos problemas atribuidos al enfoque de la tributación conjunta tendrían como resultado la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de febrero de 1988. En este contexto, el Tribunal Constitucional español ha mantenido el criterio de que el sistema fiscal debe ser neutral respecto del estado civil, salvo que se decida utilizar la vía fiscal para proteger a la familia, de acuerdo con el mandato de la Constitución española, en cuyo caso la discriminación en favor de aquélla se considera aceptable. Por tanto, si bien se reconocía que no es admisible la tributación conjunta obligatoria por cuanto se discrimina a unos contribuyentes frente a otros por su estado civil, no obstante, se consideraba admisible siempre que no incremente la carga tributaria de los individuos según su renta.

El resultado sería la introducción de un sistema mixto basado en la posibilidad de opción entre los sistemas de tributación individual y conjunta, basados, a su vez, en la utilización de tarifas impositivas diferentes.

Una cuestión fundamental que se pone de manifiesto en el sistema de tributación de la unidad contribuyente utilizado en España es su falta de sintonía con la normativa civil.

## 7. SOLUCIONES

De lo expuesto hasta aquí, la conclusión inmediata que se desprende es que el sistema de delimitación y tributación de la unidad contribuyente establecido en el IRPF adolece de los problemas que son propios de los dos sistemas aplicados: la tributación independiente y la tributación conjunta. Y son precisamente estos aspectos críticos del actual tratamiento de la unidad contribuyente en el impuesto sobre la renta personal lo que pone de relieve la necesi-

dad de revisar las principales líneas de actuación aplicables en este campo.

La solución que cuenta con una generalizada aceptación es la basada en la aplicación del sistema de la tributación familiar conjunta con la utilización de algún sistema de promediación de la renta familiar. En esta línea discurren las propuestas basadas en la aplicación de los sistemas del *splitting* y del "*quotient* familiar".

En el caso del sistema *splitting*, la deuda tributaria se obtiene dividiendo la renta familiar por dos, y ello con independencia del número de miembros de la unidad familiar que obtenga ingresos. El impuesto familiar se obtiene multiplicando por dos la cuota correspondiente a esa renta media. Por su parte, en el sistema del *quotient*, la renta se divide por el número de miembros, computando los hijos menores con una ponderación inferior a la de los cónyuges. La tributación familiar se obtiene multiplicando el impuesto correspondiente a la renta promedio por la suma de las ponderaciones utilizadas.

Una segunda solución es la fundamentada en la utilización de escalas de gravamen distintas para diferentes tipos de unidades contribuyentes.

Una tercera categoría de soluciones son las basadas en la declaración de la exención de alguna parte de la renta familiar. En esta línea, por ejemplo, discurre la propuesta basada en la tributación separada de las rentas salariales y acumulación del resto de las rentas con las rentas salariales del preceptor que la tenga más alta. Otras propuestas en este ámbito son las basadas en la íntegra exclusión de las rentas correspondientes al segundo perceptor en orden de importancia, o, asimismo, en la exclusión de la de las rentas del segundo perceptor a efectos del cálculo del tipo medio de gravamen, si bien una vez calculado éste se determina su aplicación a la totalidad de la renta familiar.

En una categoría última de soluciones cabría encuadrar planteamientos relacionados con una reforma más profunda del impuesto. En esta línea discurriría, por ejemplo, la tendencia reciente desarrollada en favor de la implantación de lo que se ha venido en denominar un impuesto lineal sobre la renta.

## LA TRIBUTACIÓN DE LA RENTA FAMILIAR EN EL DERECHO COMPARADO

Fernando Serrano Antón  
 Profesor Titular de Derecho financiero y tributario  
 Universidad Complutense de Madrid

### 1. Premisa metodológica

El trabajo que el lector tiene entre sus manos trata de describir los diversos sistemas positivos de imposición de las rentas familiares. No se trata tanto de la obtención de conclusiones de tipo general con el objeto de enmarcar cada una de las normativas en los métodos generales (unitarios o per cápita) sino de exponer los distintos sistemas normativos del gravamen de las rentas familiares.

Como es sabido, la tributación de la familia es un tema cuya complejidad desborda cualquier estudio que se realice con ánimo de uniformar los distintos sistemas(1). Buena prueba de ello es la existencia de sistemas muy diferentes en el marco del Derecho comparado. Los países tratan de escoger, entre las distintas alternativas posibles, la mejor, aunque a veces se convierte en la menos mala.

Es innegable el interés de todo estudio de Derecho comparado(2). En el tratamiento de la unidad familiar en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (en adelante, IRPF), esta importancia radica en el gran número de soluciones aportadas por países de nuestro entorno y las tensiones evolutivas a que se ve sometida esta materia(3). Por tanto, resulta fundamental el conocimiento de los ordenamientos positivos más próximos a nuestro espacio cultural. En este sentido, el contenido del estudio se centra en los países de la Unión Europea junto con otros países, como los Estados Unidos de Norteamérica, cuya tradición en la materia hace necesario su examen. La visión de conjunto de estos países constituye un estudio suficientemente representativo de las modernas tendencias de la tributación de la unidad familiar en el IRPF.

Las condiciones que debe reunir un impuesto para que respecto a él se plantee el problema de las relaciones familiares, según Palao Taboada, son las tres siguientes: que se trate de un impuesto *progresivo, personal y sobre las personas físicas*(4). Así que con estas premisas, el estudio que se realiza se plantea de manera exclusiva en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, a pesar de que existen otros impuestos en los que la unidad familiar puede tener una cierta importancia como en el Impuesto sobre el Patrimonio o sobre Sucesiones. No obstante, en estos últimos supuestos la problemática de las relaciones familiares dan lugar a dilemas distintos de los suscitados en el IRPF(5).

Resulta interesante advertir que la alternativa fundamental del tratamiento fiscal de las rentas familiares que se plantea todo legislador es adoptar o bien una tributación individual o bien una acumulada, según se tomen como base imponible las rentas de cada uno de los cónyuges separadamente consideradas o, por el contrario, la base esté constituida por la suma de dichas rentas. Los sistemas descritos contemplan o bien al individuo o bien a la familia como unidades subjetivas del IRPF. No se puede hablar de sistemas buenos o malos, de correctos o incorrectos. La selección de una determinada opción se debe basar en criterios ideológicos, sociológicos o incluso políticos lo que significa que los modelos de tributación separada o acumulada técnicamente contemplados, *caeteris paribus*, son válidos con las indicaciones y contraindicaciones que cada uno de los sistemas posee(6).

En cuanto a los sistemas de imposición sobre la renta acumulada puede hablarse de dos grandes subtipos: *unit approach* o método unitario al que se le suelen aplicar reducciones

en la base y deducciones en la cuota en atención a las cargas familiares soportadas y para corregir los efectos indeseados que la acumulación de rentas provoca, dado que en este sistema dicha acumulación se lleva hasta su máximo exponente; y, *per cápita approach* o método de promediación de rentas, entre los ejemplos de este método se encuentran, entre otros, el *Splitting* y el *Quotient Familiar*. Se caracteriza porque se gravan las distintas unidades fiscales en función del número de individuos que las componen dividiendo la renta entre ellos a los efectos de la aplicación de la tarifa(7).

Una vez tomada la decisión sobre el método de tributación adoptado es necesario poner de relieve la fungibilidad de los mismos dado que a pesar de asumir un método específico, "la instrumentación técnica en donde quede plasmada la solución política que se adopte puede ser muy variada. Y las soluciones, incluso, además de múltiples, son relativas, pues, en última instancia, como es sabido, a los mismos resultados se puede llegar construyendo una base imponible amplia, por la acumulación de rentas o patrimonios, estableciendo tipos impositivos bajos y deducciones elevadas que, buscando bases imponibles de menor amplitud, mediante la no acumulación, elevando los tipos y disminuyendo la cuantía de las deducciones"(8). Así, y teniendo en cuenta todas las anteriores premisas, resulta necesario estudiar exhaustivamente los distintos sistemas de cara a tener un conocimiento exacto de las soluciones técnicas aportadas por el Derecho comparado.

## 2. Alemania

Un hito sin duda fundamental en la historia reciente de la fiscalidad de las rentas familiares en Alemania fue la declaración de inconstitucionalidad de la tributación conjunta. Efectivamente, la Sentencia del Alto Tribunal alemán de 17 de enero de 1957 supuso la modificación del tratamiento de la familia en el IRPF, manteniéndose en lo fundamental hasta nuestros días. La declaración de inconstitucionalidad se basaba en la gravosa situación que se producía al hacer tributar en la persona cabeza de familia todas las rentas de la unidad familiar. De esta manera, la acumulación suponía una penalización de los contribuyentes casados en relación con los solteros.

En la actualidad, el régimen de la tributación conjunta se encuentra en las secciones 26, 26a–26b y 32a EStG –*Einkommensteuergesetz*–. El sistema de tributación de la familia puede definirse como opcional ya que los cónyuges pueden decidir la imposición separada previa notificación por escrito a la Administración tributaria (*Finanzamt*). El régimen establecido, quizá condicionado por el mandato constitucional de protección al matrimonio y a la familia, es el de *Splitting*, que en su forma pura se caracteriza porque si el matrimonio opta por la presentación de una declaración conjunta de las rentas de ambos esposos, la renta global resultante se divide por dos(9); el impuesto calculado sobre una parte se multiplica a continuación por dos para obtener el impuesto a pagar(10). Hay que tener en cuenta cuando se produce la acumulación de rentas, que las rentas derivadas del trabajo de los hijos menores de edad en ningún caso se acumularán a la base imponible de los padres. El régimen alemán del *Splitting* es considerado como arquetipo de este modelo de tributación conjunta. La justificación de este sistema se halla en la adaptación del régimen tributario al matrimonial. Así, mediante este sistema se permite desgravar fiscalmente a los matrimonios en los que uno de los cónyuges se dedica a la casa y al cuidado de los niños, tomando en consideración las cargas del cuidado de éstos en la comunidad conyugal(11).

El Impuesto sobre la Renta alemán establece dos regímenes de liquidación del impuesto: la liquidación separada –*Einzelveranlagung*– y la conjunta –*Ehegattenveranlagung*–. Partiendo de las distintas formas de liquidar el impuesto, la EStG establece una tarifa básica (art. 32a. I a IV EStG) que se aplica a las liquidaciones del primer tipo. Para las conjuntas se aplica una tarifa *Splitting* o *Splitting Tabelle* (art. 32a VI EStG) aplicable principalmente a los contribuyentes casados(12).

La liquidación separada de los cónyuges plantea la titularidad de los rendimientos imputables a cada uno de ellos. El régimen legal aplicable en defecto de capitulaciones matrimoniales es la comunidad de participación en las ganancias –*Zugewinnngemeinschaft*–. Es decir, el patrimonio estará formado por los bienes existentes al contraer matrimonio como por los adquiridos con posterioridad por cada cónyuge, pero cada uno de ellos administrará independientemente su parte en la comunidad. En

nuestro Derecho patrio, este régimen se denomina participación en las ganancias (arts. 1.411 y ss CC). En el resto de supuestos, depende lógicamente del contrato al que se hubiese llegado pudiendo ir desde el régimen de separación absoluta de bienes hasta el régimen de comunidad de gananciales. El régimen de titularidad no cambia en relación con las reglas del Derecho español.

La tarifa básica aplicable a la base imponible, que hasta 1995 constaba de tres subtarifas, se ha sustituido por una nueva en la que se establece un mínimo exento de 12.095 marcos alemanes (en adelante, D.M.) y tres nuevas subtarifas, las dos primeras de carácter progresivo y la tercera proporcional. La Administración difunde, como anexo a la *ESTG*, una larga tabla que proporciona automáticamente la cuota por tramos de renta, desde una base entre 12.096 D.M. y 12.149 D.M. —cuota de 13 D.M.— hasta una base imponible comprendida entre 141.558 D.M. y 141.641 D.M. —cuota de 52.199 D.M.—.

Lo que resulta más interesante para este estudio es precisamente la tarifa *Splitting* aplicable a las unidades familiares que cumplen con los requisitos previstos para la tributación conjunta en el *ESTG*. En la tributación conjunta, la cuantía del impuesto a pagar consiste en el doble que resulta de aplicar la tarifa básica a la mitad de la base imponible, lo que puede dar una idea de la progresividad aplicable a la unidad familiar. En el anexo III de la *ESTG* se desarrolla esta tarifa *Splitting* que suaviza la progresividad del impuesto. Como primera consecuencia se deriva que es una tabla muy ventajosa cuando uno solo de los cónyuges obtiene renta imponible. En Alemania, la tarifa *Splitting* está muy extendida en los contribuyentes casados debido, sobre todo, a los beneficios de la misma. Para poder optar por este sistema de tributación se requiere no estar separados y que ambos cónyuges estén sujetos por obligación personal de contribuir. Como se decía con anterioridad, la tarifa *Splitting* es muy indicada para unidades familiares en las que sólo trabaja uno de los cónyuges, no así cuando trabajan los dos cónyuges. En este último supuesto, el *Splitting* no supone ningún beneficio y podría ser discriminatorio si se compara con las importantes reducciones en la base con que cuentan los viudos con hijos.

La tributación conjunta en el IRPF alemán

toma en consideración distintas situaciones familiares —Secciones 26 b y c *ESTG*—(13). Así, en el caso de fallecimiento de uno de los cónyuges, el sobreviviente puede aplicar la tarifa *Splitting* en el año en que se produce el luctuoso hecho, siempre y cuando concurriesen las condiciones para la aplicación de la tarifa conjunta ya vistas. Una de las críticas que recibe este método radica en este punto, ya que no se toma en consideración el caso de viudos con hijos después del periodo impositivo en que se produce el deceso. En el caso de divorcio durante el periodo impositivo, los cónyuges pueden aplicar el régimen de la unidad familiar. Se trata del supuesto en que uno de ellos se ha vuelto a casar en el mismo periodo, así al cónyuge divorciado con su nueva pareja les es de aplicación, si optan por ello, el sistema *splitting*. Otro de los inconvenientes que se observan en este régimen es el fuerte estímulo del matrimonio que supone y, por tanto, el castigo que se inflige a los divorciados.

En el año en que se contrae matrimonio, los esposos están sujetos a un régimen especial —art. 26 c) *ESTG*— que consiste en la liquidación separada de sus rentas, como si el matrimonio no se hubiese celebrado, aplicándose la tarifa básica. Ahora bien, si uno de los cónyuges era viudo al comienzo del año y cumplía los requisitos de la tributación conjunta, como se ha visto *supra*, la liquidación puede seguir realizándose conforme a esta tabla. En cuanto al problema que se suscitaba en relación con los padres o madres sin cónyuge y con hijos, hay que señalar que se ha resuelto en parte al concederse importantes reducciones en la base.

El Tribunal Constitucional alemán ha señalado la necesidad de exonerar el mínimo existencial correspondiente a los hijos (*BverfGE* de 29 de mayo y 12 de junio de 1990)(14). La reforma de 1996 ha establecido dicho mínimo exento mediante un sistema de pagos al contribuyente que, en el caso de resultar insuficientes son sustituidos de oficio por la reducción de la base(15).

### 3. Francia

La imposición sobre la renta en Francia parte de una serie de Leyes adoptadas entre 1914 y 1917 tras la Primera Guerra Mundial. Este sistema envejeció pronto y fue preciso que en

1948 se produjera una gran reforma, origen del moderno sistema francés de imposición. Con esta reforma se llevaron a cabo tres innovaciones: el intento de unificación de la renta de las personas físicas, la creación de un impuesto sobre las sociedades y la globalización de las rentas de la empresa.

El texto legal vigente es de 21 de diciembre de 1970 –Code Général des Impôts, en adelante CGI–. El sistema que rige la tributación familiar es el *quotient familial*(16), si bien el principio de imposición familiar (*par foyer fiscal*) aparece ya en el origen mismo de este impuesto en la Ley de 15 de julio de 1914.

Configurando como sujeto pasivo a la persona física, el cálculo de la base imponible se realiza mediante la acumulación en el cabeza de familia de los ingresos del cónyuge y de las personas a su cargo. Es decir, se presentará sólo una declaración en la que se comprenderá las rentas de los cónyuges e hijos dependientes –art. 6.1 CGI–. Existen algunas excepciones a la regla general de la imposición *par foyer*:

1) Pueden tributar individualmente los hijos con ingresos propios en el período impositivo previa petición del cabeza de familia. La edad de los hijos debe estar comprendida entre los 18 y 21 años, o hasta los 25, si son estudiantes.

2) Los cónyuges pueden optar por la imposición separada exclusivamente en los tres casos siguientes: cuando existiendo el régimen de separación de bienes, ya sea convencional o judicial, no viven conjuntamente; cuando habiendo presentado demanda de separación o divorcio se ha recibido autorización del juez para ocupar una vivienda separada; y cuando se produzca el abandono conyugal de uno de los cónyuges, se obtenga renta.

3) Las uniones de hecho nunca tributarán de forma acumulada. Los cónyuges serán tratados, al igual que en los otros casos de tributación separada, como solteros.

4) En el caso de matrimonio durante el período impositivo, deben realizarse tres declaraciones en relación con la renta obtenida a lo largo del período impositiva: cada cónyuge declara sus rentas individualmente por el período anterior al evento, asimismo se presentará una

declaración conjunta por la renta recibida por el matrimonio una vez contraído el mismo.

La consecuencia final de un régimen de acumulación es que la renta imponible corresponde a toda la familia, lo que significa la suma algebraica de las rentas de sus miembros así como la compensación de las posibles pérdidas sufridas por alguno de los miembros de la unidad familiar(17).

El principal efecto que se produce por la imposición *par foyer* es el uso del *Quotient Familial*. El cociente familiar, según Pérez de Ayala, responde a doble objetivo: por un lado, como incitador de la natalidad al reducirse el impuesto, si bien es cierto que la propia realidad de los hechos ha puesto de manifiesto la falacia de este primer fin; por otro lado, como una exigencia de la equidad al reducirse la capacidad contributiva del cabeza de familia(18).

Como en todo sistema de promediación de rentas, se divide la renta imponible de la unidad familiar por un cierto número de partes (no por dos que sería el sistema de *Splitting*, aunque puede coincidir según las características de la unidad familiar), determinado en función del número de componentes de la familia, aplicándose el baremo progresivo al resultado así obtenido. El sistema de *Quotient Familial* supone la aplicación de la idea básica del *Splitting* pero llevado a sus últimas consecuencias, al graduarse en función de las personas cuyo mantenimiento corre a cargo de las rentas familiares(19).

Dependiendo del tamaño de la familia, el contribuyente esta facultado a dividir por un determinado número de partes. Los cónyuges son considerados una parte cada uno de ellos. Lo dos primeros hijos se valoran en media parte cada uno de ellos y los demás por una parte, teniendo en cuenta que deben depender del cabeza de familia y ser menores de 21 años(20). Así, un matrimonio con tres hijos tendrían derecho a un cociente de cuatro partes –arts. 193, 193 bis y 194 CGI–. Los hijos incapacitados tienen derecho a una parte en el cálculo del divisor. Igualmente, cualquier obligado tributario puede considerar como persona a su cargo a sus ascendientes, hermanos o hermanas, así como a los de su cónyuge, siempre que sean inválidos, a condición de que convivan con él y que las rentas de la unidad

familiar no sobrepasen los 20.000 FF, aumentándose en 4.000 FF por cada miembro suplementario que se añade. También se divide por 1,5 la renta de los solteros, divorciados o viudos, que no tengan hijos a su cuidado pero estén en alguno de los supuestos legales como: haber tenido hijos ya fallecidos, tener uno o varios hijos mayores o que tributen separadamente, haber adoptado un niño en determinadas condiciones, etc(21).

La reducción en el impuesto que resulta de la aplicación del cociente familiar tiene un límite que actúa sobre los contribuyentes de elevadas rentas –art. 197.III CGI–. Así, tratándose de contribuyentes solteros, divorciados o separados con hijos a su cargo, sometidos a imposición separada, la reducción del impuesto correspondiente a los dos primeras semipartes se añaden a la primera parte, que tiene como límite global 19.930 FF. Este límite se incrementa en 15.620 FF por cada semiparte adicional. En el resto de casos, es decir, casados sometidos a tributación conjunta y viudos, tengan o no hijos a su cargo. La reducción del impuesto queda limitada a 15.620 FF por cada semiparte adicional(22).

La fecha a tener en cuenta para apreciar la situación y las cargas de la familia es en principio la del primero de enero. En todo caso, cuando se produzca el matrimonio del contribuyente o se produzca un aumento de cargas familiares en el año en curso, entonces se tomará como fecha el 31 de diciembre.

El cálculo del impuesto se opera en varias etapas(23):

1) La renta neta global es dividida por un determinado número de partes, fijado, como se ha visto, según la situación familiar del contribuyente. Es lo que se llama propiamente cociente.

2) Al resultado de la división se le aplica el baremo progresivo o tarifa obteniéndose la cuota correspondiente a una parte(24).

3) Después la cuantía del impuesto relativa a una parte es multiplicada por el número de partes para obtener la cuota total del impuesto.

4) Por último, la cuantía neta del impuesto

es obtenida según la aplicación de ciertas imputaciones y deducciones.

Reduciendo los pasos anteriores a una fórmula:

$$n \left[ s \frac{(r_1 + r_2 \dots + r_n)}{n} \right]$$

Siendo:

n: número de rentas que se computan.

s: tarifa del impuesto

r<sub>i</sub>: rentas percibidas por la unidad familiar.

Es necesario recordar que está previsto un cálculo del impuesto de distinta manera para los casos de plusvalías profesionales, lo mismo para las derivadas de valores mobiliarios, también de las derivadas de la cesión de participaciones superiores al 25 por ciento y las de largo plazo, sin olvidar la liquidación que se realiza a los no residentes en Francia.

#### 4. Italia

Las tensiones entre los dos grandes sistemas de tributación de la familia eclosionan en el ordenamiento de este país. En efecto, la evolución se ha materializado en el paso de la tributación conjunta al actual régimen de separación. En un primer momento que abarca hasta la Sentencia núm. 179, de la *Corte Costituzionale* italiana de 15 de julio de 1976, la acumulación de rentas –*cumulo dei redditi*– era el sistema tradicional. La Sentencia citada entiende que el régimen vigente hasta ese momento era inconstitucional por violar, en especial, los principios constitucionales de igualdad jurídica y moral de los cónyuges (art. 29 Constitución Italiana) y de capacidad contributiva (art. 53 C.I.)(25).

Como consecuencia de esta Sentencia se inicia la antítesis del régimen existente hasta el momento. El actual régimen de tributación separada de los cónyuges coincide con la Ley núm. 114, de 13 de abril de 1977. Hoy en día, el texto vigente del *Imposta sul Reddito delle Persone Fisiche* se encuentra en el DPR núm. 917, de 22 de diciembre de 1986, con una modificación realizada por la Ley núm. 154, de

27 de abril de 1989. Los artículos 4 y 12 del texto arriba mencionado regulan los aspectos más importantes relativos a la tributación de la unidad familiar, si es que se puede hablar de ella.

El régimen de separación italiano supone la imputación de las rentas comunes o las procedentes del patrimonio común por mitad a cada cónyuge, aparte de las rentas derivadas de la actividad de cada uno de ellos. Las rentas de los hijos menores se imputan también por mitad a cada progenitor, salvo si es usufructuario sólo uno de ellos, caso en que se imputan a éste. En relación con las rentas procedentes del patrimonio común —*redditi della comunione legale*— existe un cuerpo normativo aplicable en los artículos 177 y siguientes del Código Civil Italiano. En estos preceptos se establecen una serie de normas para la individualización de rendimientos, insistiendo en particular sobre las rentas derivadas de actividades empresariales(26).

De la cuota íntegra se pueden practicar ciertas deducciones por cargas familiares determinadas en el artículo 12 del IRPF italiano. En dicho artículo se prevén tres tipos distintos de deducciones por cargas familiares. La primera se refiere al cónyuge a cargo del sujeto pasivo que declara, en este caso, se posee el derecho a practicarse una deducción de 791.588 Liras Italianas (en adelante, L.I.) siempre que no se esté ni legal ni efectivamente separado del cónyuge ni éste haya obtenido rentas anuales superiores a 5.100.000 L.I.

Resulta curioso observar la facultad que se concede a los cónyuges, que no estén ni legal ni efectivamente separados, de presentar sobre un único impreso su declaración de la renta. En este caso, las deducciones, las reducciones, las retenciones y los créditos de impuesto que correspondan a cada cónyuge, serán deducidas de la suma de la cuantía de los dos impuestos debidos, ya que en todo caso el impuesto se calcula separadamente sobre la renta de cada cónyuge —art. 17 LIRPF—. Asimismo, el cabeza de familia debe integrar en su declaración las rentas de otras personas sobre las que el contribuyente tiene libre disposición o las administra sin obligación de rendir cuentas a nadie.

La segunda de las detracciones de las que se ha hablado conciernen a los hijos a cargo

del contribuyente que obtengan una renta anual inferior a 5.100.000 L.I. Dependiendo del número de hijos las deducciones son mayores incrementándose progresiva y a partir del octavo proporcionalmente(27). Dan derecho a la deducción los hijos menores, así como los incapacitados para el trabajo permanentemente y aquellos que no hayan superado la edad de veintiséis años, si prosiguen sus estudios o preparación con carácter gratuito, siempre que no obtengan rentas superiores a 5.100.000 L.I. —art. 12.1.B) LIRPF Italiano—.

Por último, se hace referencia a la deducción de las pensiones por alimentos determinadas por sentencia judicial, particularmente, las satisfechas entre cónyuges con ocasión de la separación legal y efectiva, de la anulación del matrimonio, o de la cesación de sus efectos civiles. Lo mismo ocurre con todo pago con origen en un testamento.

Todas las deducciones vistas con anterioridad serán aplicadas por doble partida en los casos en que el otro cónyuge no obtenga renta, en el de viudos, en los supuestos de anulación del matrimonio, o de la cesación de los efectos civiles del mismo, asimismo cuando el hijo o hijos estén a cargo de uno solo de los cónyuges, también cuando existen hijos adoptados o reconocidos por uno solo de los cónyuges —artículo 12.2. LIRPF Italiano—.

Estas deducciones por cargas familiares se practican a partir del mes en que se cumple el presupuesto de las mismas y hasta el mes en que éste cesa. Las deducciones por hijos no sufren modificaciones si los dos esposos trabajan, pero se dividen entre ellos por la mitad.

El contribuyente debe incluir en su base imponible las rentas de otras personas, cuando tengan la libre disposición de las mismas o cuando las administre sin obligación de rendir cuentas de su gestión. Esta imputación sufre una salvedad, ya que si la renta global bruta del contribuyente, incluidas estas rentas imputadas, es inferior a 7.000.000 L.I., el impuesto se calcula separadamente sobre la renta neta de cada una de las personas que han contribuido a su formación(28).

## 5. Luxemburgo

El sistema que rige en Luxemburgo es muy

similar al francés. Se toma en consideración a los efectos del Impuesto sobre la Renta a la familia residente. Las rentas obtenidas por los cónyuges y los hijos menores se integran y compensan entre sí. El actual impuesto se rige por la Ley de 4 de diciembre de 1967 reformada, entre otras, por la Ley de 28 de diciembre de 1995. El régimen de la unidad familiar ha sido modificado por la reforma de 1991 dados los perversos efectos que producía al no considerar las condiciones reales de convivencia.

La tributación conjunta con el cónyuge se encuentra regulada en el artículo 3 LIR y se encuentra estrechamente relacionada con la legislación civil —art. 215 CC— al establecer la obligación de los esposos de "cohabitar". Los cónyuges separados pueden practicar declaración individual si existe resolución judicial al respecto. Es suficiente con que un día del periodo impositivo se haya estado casado para tributar conjuntamente.

A efectos fiscales los salarios pagados entre cónyuges y los préstamos entre ellos no poseen ninguna relevancia.

La tributación conjunta con hijos menores, tanto si el contribuyente está casado o no, se produce siempre y cuando conviva en el mismo domicilio. Las rentas derivadas del trabajo personal del menor no se incluirán en las rentas de la unidad familiar, incluso si las rentas se obtienen del negocio familiar —art. 4 LIR—.

El sistema de tributación vigente en Luxemburgo es fruto de la mezcla de diversos regímenes de promediación de la renta imponible. Hasta 1990, el sistema incluía una forma especial de "quotient"; esta modalidad, junto con la francesa, constituían el ámbito de aplicación de este régimen. Anteriormente a la reforma se establecían tres categorías de contribuyentes con un tratamiento tributario singular, si bien se le aplicaba la misma tarifa(29).

Tras la reforma de 1990 subsiste la triple categoría de contribuyentes:

— La primera, a la que pertenecen las personas no incluidas en los grupos siguientes.

— La primera a), en la que se encuentran los viudos, los mayores de 65 años y los que tengan hijos a cargo.

— La segunda, en la que se incluyen:

a) Los casados.

b) Los viudos, en los tres años siguientes al fallecimiento del cónyuge.

c) Los divorciados y separados que estén en los tres años siguientes a la separación o disolución del matrimonio y no hayan disfrutado de esta reducción en los cinco años anteriores al año en que aquéllas se hayan producido.

Se aplica una tarifa impositiva ordinaria a las personas de la categoría primera. En el caso de sujetos pasivos con hijos, de la clase primera a), se reduce la base un cuarto (1/4), hasta un determinado límite para hallar el tipo aplicable. En la categoría segunda, la base se divide por dos —*Splitting*—.

Para cuantificar la deducción por hijos se distinguen dos casos:

— Los que obtengan rentas por debajo de una determinada cantidad que tienen derecho a una deducción en la cuota, variable según el ahorro de impuesto que les supondría una deducción en la base de una cantidad que se establece.

— Para quienes obtengan rentas por encima de los límites señalados se establece una deducción de cuantía fija en la cuota.

Estas deducciones son por un hijo, aumentando proporcionalmente según el número de hijos. Los hijos son dependientes y, por tanto, dan derecho a la deducción hasta que cumplan 21 años, se casen o tengan hijos antes de cumplir los 21 años, o más allá de los 21 años si se trata de estudiantes (las deducciones por hijo están limitadas al máximo de 60.000 FL por hijo y año).

## 6. Bélgica

La tributación familiar belga se encuentra regulada en los artículos 80 a 87 del *Code des Impôts sur les Revenus* (Ley de 12 de junio de 1992). En grandes rasgos, el régimen establecido consiste en la acumulación de renta de los cónyuges cualquiera que sea el régimen económico matrimonial adoptado —art. 126 CIR—. Las rentas de los hijos también se acumulan

siempre que convivan con sus padres y éstos tengan su tutela.

En 1992 se introdujeron una serie de reformas en la tributación conjunta que simplificaron de forma notable las técnicas correctoras de la progresividad. Así, para el cálculo del impuesto se separan, en todo caso, las rentas empresariales y profesionales del cónyuge —art 127 CIR—; sólo la renta procedente de otras categorías se agregaría. La cantidad resultante será la que determine la tarifa aplicable al conjunto de las rentas. Actualmente, parece que existe un método de separación para la segunda renta.

Si sólo uno de los cónyuges obtiene rendimientos de actividades empresariales o profesionales, parte de ellos se someterán a tributación en sede del cónyuge que no obtiene rentas de este tipo —arts. 87–88 CIR—. El porcentaje que se traslada al cónyuge que no obtiene rentas es del 30 por ciento con un máximo de 297.000 FB. Este porcentaje es denominado "Quotient Conjugal". La cantidad que se imputa al otro cónyuge se calcula sobre la renta derivada de actividades empresariales y profesionales después de deducir los gastos y las pérdidas, pero antes de aplicar las deducciones por seguros de vida y por amortización de créditos hipotecarios. Existe una norma específica para unidades familiares en las que ambos cónyuges obtengan rentas de actividades empresariales o profesionales. Como es sabido, en estos casos, cada uno de los cónyuges será gravado por su renta empresarial o profesional, no obstante se transferirá renta de un cónyuge a otro si la última transferencia es más beneficiosa.

El objeto de esta norma es aliviar el efecto de la tarifa progresiva del impuesto. Asimismo, hay que señalar que estas rentas son gravadas de una forma especial tanto porque posee una específicas deducciones como porque se aplica una tarifa atenuada.

El resto de rentas, como las procedentes del capital o del trabajo, tributan acumulándose a la renta del cónyuge que obtenga el mayor montante de rentas por actividades empresariales o profesionales.

Debe advertirse que las normas anteriores se aplican a personas casadas desde "un punto de vista fiscal". Ahora bien, hay que definir

bien positiva o negativamente lo que se considera estar casado por el Derecho tributario belga. Pues bien, en el artículo 126 CIR, se enumeran una serie de sujetos y situaciones que no se consideran, en ningún caso, como supuestos de tributación conjunta, es más, se obliga a estos contribuyentes a presentar declaraciones por su propia renta y a practicar las deducciones correspondientes a su personal situación. Se trata de los siguientes supuestos:

- Personas solteras.
- Personas casadas durante el año en que se produce su matrimonio o viudos en el periodo en que se produzca la muerte del otro cónyuge.
- Personas divorciadas o separadas.
- Viudos.

En el caso de separación de hecho, cada uno de los cónyuges será gravado individualmente sobre sus rentas. No obstante, en esta circunstancia las rentas de los esposos serán consideradas individualmente a partir del año siguiente del que se produzca la separación y, por tanto, que la misma se haya hecho efectiva durante todo el periodo impositivo. En conclusión, las rentas obtenidas por el cónyuge durante el año de separación de hecho deben acumularse a las del otro cónyuge, incluso si antes del primero de enero se presenta una demanda de divorcio o de separación(30).

En cuanto a la consideración de las circunstancias familiares se realiza, también desde 1992, a través de la técnica de incremento el mínimo exento del impuesto. Se establece un cantidad exenta de 165.000 FB, que se aumenta a 130.000 por cada cónyuge, en caso de matrimonio. Este monto se incrementa según el número de hijos a cargo: por un hijo, 35.000; por dos, 90.000; por tres, 202.500; por cuatro, 327.500; por cada hijo más se suma 127.500 a la última cantidad. Asimismo, si el hijo es menor de tres años se deducen 10.000 FB, si bien es incompatible con los gastos deducibles por custodia de niños. Hay que considerar la existencia de una deducción de 35.000 FB por cada persona adicional a su cargo.

## 7. Holanda

Desde el 1 de enero de 1984, la unidad

imponible es la persona física, por tanto, se modifica el principio tradicional adoptado de imposición conjunta y se da entrada al de tributación parcialmente separada. Este principio llega incluso a gravar las rentas de los hijos menores en sede de éstos. El régimen ha sido denominado de tributación "parcialmente separada", ya que no todos los rendimientos obtenidos dentro del matrimonio tributan separadamente, sino que la denominada "renta personal" de cada cónyuge comprende elementos de la renta obtenidos directamente por cada uno de ellos y elementos que, cualquiera que sea el cónyuge que los ha obtenido, se imputan a uno solo de ellos. Es lo que ocurre en los casos siguientes:

— La mujer casada que obtiene rentas que provienen fundamentalmente de una empresa dirigida por el marido debe presentar una declaración independiente.

— Las rentas no individualizadas —fundamentalmente las rentas de capital— se computarán en la renta de aquel de los cónyuges que obtenga menos rentas derivadas del trabajo personal.

El artículo 5 de la *Wet op de Inkomstenbelasting* (en adelante, WIB) establece las siguientes reglas para la imputación de los componentes de la renta de los sujetos pasivos casados y no separados.

Primera. La renta personal del sujeto pasivo casado se forma por los elementos de renta que consisten en:

- a) Beneficios de empresas llevadas por su cuenta.
- b) Rentas netas del trabajo y de cualquier actividad no calificada de beneficio empresarial.
- c) Las rentas consistentes en pagos periódicos y otras prestaciones (becas, pensiones, pagos por incapacidad laboral, enfermedad o accidentes).

Segunda. Cualquier otra clase de renta obtenida por uno cualquiera de los cónyuges se imputa a la renta personal del cónyuge que tenga la renta global personal más elevada. Así, las rentas del capital mobiliario e inmobiliario y las ganancias de la enajenación de parti-

cipaciones significativas en sociedades se imputan siempre al cónyuge con renta personal más elevada.

Los hijos menores de edad tributan separadamente de sus padres, aunque exista un usufructo legal a favor de éstos, siempre que sus rentas consistan en beneficios empresariales, beneficios de participaciones sustanciales en sociedades o rentas del trabajo. Las rentas del capital y las derivadas de obligaciones personales se incluyen en la renta del padre al que corresponda el usufructo de los bienes y, en otro caso, al que ostente la patria potestad. Esto supone en el caso de personas casadas no separadas, que las rentas de capital de los hijos menores de edad se suman a las del cónyuge que tenga la renta personal más alta —art. 5.1.10 y 11 WIB—(31).

Existen una serie de gastos familiares que reducen la base imponible y responden a cargas extraordinarias. La Ley se refiere a ellas en una lista cerrada y son las siguientes —art. 46 WIB—:

- Mantenimiento de los hijos del contribuyente o de su cónyuge, así como de parientes en línea directa o colateral.
- Gastos de adopción o nacimiento de hijos.
- Gastos de empleada de hogar y de cuidado de hijos.
- Gastos ocasionados en la formación profesional o estudios del contribuyente o su cónyuge.

Estas reducciones de la base así como las que siguen son aplicables tanto a matrimonios como a parejas de hecho. Más concretamente, hay que señalar que en Holanda se aplican una serie de normas especiales a las parejas de hecho. En la gran mayoría de los casos los miembros de estas parejas son gravados separadamente. No obstante, serán tratados como matrimonio si concurren los siguientes requisitos —art. 56 WIB—:

- Residencia en Holanda.
  - Ser mayor de 18 años.
  - Convivir en un mismo lugar
- a) durante el año completo anterior y más de seis meses del año siguiente.

b) durante este periodo los miembros de la pareja deben estar registrados como pareja de hecho.

Asimismo, hay que referirse a otras reducciones también de la base imponible que resultan en razón de la persona. Así, se establecen cuatro categorías:

- Solteros.
- Hogares con una sola renta.
- Hogares con renta "casi única".

— "Cónyuge solo", que se concede a quien no estando casado, tenga hijos a su cargo. Esta reducción tiene sentido para los solteros y para las familias con un solo perceptor que resultarían discriminados frente a los matrimonios con tributación separada, debido a la posibilidad que tienen los cónyuges de transferir al otro su deducción si no la aplican íntegramente a su propia base imponible.

Como caso particular hay que citar la deducción por colaboración en la empresa del cónyuge. Aunque el beneficio de la actividad empresarial o profesional se imputa al cónyuge que ejerce la empresa, si el otro cónyuge colabora en la actividad, una parte de este beneficio se imputa a este cónyuge en razón del trabajo prestado —art. 5.6. WIB—. Esta deducción, que se practica quien ejerce una actividad empresarial, se calcula según el número de horas de trabajo prestadas en la empresa por el cónyuge colaborador, siempre que éstas superen las 525 horas(32). La deducción practicada en el beneficio empresarial de un cónyuge no tiene consecuencias fiscales para el colaborador, ya que este último no tiene que incluir en su base el importe deducido de la renta empresarial obtenida por el otro esposo.

En lugar de esta deducción a tanto alzado sobre el beneficio empresarial, se puede asignar al cónyuge no empresario que colabora en la empresa del otro cónyuge un salario por su trabajo. Este salario es deducible de la renta del empresario, pero a diferencia de la deducción a tanto alzado, debe incluirse en la renta imponible por el socio colaborador como rendimiento del trabajo.

## 8. Reino Unido

Hasta el 6 de abril de 1990(33), la unidad imponible en el *Income Tax* estaba formada por el marido y la mujer, aunque ambos podían elegir tributar separadamente respecto de la renta ganada, pero nunca respecto de las rentas de inversiones, que se acumulaban siempre a las rentas del otro cónyuge. La regla general era la de la tributación conjunta, por ello, el marido acumulaba sus rentas a las de la esposa y se tenía derecho a una deducción personal de 4.375 L.E. (*married man's allowance*) mientras que la deducción personal de un soltero eran 2.875 L.E. Si la mujer obtenía rentas y no se había optado por la tributación separada de estas rentas, se aplicaba una deducción por este concepto de 2.875 L.E. (*wife's earned income relief*)(34).

A partir del año fiscal 1990–91 se establece con carácter obligatorio la tributación n separada del marido y la mujer —Section 282 *Income and Corporation Taxes Act*—. A partir de este año, marido y mujer son sujetos pasivos completamente independientes y cada uno presentará su declaración, tributará por la renta que haya obtenido y aplicará sus propias deducciones personales (*personal reliefs*). Se conserva, no obstante, la deducción personal por matrimonio (*married couple's allowance*) de 1.720 L.E., que se practica sobre la renta obtenida, aparte de otras normas especiales aplicables a cónyuges que viven en una misma residencia(35). Así, en relación con esta última deducción y desde el periodo impositivo 1993–94, la mujer puede pedir aplicarse la mitad de la deducción de las 1.720 L.E. por matrimonio (anteriormente sólo se la practicaba el marido), e incluso se puede pedir a la Administración tributaria, antes del inicio del periodo impositivo, que sólo uno de los cónyuges, cualquiera de ellos, se practique completamente dicha deducción. Con esta deducción se desea preservar la neutralidad fiscal del cambio del régimen de tributación. La deducción por matrimonio se incrementa con la edad de los cónyuges(36).

Asimismo, se permite que uno de los cónyuges pueda pedir a la Administración tributaria —*Tax Office*— que todo o parte de la deducción por matrimonio se transfiera al otro esposo al no poder aplicarse la parte completa que le corresponda por deducción. Lo mismo ocurre en el caso de matrimonios en el que uno de los

cónyuges es ciego y no puede deducirse completamente el beneficio fiscal.

Cuando los cónyuges reciben renta de una propiedad conjunta, es decir, por un derecho de titularidad conjunta, la regla básica señala que la renta conjunta debe dividirse por dos a los sólo efectos fiscales. No obstante, si se puede demostrar que las cuotas de participación en el derecho de titularidad conjunta es diversa al 50 por ciento, debe comunicarse en un impreso específico a la *Tax Office* firmado por ambos cónyuges.

En general, se puede afirmar que cada cónyuge tiene derecho a aplicarse las deducciones en relación con sus particulares circunstancias. En este sentido, cada contribuyente puede exigir la deducción correspondiente al capital amortizado de un préstamo para la adquisición de la residencia habitual, con un máximo conjunto de 30.000 L.E.

Es posible para un matrimonio reducir el Impuesto sobre la Renta que tendrían que pagar si uno de ellos, que no obtiene renta o escasa, recibe una transferencia de renta del otro. Esta transferencia de renta de un cónyuge a otro es efectiva si es considerada como una donación. No obstante, la donación será considerada como un acuerdo, y la renta derivada de la donada será tratada como renta del donante y gravable por el Impuesto sobre la Renta.

Cuando los cónyuges realizan actividades empresariales pueden utilizar otra técnica. Consiste en que uno de los cónyuges recibe rentas derivadas del trabajo personal en la empresa del otro cónyuge. La Hacienda Pública inglesa acepta este pago de la empresa como un gasto de la actividad siempre que la cantidad pagada sea razonable en atención a los deberes del cónyuge en la empresa y el tiempo que le dedique. Todo aquello que sea considerado excesivo no podrá ser objeto de deducción.

El régimen aplicable a partir del 6 de abril de 1990 establece que los hijos menores han de tributar por separado.

## 9. Estados Unidos de Norteamérica

En los Estados Unidos se ha utilizado tradicionalmente la técnica del "Splitting" para la

tributación de las rentas familiares acumuladas(37). En la actualidad, sin embargo, se utilizan diversas tarifas que producen efectos parecidos a la técnica anterior. Desde 1948 se ha venido utilizando la técnica "Splitting" principalmente debido al régimen económico matrimonial denominado "Community Property Law", en virtud del cual cada uno de los cónyuges hacía suyas por mitad las rentas del trabajo del otro y, en algunos Estados, también las rentas de capital(38). Este sistema ha evolucionado hacia un sistema de tarifas múltiples de resultados equivalentes a un sistema de imposición conjunta con diversas reducciones (5.000 \$ para declaraciones conjuntas, 4.400 \$ para *Head of Households*, 3.000 para solteros y 2.500 para cada uno de cónyuges que presentan declaración separada —sección 63 c.2 IRC—). Hay que advertir la posibilidad que poseen los cónyuges de presentar declaraciones separadas, denominadas MFS (*Married Filing Separately*). Como es sabido, las declaraciones individuales no son las más indicadas en cuanto al coste fiscal, pero tienen otras ventajas como la ausencia de responsabilidad entre los cónyuges. No debe olvidarse que algunos Estados de la Unión, por el contrario, impera el régimen de la separación de bienes —*Joint Tenancy*—, este régimen normalmente es considerado como el peor para un matrimonio desde un punto de vista fiscal.

El impuesto sobre la renta distingue cuatro situaciones: los individuos solteros, las personas casadas, las personas no casadas pero con otras a su cargo (*heads of households*) y, por último, las personas casadas que declaran separadamente —Sección 1 *Internal Revenue Code* (en adelante, IRC)—. A cada una de estas categorías le corresponde una tarifa específica —sección 3 IRC—. La tarifa de las personas casadas, que declaran conjuntamente (*file joint returns*), contiene una escala de tipos con tramos de base imponible de amplitud superior a la de los individuos aislados(39). En un principio, la amplitud del tramo era del doble pero ha sido disminuida, reduciendo así la carga impositiva que derivaría de la aplicación estricta del "Splitting".

La declaración conjunta puede realizarse si ambos son residentes en USA y por el mismo periodo impositivo. En el caso del fallecimiento de uno de los cónyuges, se entiende que no son coincidentes los periodos impositivos y no cabe, por tanto, la elección entre declaración separada o conjunta —sección 6013 IRC—.

La tarifa aplicable a las personas no casadas pero con personas a su cargo tiene una progresividad intermedia entre la que contiene las tarifas correspondientes a los individuos y a las personas casadas.

A partir de 1988, la diferenciación entre los diversos grupos se produce sólo a través de la longitud de los tramos de la tarifa y de la extensión del mínimo exento, siendo iguales las cifras de los tipos de gravamen.

Existe la posibilidad de acogerse a la tributación separada, pero al igual que en el caso de Alemania, está desincentivada por la mayor ventaja que ofrece la tributación conjunta con escala propia. Además, existe una deducción, si ambos cónyuges trabajan y presentan una declaración conjunta, que consiste en un porcentaje del segundo salario. La renta de los hijos menores se grava de modo independiente aunque estén sujetos a la patria potestad.

Las circunstancias familiares se tienen en cuenta, además en el sistema de deducciones, pues junto a una deducción de carácter general existen otras, respectivamente, por el cónyuge y por cada una de las personas dependientes del contribuyente, siempre que éste asuma más de la mitad de la carga de su manutención y, en el caso de los hijos, que sean menores de 19 años, salvo en el caso de continuación de estudios. Por otra parte, los contribuyentes casados y viudos, que tengan hijos menores de 15 años a su cargo, pueden solicitar la deducción de gastos de custodia, que se puede obtener por otros parientes que constituyan carga familiar.

En el caso de tributación separada, las reducciones familiares se reparten al 50 por ciento entre los cónyuges.

#### NOTAS

(1) Sólo hay un par de conclusiones en las que parece estar todo el mundo de acuerdo: la primera, es inconstitucional todo sistema de tributación conjunta basado en la acumulación de rentas y sin corrección de la progresividad y, la segunda, en la necesaria consideración de las cargas familiares a efectos de determinar la renta disponible. Cfr. E. González García, "La tribu-

tación de las rentas familiares en los Derechos alemán e italiano", *Hacienda Pública Española* núm. 94/1985, pág. 376.

(2) Entre los ejemplos de estudios de Derecho comparado que sobre la materia se han realizado se pueden citar: las ponencias presentadas a los dos congresos que la IFA ha dedicado a esta materia: el de 1995, celebrado en Amsterdam, y el de 1972, celebrado en Madrid. *Vid.*, respectivamente: *Cahiers de Droit Fiscal International*, núms. 28 y 30. OCDE, "El tratamiento de la unidad familiar en los países miembros de la unidad familiar", París, 1977. C. Palao Taboada, "El tratamiento de la familia en la imposición sobre la renta", *Civitas, REDF*, núm. 29/1981, págs. 5 y ss. F. Peña Álvarez, "La imposición de la familia en los países occidentales", *Gaceta Fiscal* núm. 21/1985. C. Pérez de Ayala Pelayo, "La tributación de las rentas familiares en el ámbito de la Comunidad Europea", *HPE* núm. 96/1985, págs. 103 y ss. J.A. Esteban Paul, "Tratamiento de las rentas familiares en el Derecho comparado", *Carta Tributaria*, monografía núm. 94/1989.

(3) Las tensiones evolutivas a las que se hace referencia responden a dos causas: la primera es la transformación de las relaciones familiares; y, la segunda es el cambio de estructura de los sistemas fiscales. Cfr. C. Palao Taboada, "La familia en la imposición sobre la renta", *ob. cit.*, pág. 5-6.

(4) Cfr. C. Palao Taboada, "La familia en la imposición sobre la renta", *ob. cit.*, págs. 5-6.

(5) En el Congreso de la IFA que tuvo lugar en Madrid en el año 1972, el ponente general E. Reuterwärd concluía que "los informes relativos a la imposición sobre las cuotas hereditarias o sobre el caudal relicto..., ponen de manifiesto que en ellos no existe tributación de las unidades familiares". Cfr. "Le régime fiscal des unités familiales", *Cahiers de Droit Fiscal International*, vol. LVIIa, pág. 1/38.

(6) Sobre las ventajas e inconvenientes de cada uno de los métodos consúltese, entre otros, C. Palao Taboada, "La familia en la imposición sobre la renta", *ob. cit.*, pág. 8 y ss. C. Pérez de Ayala Pelayo, "La unidad familiar en el IRPF", *ob. cit.*, págs. 33-47.

(7) Cfr. J.A. Antón Pérez, J. Díaz Malledo y J.A. García Martín, "La unidad contribuyente", *ob. cit.*, pág. 166. C. Palao Taboada, "El tratamiento de la familia en la imposición sobre la renta", *ob. cit.*, págs. 10 y ss. C. Pérez de Ayala, "La unidad familiar en el IRPF", *ob. cit.*, págs. 33 y ss. J. Ramallo Massanet, "La unidad familiar como sujeto en el Ordenamiento Tributario Español", *Civitas, REDF* núm. 29/1981, págs. 50 y ss.

(8) Cfr. J. Ramallo Massanet, "La unidad familiar como sujeto en el Ordenamiento Tributario Español", *Civitas, REDF*, núm. 29/1981, pág. 44. En el mismo sentido, J.A. Antón Pérez, J. Díaz Malledo y J.A. García Martín, "La unidad contribuyente", *HPE* núm. 30/1974, pág. 161.

(9) En Alemania, el *Splitting* no se aplica a través de la base imponible, sino a través de la tarifa, como se explica después.

(10) Cfr. International Bureau of Fiscal Documentation, "Taxation of individuals in Europe", "Germany", Amsterdam, 1996, pág. 31.

(11) Cfr. I. Espejo Poyato, "El modelo alemán de tributación

de la familia: análisis de sus aspectos más problemáticos", *Crónica Tributaria* núm. 62/1992, pág. 9.

(12) La *Einkommensteuergesetz* es la Ley del Impuesto sobre la Renta alemán de 7 de septiembre de 1990. En la actualidad se discute en el Parlamento un ambicioso proyecto de reforma.

(13) Véase Collection Jupiter, Allemagne, Textes législatifs, arts. 26, 26a, 26b y 26c EStG.

(14) Cfr. D. Marín Barnuevo, "La protección del mínimo existencial en el ámbito del IRPF", Colex, Madrid, 1996, págs. 33 y ss. P.M. Herrera Molina, "Una decisión audaz del Tribunal Constitucional alemán: el conjunto de la carga tributaria del contribuyente no puede superar el 50% de sus ingresos", *Impuestos* 1996/II, pág. 1046.

(15) Cfr. K. Tipke – J. Lang, "Steuerrecht", 15ª ed., Otto Schmidt, Köln, 1996, sección 9ª; marginal 92.

(16) Es el ordenamiento francés uno de los pocos que incorpora este sistema, para ver *in extenso*: P. Gastineau, "Report al congreso de la IFA", *Cahiers...*, vol. LVIIa, *ob. cit.*, pág. II/129. C. Pérez de Ayala, "La tributación de las rentas familiares en la Comunidad Europea", *ob. cit.*, págs. 110 y ss.

(17) Existe una salvedad en relación con el cónyuge que trabaja en la actividad empresarial del cabeza de familia al que se le limita el salario a deducir de los beneficios de la empresa. Cfr. International Bureau of Fiscal Documentation, "Taxation of Individuals in Europe (France)", Amsterdam, 1996, pág. 43.

(18) Cfr. C. Pérez de Ayala, "La tributación de las rentas familiares en la Comunidad Europea", *ob. cit.*, pág. 113.

(19) Cfr. C. Palao Taboada, "La familia en la imposición sobre la renta", *ob. cit.*, pág. 28.

(20) Se consideran hijos a cargo del contribuyente:

— Los menores de 21 años.

— Los menores de 25 años si continúan estudiando.

— Cualquiera que sea la edad si son inválidos.

— Cualquiera que sea la edad si están cumpliendo el Servicio Militar. En este caso, hay que advertir los límites de la deducción del beneficio fiscal obtenido, dado que no puede pasar de 15.900 FF (19.680 FF si se trata de un hijo a cargo de un contribuyente soltero o divorciado. Véase P. Fontaneau, "Fiscalité Européenne – Francia", *ob. cit.*, pág. 182.

Sobre las deducciones por manutención a hijos mayores de edad y menores de 25 años véase R. Briz de la Labra, "El Impuesto sobre la Renta en Francia: modificaciones recientes", *Crónica Tributaria* núm. 45/1983, pág. 525.

(21) El número de partes a tomar en consideración para la división de la renta imponible está fijada como sigue:

— Soltero, divorciado o viudo sin hijo a cargo: 1

— Casado sin hijo a cargo: 2

— Soltero o divorciado teniendo un hijo a cargo: 2

— Casado o viudo con un hijo a su cargo: 2,5

— Soltero o divorciado con dos hijos a su cargo: 2,5

— Casado o viudo con dos hijos a su cargo: 3

— Soltero o divorciado con tres hijos a su cargo: 3,5

— Casado o viudo con tres hijos a su cargo: 4

— Soltero o divorciado con cuatro hijos a su cargo: 4,5

— Casado o viudo con cuatro hijos a su cargo: 5

Y así sucesivamente aumentando una parte por hijo a cargo.

(22) Véase V. González Poveda, "Fiscalidad internacional – Francia", Ciss, Bilbao, 1996, pág. 125.

(23) Cfr. P. Fontaneau, "Fiscalité Européenne", France, *ob. cit.*, pág. 181.

(24) La tarifa de carácter progresivo para 1996 establece siete escalones que van desde 22.210 FF a 48.570 FF con un tipo de gravamen del 12 por ciento al marginal de 277.730 FF en adelante con un tipo del 56,80 por ciento.

(25) Cfr. A. Fedele, "Possesso di redditi, capacità contributiva ed incostituzionalità del cumulo", *Giurisprudenza Costituzionale*, núm. 12/1976, págs. 2159 y ss. L. Perrone Capano, "Il cumulo dei redditi, il principio della capacità contributiva e la progressività del sistema tributario", *Riv. Dir. Fin. Sc. Fin.* núm. 2/1977, págs. 113 y ss.

(26) Cfr. R. Lunelli, "Aspetti tributari dei regimi patrimoniali tra coniugi", *Legislazione e Giurisprudenza Tributaria*, 1980, págs. 1328 y ss.

(27) 91.438 L.I. por un hijo; 182.875 L.I. por 2 hijos; 274.313 L.I. por tres hijos; 365.750 L.I. por cuatro hijos; 457.188 L.I. por cinco hijos; 548.625 L.I. por seis hijos; 640.063 por siete hijos; 731.500 L.I. por ocho hijos; y 91.438 L.I. por cada hijo a partir del octavo.

(28) Cfr. P. Fontaneau, "Fiscalité européenne", Italia, ep. 10.

(29) Sobre el particular consúltese el Informe Luxemburgués al Congreso de la IFA de Madrid (J. Jemming y J. Hamilius) en "Cahiers...", *ob. cit.*, pág. II/195 y ss.

(30) Cfr. P. Fontaneau, "Fiscalité Européenne – Belgique", *ob. cit.*, pág. 188A.

(31) Cfr. "Fiscalidad Internacional – Países Bajos", *ob. cit.*, pág. 61.

(32) La deducción es un porcentaje del beneficio, que crece en función del número de horas trabajadas –art. 44n.2 WIB–. Los porcentajes son:

1,25 por ciento: 525 horas a 875.

2,00 por ciento: 875 horas a 1.225.

3,00 por ciento: 1.225 horas a 1.750.

4,00 por ciento: 1.750 horas en adelante.

(33) Téngase en cuenta que el periodo impositivo en el Reino Unido comienza el día 6 de abril de cada año hasta el 5 de abril del año siguiente.

(34) Cfr. "Fiscalidad internacional – Reino Unido", *ob. cit.*, pág.47.

(35) Vid. IBFD, "Taxation of individuals in Europe", United Kingdom, *ob. cit.*, pág. 59.

(36) Si ambos cónyuges tienen menos de 65 años, la deducción es de 1.720 L.E. Si el marido o la mujer tiene entre 65 y 74 años, la deducción es de 2.995 L.E. y, si tiene cualquiera de ellos 75 o más años, la deducción es de 3.035 L.E.

(37) Para la realización de este epígrafe se ha utilizado el *Internal Revenue Code*, de la colección U.S. Code, Congressional & Administrative News, y las modificaciones que periódicamente se realizan sobre él, West Publishing Co., Saint Paul (Minn), 1989.

(38) Cfr. C. Palao Taboada, "El tratamiento de la familia en la imposición sobre la renta", *ob. cit.*, pág. 22.

(39) A título de ejemplo compárese las siguientes tarifas entre individuos solteros y matrimonios que presentan declaración conjunta:

Para solteros con renta no superior a 1.800 \$ el tipo es del 11%; Si obtienen entre 1.800 y 16.800 \$ debe pagarse 198 \$ y el 15% sobre el exceso de 1.800 \$; Entre rentas de 16.800 y 27.000 \$ se pagan 2.448 \$ y el 28% del exceso de 16.800 \$. Entre 27.000 y 54.000 \$ se pagan 5.304 \$ y el 35% del exceso de 27.000 \$. Por encima de 54.000 \$ se tributa 14.754 \$ y el 38,5% del exceso de 54.000.

Para matrimonios que declaran conjuntamente con un renta no superior a 3.000 \$, el tipo es de 11%; Si obtienen rentas entre 3.000 y 28.000 \$ se pagan 330 \$ y el 15% del exceso de 3.000 \$; Entre 28.000 y 45.000 \$, se pagan 4.080 \$ y el 28% del exceso de 28.000 \$; Entre 45.000 y 90.000 \$, se tributa 8.840 \$, y el 35% sobre el exceso de 45.000 \$. Lo que pase de 90.000 \$ será gravado por 24.590 \$ y sobre el exceso el 38,5%.

Las tarifas se van adaptando año a año según el IPC –*Cost-of-living adjustment*–.

## LA TARIFA DEL IRPF: LA NECESIDAD DE UNA REFORMA

Valentín Edo

El IRPF en su configuración actual es un impuesto muy recaudador y con una importante capacidad redistributiva, pero a la vez es muy complejo y puede generar importantes distorsiones y desincentivos. Por ello, este impuesto y, en particular, muchos de los elementos que lo componen son objeto de polémica y de continuas propuestas de modificación.

Uno de los elementos más importante del IRPF es la tarifa, y especialmente su número de tramos y el nivel de los tipos marginales. Su importancia proviene del hecho de que cualquier modificación de la misma, en el sentido de simplificarla para reducir problemas de gestión y distorsiones, puede alterar la recaudación y, además, afectar a la progresividad del sistema impositivo.

En este trabajo se tratará de exponer la problemática de la tarifa actual del impuesto sobre la renta personal. Para ello, en primer lugar, se describirá un panorama de las principales características de la tarifa del impuesto y de la evolución de su importancia recaudatoria en los países de la OCDE. En segundo lugar, se harán algunas reflexiones sobre los fundamentos teóricos del diseño de la tarifa y se expondrán las ventajas e inconvenientes de contar con una tarifa con muchos o pocos tramos y con tipos marginales elevados o pequeños. Y, en tercer lugar, se expondrán algunos aspectos que pueden condicionar la evolución futura de este impuesto.

### La tarifa del impuesto en los países de la OCDE y la evolución de su importancia recaudatoria

Aunque no es fácil acotar el debate en el espacio y en el tiempo si puede afirmarse que en las últimas dos décadas se ha producido un importante debate académico y social en la

mayor parte de los países de nuestro entorno. Los términos más radicales del debate podrían fijarse entre la aplicación de tarifas con muchos escalones y unos tipos marginales elevados y la aplicación de tarifas muy simplificadas con tipos marginales menores, considerando como caso extremo el de un impuesto con un tipo marginal único. Los resultados del mismo se han reflejado en modificaciones en la estructura y en la tarifa del impuesto en diversos países.

Una breve revisión del estado actual del impuesto sobre la renta personal en los países tradicionales de la OCDE se puede observar en la tabla núm. 1. En el cuadro se recogen tres tipos de datos que permiten obtener una idea general de la situación actual de la estructura de la tarifa y de la tendencia reciente seguida por el conjunto de países de la OCDE. La información se presenta en cuatro columnas en las que se refleja, respectivamente, el país, el año en que hubo una reforma importante simplificando la tarifa y reduciendo el tipo marginal máximo, el número de tramos de la tarifa con tipos de gravamen diferente, y el tipo marginal máximo aplicable en 1996.

Las conclusiones que se pueden obtener de la lectura de la tabla núm. 1 pueden resumirse de la siguiente manera: a) a partir de la década de los años ochenta la mayoría de los países de la OCDE han ido simplificando las tarifas del impuesto sobre la renta y reduciendo de forma notable los tipos marginales máximos, b) el número de tramos oscila entre 2 y 18, pero si se descartan España y Alemania, el país que más tiene llega a tener únicamente 7 tramos, habiendo 2 países con siete tramos, 9 países con 2 ó 3 tramos, y el resto o no ha podido estimarse el nuevo exacto de tramos o están situados entre 3 y 6 tramos, lo que da un valor medio, si no contamos con los valores de España y Alemania próximo a 4 tramos y c) el tipo marginal máximo está situado en torno al

TABLA NÚM. 1  
**CARACTERÍSTICAS DE LA TARIFA DE LOS IMPUESTOS  
 PERSONALES SOBRE LA RENTA EN LOS PAÍSES  
 DE LA OCDE EN 1996**

<i>Países de la OCDE</i>	<i>Año de reforma en el impuesto</i>	<i>Número de tramos</i>	<i>Tipo marginal máximo</i>
Alemania .....	-	10	53
Australia .....	1985	4	47
Austria .....	1988	5	50
Bélgica.....	1987	5	55
Canadá.....	1987	3	29
Dinamarca.....	1986	3	62
España .....	-	18	56
Estados Unidos .....	1986	5	40
Finlandia.....	1988	6	39
Francia .....	-	6	57
Grecia.....	-	5	45
Holanda.....	1987	3	60
Irlanda .....	-	2	48
Islandia .....	1987	2	38
Italia.....	1987	7	5
Japón.....	1986	5	50
Luxemburgo .....	-	-	51,25
Noruega.....	-	2	41,7
Nueva Zelanda .....	1986	2	33
Portugal.....	-	4	40
Reino Unido.....	1988	3	40
Suecia .....	1986	2	56
Suiza .....	-	-	-
Turquía.....	-	7	55

*Fuente:* Cnossen y Bird (1990) y Coopers & Lybrand (1997).

60% en Dinamarca y Holanda, en 10 países están por encima del 50%, en 6 países entre el 40% y el 50%, y en 7 en el 40% o por debajo de este valor.

En este contexto llama la atención el caso de España, que tuvo en 1996 una tarifa con 18 tipos de gravamen diferentes y un tipo marginal máximo del 56%, lo que supuso que en éste año fue el país de la OCDE con la tarifa con mayor número de tramos y con el tipo marginal entre los cuatro más elevados. La evolución de la tarifa en España en el último año ha sido en el sentido de una aproximación a la tendencia general y en particular, para 1997 se aplicará una tarifa con 10 tramos y un tipo marginal máximo del 56%.

Por otra parte, el impuesto sobre la renta es, en el presente y así ha venido siendo en las últimas décadas, un impuesto muy recaudador en todos los países de la OCDE. La trayectoria general ha sido la de crecimiento de la recau-

dación en términos absolutos y relativos y tan sólo en la última década y en algunos casos se ha podido observar una interrupción en dicha trayectoria. Los cambios producidos han sido pequeños y, en todo caso, no parece que estos cambios, salvo alguna excepción, hayan tenido efectos notables sobre la importancia recaudatoria de este impuesto.

En los cuadros núm. 1 y 2 y en los gráficos núm. 1 y 2 se puede observar, respectivamente, la evolución de la importancia recaudatoria relativa de este impuesto, tanto desde la perspectiva de la actividad económica total, como desde la de los ingresos fiscales totales. De su observación se puede afirmar que su importancia recaudatoria, salvo algún caso especial como el de Nueva Zelanda, se ha reducido ligeramente o mantenido, tanto en relación al PIB, como en el total de la recaudación por impuestos, y en algunos países incluso ha aumentado. La tendencia general media es descendente, aunque la pérdida de importancia relativa es mayor en términos de los ingresos fiscales totales, que en términos del PIB, donde sólo se aprecia a partir de 1990.

### **El impuesto sobre la renta personal y las críticas a la tarifa**

El impuesto personal sobre la renta es un impuesto relativamente moderno. Aunque hay antecedentes anteriores, su origen real puede situarse en el siglo pasado. Sin embargo, los desarrollos realizados entonces fueron escasos, por lo que puede afirmarse que es un impuesto del siglo veinte, ya que se introdujo principalmente en torno al comienzo del presente siglo y se expansionó y consolidó como el impuesto más importante de los sistemas tributarios en las décadas que siguieron a la segunda guerra mundial. Este impuesto pasó desde entonces a ser realmente un impuesto de masas y a ocupar un lugar predominante en los sistemas tributarios. Sin embargo, en los años setenta se iniciaron las primeras críticas primero académicas y después más generales, que dieron lugar a un cierto retroceso en la consideración de este impuesto, al menos en su configuración tradicional. Su importancia recaudatoria no ha sido un elemento destacado en las críticas y éstas han ido dirigidas principalmente a tres áreas: complejidad administrativa, eficiencia y equidad.

CUADRO NÚM. 1  
IMPUESTO SOBRE LA RENTA EN PORCENTAJE DEL PIB

	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1994
ALEMANIA.....	8,2	8,8	10,8	11,3	10,9	10,1	10,4
AUSTRALIA.....	8,0	9,0	12,0	12,5	13,6	13,2	12,0
AUSTRIA.....	6,9	7,4	8,4	9,5	9,9	8,7	8,4
BÉLGICA.....	6,4	8,7	13,3	15,6	16,7	14,2	14,5
CANADÁ.....	5,9	10,1	10,6	10,8	11,6	14,9	13,4
DINAMARCA.....	12,4	19,6	23,1	23,5	24,6	25,6	27,7
ESPAÑA.....	2,1	1,9	2,8	4,9	5,7	7,5	8,1
ESTADOS UNIDOS....	7,9	10,3	9,5	10,8	10,2	10,5	9,8
FINLANDIA.....	10,1	12,8	16,7	14,3	17,0	17,5	17,5
FRANCIA.....	3,7	4,2	4,5	5,4	5,7	5,2	6,2
GRECIA.....	1,5	2,5	2,3	4,4	4,9	5,2	4,5
HOLANDA.....	9,1	9,9	11,6	11,8	8,6	11,0	9,3
IRLANDA.....	4,1	5,4	7,6	10,4	11,3	11,3	11,8
ISLANDIA.....	5,1	5,4	6,0	6,7	5,6	8,3	9,5
ITALIA.....	2,8	2,8	4,0	7,0	9,2	10,3	11,6
JAPÓN.....	4,0	4,2	5,0	6,2	6,8	8,4	6,4
LUXEMBURGO.....	7,6	7,4	11,9	12,3	12,1	10,0	9,7
NORUEGA.....	13,2	13,8	14,1	13,2	10,6	12,0	10,8
NUEVA ZELANDA.....	9,7	11,7	16,9	20,3	19,9	17,4	16,6
PORTUGAL.....	-	-	-	-	-	4,9	6,2
REINO UNIDO.....	9,1	11,6	13,5	10,5	10,3	10,4	9,4
SUECIA.....	17,1	19,8	20,0	20,0	19,4	21,4	18,7
SUIZA.....	6,5	7,9	10,7	11,0	11,2	10,8	11,5
TURQUÍA.....	2,6	3,4	5,3	7,8	4,3	5,4	5,3
OCDE TOTAL.....	7,1	8,6	10,5	11,3	11,3	11,4	10,7

En general, se puede afirmar que no está tanto en cuestión la importancia recaudatoria como las dificultades de administración y las distorsiones que se le imputan. Por lo tanto, aunque pueden producirse variaciones en la recaudación como consecuencia de los cambios introducidos en la tarifa, desde el punto de vista teórico, no se puede decir que una simplificación de la tarifa conlleve necesariamente una disminución en la recaudación. Desde el punto de vista teórico siempre es posible diseñar un impuesto que, aunque reduzca sus tipos marginales máximos, mantenga sus tipos medios. El más simple de todos sería sustituir una tarifa progresiva por un solo tipo de gravamen que recaudase lo mismo.

La evidencia empírica, a falta de un detallado examen, no parece mostrar una clara tendencia a la reducción de la recaudación. Y, de acuerdo con los datos de los cuadros 1 y 2, hay una gran diversidad en el conjunto de países examinados, pues mientras la recaudación relativa de unos alcanzó su máximo nivel en 1980, otros lo alcanzaron en 1990, y en otros incluso ha seguido aumentando la importancia

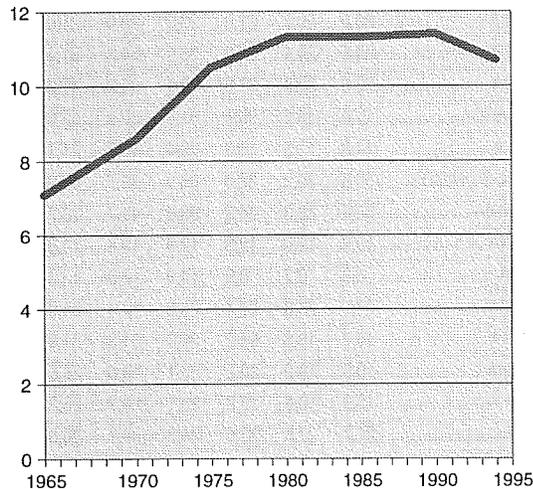
CUADRO NÚM. 2  
IMPUESTO SOBRE LA RENTA EN PORCENTAJE DEL TOTAL DE  
INGRESOS IMPOSITIVOS

	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1994
ALEMANIA.....	26,0	26,7	30,0	29,6	28,7	27,6	26,5
AUSTRALIA.....	34,4	37,3	43,6	44,0	45,2	43,0	40,1
AUSTRIA.....	20,0	20,7	21,6	23,2	22,9	21,0	19,6
BÉLGICA.....	20,5	24,4	31,9	35,2	34,8	31,4	31,0
CANADÁ.....	22,6	32,4	32,8	34,1	35,2	41,0	37,2
DINAMARCA.....	41,4	48,6	55,9	51,8	50,2	52,6	53,8
ESPAÑA.....	14,3	11,5	14,5	20,4	19,7	21,7	22,8
ESTADOS UNIDOS....	30,5	35,2	32,8	36,9	35,7	35,8	35,7
FINLANDIA.....	33,4	39,3	44,2	38,8	41,7	38,5	37,0
FRANCIA.....	10,6	12,0	12,3	12,9	12,8	11,8	14,0
GRECIA.....	6,8	9,7	8,9	14,9	13,9	13,9	10,5
HOLANDA.....	27,7	26,8	27,1	26,3	19,4	24,7	20,3
IRLANDA.....	16,7	18,3	25,2	32,0	31,3	31,9	31,5
ISLANDIA.....	19,5	19,9	20,2	23,1	19,5	26,5	30,8
ITALIA.....	10,9	10,9	15,2	23,1	26,7	26,3	25,4
JAPÓN.....	21,7	21,5	23,9	24,3	24,7	26,8	22,8
LUXEMBURGO.....	24,9	24,1	27,8	26,8	25,6	23,5	21,5
NORUEGA.....	39,6	35,2	31,5	28,0	22,3	25,8	26,3
NUEVA ZELANDA.....	39,4	42,7	54,3	61,6	59,8	46,4	44,8
PORTUGAL.....	-	-	-	-	-	15,9	18,7
REINO UNIDO.....	29,8	31,4	37,9	29,8	27,1	28,5	27,6
SUECIA.....	48,7	49,8	46,1	41,0	38,7	38,5	36,7
SUIZA.....	31,2	33,2	36,1	35,6	34,9	34,3	33,8
TURQUÍA.....	24,8	27,0	32,9	43,5	27,5	26,8	23,9
OCDE TOTAL.....	25,9	27,7	30,7	32,0	30,4	29,8	27,5

relativa de este impuesto. Por lo tanto, se podría decir que el debate por la simplificación de la tarifa, aunque no se deben descuidar los aspectos recaudatorios, se debe centrar principalmente en argumentos de sencillez administrativa de desincentivo y de equidad.

En cuanto a la *simplicidad de la tarifa*, aunque éste es un concepto no exento de subjetividad, habría que señalar que una cosa es la simplicidad del impuesto y otra los problemas relacionados con la tarifa, aunque ambos conceptos estén a veces estrechamente ligados. Por tanto, cabe preguntarse por el problema exacto que puede introducir la tarifa en el grado de simplicidad del impuesto. Aquí, los dos elementos más relevantes del debate son, como ya se ha indicado anteriormente, el número de tramos y el tipo marginal máximo. Dado que el tipo marginal máximo no tiene implicaciones directas sobre la simplicidad de la tarifa, el análisis de la problemática de la simplificación de la tarifa se puede concentrar en torno al número de tramos de que se compone, incluyendo en él la posible aplicación de un mínimo exento.

**GRÁFICO NÚM. 1**  
**EVOLUCIÓN DEL IMPUESTO SOBRE LA**  
**RENDA EN LA OCDE. Años 1965-1994**  
**En porcentaje del PIB**

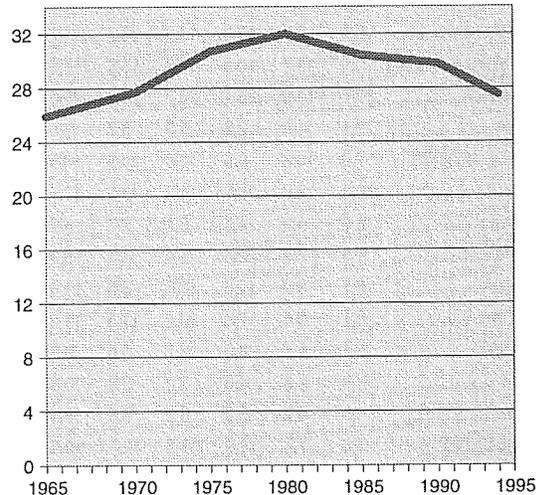


El conjunto de críticas que se hacen sobre la aplicación de una tarifa con muchos tramos están relacionadas principalmente con las posibles formas de acumulación de rentas y con los efectos de la inflación.

El problema de la acumulación de rentas se explica fácilmente por la existencia de una tarifa progresiva. Al tener una tarifa progresiva, por ejemplo, como en el caso de una tarifa con muchos tramos y tipos de gravamen más elevados cuanto mayor es el nivel de renta, cualquier clase de acumulación de rentas pasa a tributar con tipos de gravamen más elevados.

Esto ha producido, en el pasado, importantes complicaciones y discriminaciones en contra de la tributación familiar conjunta, cuando se acumulaban rentas de ambos cónyuges. Para corregir este problema se pueden aplicar diversas soluciones, pero todas ellas introducen una gran complejidad en el sistema. En España, en el pasado cuando la declaración debía ser conjunta se introdujeron diversas soluciones para aliviar los efectos de la acumulación de rentas en la unidad familiar, que fueron también complejas, como la conocida deducción variable, que obligó, en la declaración de 1986, a introducir cuatro páginas adicionales de notas e indicaciones para que los contribuyentes hicieran los cálculos correctamente y pudieran aliviar los efectos de la progresividad.

**GRÁFICO NÚM. 2**  
**EVOLUCIÓN DEL IMPUESTO SOBRE LA**  
**RENDA EN LA OCDE. Años 1965-1994**  
**En porcentaje del total de ingresos impositivos**



En el presente la solución que se aplica es la de dar opción al contribuyente a presentar una declaración conjunta o separada, lo que por sí mismo muestra ya la complejidad del sistema y, además, genera otro tipo de agravios comparativos.

Por otra parte, está el problema de la acumulación de rentas cuando éstas se generan a lo largo de varios años, pero la obligación de contribuir se presenta en un año determinado. Los dos casos básicos son el de las rentas irregulares de profesionales y artistas, cuando sus ingresos sufren ciclos y se concentran más en determinados años, y el de las variaciones patrimoniales, ya que es evidente que, en ambos casos, tributarían menos si pudieran repartir sus rentas a lo largo del período de generación o si se promediasen los años con rentas altas con los años de escasos ingresos. Frente a estos problemas, ha sido preciso, utilizar diversos métodos de corrección como el habitual de hacer tributar una parte de estas rentas al tipo medio de gravamen, que corrigen algo el problema, pero hacen mucho más compleja su liquidación.

El otro tipo de problemas, que se genera por la existencia de tarifas progresivas con muchos tramos, es el producido por los efectos de la inflación. Con un impuesto proporcional la renta real que pagaría cada contribuyente tendería a ser siempre la misma con inde-

pendencia de la inflación. Sin embargo, al tener tarifas progresivas si no se elevan el límite mínimo de declaración o el mínimo exento y los tramos asociados a cada tipo de gravamen, los contribuyentes empezarán a ver desplazarse su renta nominal hacia tramos más elevados aumentando su tributación real efectiva, sin que este aumento haya sido consecuencia de una norma legal como debería corresponder a un Estado democrático. Para su corrección también es preciso introducir mayor complejidad en el impuesto y, aunque el aspecto más importante es el de modificar los tramos de la tarifa con la inflación, éste no es el único elemento a tener en cuenta. La corrección anual de todos los problemas derivados de la inflación, como son los efectos en las variaciones patrimoniales, en las amortizaciones de activos de las empresas familiares, etc., supondría introducir mucha mayor complejidad en el impuesto y no siempre se llega a plantear.

En todos los casos se pone de manifiesto que la corrección de los efectos discriminatorios, que una tarifa progresiva con muchos tramos introduce, hace de éste un impuesto muy complejo. Sin embargo, la complejidad del impuesto, como se ha visto en los párrafos anteriores, proviene esencialmente de la existencia de tarifas progresivas y no de tarifas progresivas con muchos tramos, aunque evidentemente en éstas se den los casos más llamativos.

Para simplificar realmente el impuesto habría que eliminar la progresividad y hoy por hoy no hay nadie que defienda abiertamente esta solución. Sin embargo, es también evidente que un impuesto lineal sobre la renta con un tipo de gravamen único y con un mínimo exento, cuyas características conceptuales ha explicado con gran claridad González-Páramo (1986), es decir, también sería impuesto progresivo y, además, se simplificarían mucho los cálculos. Así, no sería muy difícil estimar algún mecanismo de corrección sencillo para las rentas irregulares, pues el ajuste se convierte en una operación intuitiva, que el mismo contribuyente casi podría formular. En el presente sistema casi sucede lo contrario, pues el contribuyente tiene que seguir literalmente unas indicaciones que muchas veces no dejan entrever su verdadero objetivo, con el consiguiente riesgo de aumento de errores.

A estas cuestiones se podrían añadir algunas otras. Por ejemplo, a veces se argumenta que el juego de las múltiples deducciones en el

impuesto sobre la renta tiene su lugar natural en un impuesto de base amplia y una tarifa con muchos tramos, ya que por una parte, la eliminación de un buen número de deducciones aumentaría previsiblemente la progresividad nominal afectando de forma notable a rentas relativamente bajas y, por otra parte, su mantenimiento en una tarifa simplificada iría contra la propia naturaleza del proceso de simplificación.

También hay que destacar las dificultades actuales para determinar los porcentajes a aplicar en las retenciones y pagos a cuenta, para recaudar por este concepto un volumen por valores equivalentes a las cifras de pago, que se estiman definitivamente en la liquidación del impuesto. En este caso una simplificación daría lugar a mayor precisión en el cálculo.

Además, aunque las razones que generan la aparición de elusión y evasión fiscal dependen principalmente del nivel de conciencia ciudadana, de la ganancia esperada y de las posibilidades de detección y castigo, no habría que olvidar, que parte de estos fenómenos pueden ser provocados por la propia complejidad del impuesto y que convendría estudiar si la complejidad de la declaración, que pone en tensión al contribuyente en el mes de junio de cada año, podría generar también desincentivos para leer las largas instrucciones para rellenar la declaración con complejas explicaciones, que convierten a muchos ciudadanos, con frecuencia buenos profesionales en sus respectivas áreas, en personas con grandes dificultades para resolver un formulario, que en la declaración de renta ordinaria para 1996 tiene 75 páginas de letra pequeña.

Por último, es imprescindible que cualquier impuesto, y, especialmente, si es un impuesto de masas, sea preciso y facilite el cálculo exacto de la obligación tributaria tanto para el contribuyente como para la administración. La experiencia del impuesto sobre la renta actual pone de manifiesto que en este campo tampoco el impuesto actual facilita los trámites administrativos y jurídicos.

En cuanto a la *eficiencia*, las valoraciones que se pueden hacer son mucho más técnicas, complejas, y transcendentales. Las consecuencias más visibles de las posibles ineficiencias que introducen los impuestos afectan directamente al nivel de empleo, ahorro e inversión, y a la composición relativa de cada una de estas variables.

En el caso del impuesto sobre la renta los efectos sobre la eficiencia están muy relacionados con la tarifa y, especialmente, con los tipos marginales más elevados. En particular, en relación con el empleo, uno de los aspectos del debate, en gran medida ya corregido, es el de los efectos desincentivadores para entrar en el mercado de trabajo del segundo receptor de rentas de una unidad familiar, cuando ésta era la unidad contribuyente básica y obligatoria. Eliminada la obligatoriedad de la tributación conjunta, el desincentivo al trabajo, como al ahorro o a la inversión puede provenir directamente de los tipos de gravamen.

El problema básico consiste en evaluar el grado de ineficiencia y de desincentivos que introduce una tarifa con muchos tipos y tipos marginales elevados frente a una tarifa lineal o de muy pocos tramos. Aquí, como suele ser habitual, las dificultades de medición se completan con las dificultades para estimar las mejoras o empeoramientos en términos de otras variables significativas como son la equidad.

En todo caso toda simplificación de la tarifa conducirá normalmente, a una reducción de los tipos marginales máximos, aunque no necesariamente pues en el caso de una tarifa con tres tramos se podría mantener un tipo marginal máximo bastante elevado para seguir gravando más a rentas más altas. No obstante, con dos tramos, uno para el mínimo exento, el tipo de gravamen no puede ser muy elevado, y con más tramos el tipo marginal inmediato al más elevado deberá ser sensiblemente inferior. Por lo tanto, una simplificación manteniendo los niveles de recaudación obligaría a aumentar la recaudación por otras vías, bien aumentando los tipos medios que recaen sobre los niveles de renta medios, lo que puede contrarrestar en parte la reducción de desincentivos que se producirán al reducir los tipos marginales elevados, o bien aumentando la base de impuesto, reduciendo exenciones y deducciones.

Los efectos sobre el empleo son importantes y una reducción de los tipos marginales más elevados debe redundar en una mayor oferta de trabajo, en un menor desestímulo al ahorro y en menores desincentivos a la inversión.

En este análisis no debería de olvidarse, como ha indicado Enrique Fuentes Quintana (1987), que el juego de las deducciones afecta

de forma importante al comportamiento del contribuyente. Por ello, la definición de la tarifa va ligada necesariamente a las deducciones que se permiten, lo que da lugar a efectos secundarios que afectan también a la simplicidad y equidad del impuesto. Por una parte, porque las deducciones son uno de los principales elementos de complejidad del impuesto y fuente de los mayores esfuerzos en los contribuyentes por reducir su contribución, lo que muchas veces se hace a través de asesores fiscales. Y, por otra parte, porque es origen de desigualdades, ya que ante tantas desgravaciones se incentivan todo tipo de presiones entre las que se abrirán paso las que tengan mayor fuerza, lo que no siempre tiene que coincidir con las más justas y, además, porque cuanto más elevada sea la renta, mayores son los incentivos para lograr ahorros a través de asesores fiscales, lo que también discrimina a favor de los contribuyentes con rentas más altas.

Por último, los tipos de gravamen son una de los variables más importantes que determinan el nivel de elusión y fraude. La reducción de los tipos marginales máximos debería afectar a quienes pueden eludir o situarse en la tesitura de defraudar, reduciendo los desincentivos que provienen del volumen a defraudar.

En relación, con los argumentos de *equidad* el debate es amplio, complejo y repleto de dificultades para estimar las consecuencias de cualquier cambio en las tarifas. Por una parte, porque progresividad formal no es lo mismo que progresividad efectiva. Y, por otra parte, porque el debate no debe consistir tanto en pasar de la situación actual a otra con unos tipos marginales menores, como en elegir el sistema más adecuado en cada momento para satisfacer los objetivos de política económica que el gobierno desea alcanzar y, en particular, el grado de progresividad deseado.

La progresividad formal depende de la definición jurídica de la tarifa. Su aspecto formal es el resultado de los objetivos perseguidos por el grupo político en el poder, que a su vez son reflejo del acervo cultural de una sociedad. En él se deben encontrar, entre otros elementos dignos de tener en cuenta, los fundamentos filosóficos y las posibilidades técnicas de concretar distintos tipos de ideas coherentes que expliquen los fines y la mejor forma de conseguirlos.

Aunque el impuesto global sobre la renta personal es un desarrollo de prácticamente del siglo actual, los criterios de equidad sobre la contribución impositiva se remontan al menos a los escritos de los economistas clásicos. Entre ellos, uno de los que más claramente refleja las ideas de su tiempo es John Stuart Mill, quien aclara y desarrolla las opiniones de otros economistas como Adam Smith, que defendieron la igualdad en la imposición como argumento de equidad, al indicar que desde su punto de vista "igualdad en la imposición ... significa ... igualdad de sacrificio". Esto le condujo a hacer una de las primeras propuestas de un tipo de imposición, que al aplicarse al impuesto sobre la renta actual sería semejante al impuesto lineal, ya que defendió la aplicación de un impuesto proporcional sobre el ingreso neto, es decir, una vez descontado de los ingresos un "ingreso mínimo suficiente para proveer las cosas más necesarias para la vida" (Mill, 1879).

A lo largo del siglo XIX tuvo un mayor peso el principio del beneficio en la imposición, por lo que habitualmente se defendieron impuestos proporcionales. Sin embargo, a finales del siglo pasado y a principios del presente se empezó a aceptar el principio de capacidad de pago como principio de tributación justa, que desembocó en la imposición progresiva y a la que otros autores llegaron desde el principio de igual sacrificio y desde el análisis marginalista. Esta convergencia en defensa de la tributación progresiva sentó las bases teóricas de la tarifa progresiva. Sin embargo, como ha afirmado Edwin Seligman (1913) "mientras la tributación progresiva es, hasta cierto punto defendible como ideal y como expresión de la demanda teórica de adaptación de los impuestos a los signos de la facultad individual, es muy difícil decidir cuan lejos y de qué manera puede ser actualmente llevado a la práctica el principio. La teoría misma no puede determinar una escala definida de progresión cualquiera". Hoy día, al igual que entonces aunque hay una cierta aceptación del principio de imposición progresiva no está claro cuál debe ser el grado de progresividad, ni existe un criterio que permita discernir a simple vista la mayor bondad de una tarifa sobre otra, salvo el grado de apariencia formal.

Sin embargo, como se ha indicado anteriormente la progresividad formal puede no corresponderse con la progresividad efectiva. En pri-

mer lugar, porque como ha afirmado Enrique Fuentes Quintana (1987) "el principal problema que, en torno a la equidad, revela el IRPF es el de disponer de un impuesto de masas aplicado con generalidad". Y, en segundo lugar, porque puede haber un conjunto de privilegios que hagan injusta la distribución de la carga.

En primer lugar, en relación con la generalización del impuesto, es imprescindible la evitación del fraude. Cuando el fraude está presente de forma importante el grado de progresividad de la tarifa deviene un asunto de menor importancia. Los informes sobre el fraude han venido señalando siempre el escaso peso real de la recaudación en el impuesto sobre la renta personal de los ingresos procedentes de rentas no salariales.

Dado que el nivel de fraude depende en parte del volumen de impuestos que se ahorra el defraudador, lo que depende básicamente del tipo de gravamen, bien podría suceder que un aumento de la progresividad formal diera lugar José Luis Raymond (1987), como ha puesto de manifiesto en trabajos empíricos, a un mayor fraude y, en consecuencia, a una menor progresividad efectiva. Por lo tanto, una reducción de tipos marginales elevados no tiene por qué reducir la progresividad real.

Además, los tipos de gravamen elevados incentivan la elusión fiscal, sobre todo con impuestos complejos en los que hay más posibilidades de encontrar la forma de pagar menos. Todo ello conduce inevitablemente a que sean los perceptores de rentas más elevadas quienes van a poder reducir realmente su contribución, dando lugar igualmente a una reducción de la progresividad real. En España, los perceptores de rentas superiores al último tramo, que están sujetos al 56% de tipo marginal, tienen un claro incentivo a buscar algún método para eludir impuestos a través de mecanismos de ingeniería fiscal en el contexto de la planificación financiera y tributaria nacional e internacional.

En segundo lugar, la simplificación de la tarifa debería conducir previsiblemente a una eliminación de muchas de las deducciones actualmente aplicables. Por un lado, porque una reducción en algún tipo de gravamen debe ser compensado de alguna manera, si se quiere evitar una disminución de la recaudación y una vía razonable sería eliminar deducciones antes que

umentar los tipos de gravamen que podrían afectar a otros tramos. Y, por otro lado, porque una tarifa simplificada con un mínimo exento amplio no necesita de múltiples clases de deducciones para profundizar en la progresividad.

Y, por otra parte, como se indicaba al comienzo de este apartado en relación con el grado de progresividad, el impuesto personal sobre la renta no es la única forma de aplicarla. En principio porque este impuesto, aunque es el más importante, no es el único, para aplicar la progresividad. Pero, sobretodo, porque por la vía del gasto se pueden satisfacer también muchos objetivos de equidad. Si mediante la simplificación de la tarifa y la reducción del tipo marginal máximo se obtuvieran, sin pérdidas de recaudación, ganancias claras en la simplificación del impuesto y mejoras notables en la eficiencia y en la reducción de desincentivos, y se estuviese evaluando alguna pérdida de equidad, deberían de ponerse en la balanza de decisión también las diversas políticas de gasto que podrían compensar esas posibles pérdidas. Por lo tanto, sin perjuicio de que en periodos de crisis la sociedad necesite relativamente más corregir problemas de eficiencia, las posibles mejoras en simplicidad y en eficiencia en el impuesto no tienen que verse necesariamente acompañadas por pérdidas en la equidad del sistema.

### **Las tarifas del IRPF en España y condicionantes de su futuro**

El actual impuesto personal sobre la renta en España data del año 1979. Sus características básicas, en relación con la tarifa, son casi las mismas que se establecieron en su creación. Ésta ha pasado de tener inicialmente 28 tramos y un tipo marginal del 65,51%, a tener 34 tramos y un tipo marginal máximo del 66% entre los años 1984 y 1987, y a tener 17 o 18 tramos y un tipo marginal máximo del 56% entre los años 1988 y 1996. Para 1997 pasará a tener 10 tramos y un tipo marginal del 56% (repartido al 85% y 15%, respectivamente, entre la Administración Central y la Administración Autonómica).

En el gráfico núm. 3 se puede observar la evolución del perfil de las tarifas en el IRPF español en los años 1987 y 1996. En el gráfico se han incluido sólo dos tarifas representativas, ya que el resto de las modificaciones no afectaron significativamente a las definiciones de

los valores nominales de los tramos y a los tipos marginales. Sin embargo, los años que se recogen reflejan la tendencia de los últimos diez años en cuanto al número de tramos y al valor del tipo marginal máximo.

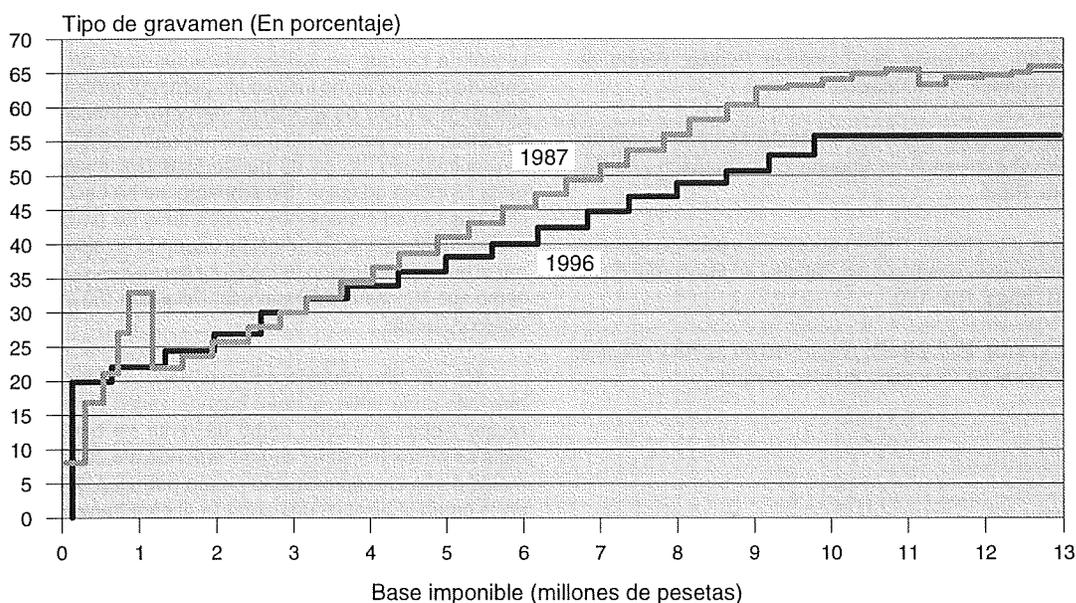
El IRPF actual fue diseñado para sustituir al sistema tributario preconstitucional y aunque la ley es de 1979, como ha afirmado Manuel J. Lagares Calvo (1996), este impuesto estaba "plenamente diseñado en 1973, por lo que fue concebido, en consecuencia, bajo las ideas y principios anteriores a la primera crisis del petróleo y a las profundas modificaciones estructurales que se produjeron posteriormente".

El contexto de la época, en que se diseñó este impuesto, era de escasa apertura al exterior, fuerte crecimiento económico, un sector público pequeño, un profundo malestar por las desigualdades existentes y un escaso papel redistribuidor de los impuestos. Y, aunque en plena transición política estas condiciones ya cambiaron, en general, puede decirse que no se alteraron las demandas de equidad y, en todo caso, se reforzaron los deseos de una mayor integración en la economía internacional y muy especialmente en el mercado común europeo.

En este contexto las demandas de equidad dieron lugar a un sistema con un IRPF con una tarifa fuertemente progresiva inspirada en las tarifas homólogas de otros países con economías habituadas a largos periodos de crecimiento sostenido.

Hoy día los objetivos de eficiencia, equidad y crecimiento económico se tienen que aplicar en un medio en el que se han producido cambios importantes. El nivel de desarrollo alcanzado en España y en los países de nuestro entorno ha permitido aumentar las recaudaciones, lo que a su vez ha facilitado intensas políticas de gasto redistributivas, que han aliviado los más inmediatos y graves problemas de desigualdad. Sin embargo, a la vez las economías se han abierto y el mundo ha entrado en un proceso de globalización que también va a afectar a los impuestos. Así, en un mundo mucho menos regulado, más abierto y más competitivo, los impuestos pueden tener efectos sobre la economía mucho más trascendentes que en economías más cerradas, pues pequeños cambios en los precios de los bienes o de los factores productivos, pueden generar desincenti-

GRÁFICO NÚM. 3  
EVOLUCIÓN DE LAS TARIFAS DEL IRPF EN ESPAÑA  
Años 1987 y 1996



vos importantes, tanto más cuanto mayor sea la movilidad factorial y la libertad de mercados.

En este sentido el proceso de globalización mundial actual y, en particular, por lo que respecta a España, el proceso de integración de los países de la Unión Europea, están condicionando el nivel y la estructura de los impuestos. El mundo ha pasado de tener sistemas tributarios diseñados para economías cerradas y flujos de capital pequeños a tener que contar con la liberalización de mercado en los que se han intensificado los movimientos de capital.

En este contexto, los impuestos sobre la renta se van a ver afectados cada día más por lo que podría denominarse la diferente naturaleza de las distintas fuentes de renta. En este sentido, en general, todos los factores productivos, pero, especialmente, el factor capital, por su gran facilidad para desplazarse de un lugar a otro buscando mejores tratamientos fiscales, obligará a los sistemas tributarios, si no a competir entre ellos para atraer capitales, sí al menos, a introducir cambios para evitar desincentivos que reduzcan su base tributaria.

La mayor competencia tributaria también dará lugar a una reducción de la progresividad, lo que previsiblemente será muy ostensible en el

impuesto personal sobre la renta, donde las rentas de capital serán presionadas cada vez más para recibir un tratamiento fiscal más ligero. De esta manera el impuesto sobre la renta tendrá que irse adaptando necesariamente a las nuevas condiciones económicas. En este contexto el impuesto lineal personal sobre la renta, con una tarifa simplificada, un mínimo exento amplio y un tipo marginal máximo reducido, puede ser el instrumento adecuado para reducir la complejidad del impuesto y evitar desincentivos e insuficiencias importantes, sin menoscabo de su capacidad recaudatoria y redistributiva.

#### BIBLIOGRAFÍA.

- Crossen, S. y Bird, R.M. (1990), *The Personal Income Tax. Phoenix from the Ashes?*, 1990, North-Holland.
- Coopers & Lybrand (1997), *International Tax Summaries*; John Wiley & Sons, Inc, New York.
- Fuentes Quintana, E. (1987), "El impuesto lineal: una opción fiscal diferente"; en *Papeles de Economía Española*, 30/31, págs. 175-192.
- Fuentes Quintana, E. (1990), *Reforma fiscal y los problemas de la Hacienda Pública Española*, Editorial Cívitas, Madrid.

González-Páramo, J.M. (1986), "El Impuesto Lineal sobre la renta"; *Papeles de Economía Española*, 27, págs. 297-302.

Lagares Calvo, M.J. (1996), "Una reforma a fondo del sistema fiscal español"; *Documento de Trabajo* núm. 126; Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas.

Mill, J.S. (1879), *Principios de Economía Pública*; Fondo de Cultura Económica, 1978, México.

OCDE (1996), *Revenue Statistics of OECD Member Countries 1965-1995*, Organisation for Economic Cooperation and Development, París.

Raymond Bara, J.L. (1978), "Tipos impositivos y evasión fiscal en España: un análisis empírico"; en *Papeles de Economía Española*, 30/31, págs. 154-170.

Seligman, E. (1913), *El Impuesto progresivo en teoría y práctica*, Librería General de Victoriano Suárez, Madrid.

#### NOTAS.

(a) *El Año de reforma del impuesto*. Recoge fechas en que se han producido reformas en el impuesto sobre la renta personal

de cada país en el sentido de simplificar la tarifa y reducir el tipo marginal máximo. Cuando éstos fueron importantes se indica el año y cuando fueron poco importantes, no hubo un año en que se puede identificar una reforma concreta, o no se dispone de información precisa se indica con un guión.

(b) *El Número de tramos*. Recoge el número de tramos de la tarifa a los que se aplican diferentes tipos de gravamen. Se considera como tramo incluso las primeras rentas aunque estén sujetos a un tipo de gravamen de cero, cuando no es posible identificar un número único para un país por tener un sistema descentralizado y/o no se puede sintetizar la estructura de la tarifa se indica un guión. Sin embargo, se ha hecho una agregación cuando se superponían varios tipos de gravamen sobre la misma fuente o una aproximación, cuando ha sido difícil determinar el número exacto de tramos, por ser sistemas más complejos como son los casos de Alemania, Bélgica o Dinamarca, Luxemburgo y Suecia.

(c) *El Tipo marginal máximo*. Recoge el tipo de gravamen más alto de la tarifa, aunque cuando varios tipos de gravamen recaen sobre el mismo tramo de renta se han agregado. En algunos casos las cifras se han redondeado para eliminar decimales o son una aproximación, pero permiten obtener una idea de la carga impositiva que soporta el contribuyente medio. Normalmente las tarifas se refieren al individuo, pero a veces esto no es así, lo que no impide obtener una idea del tipo de tarifa al que están sujetos en cada caso.

## "QUIÉN PAGA LOS IMPUESTOS EN ESPAÑA" (Un Análisis a partir de la Encuesta de Presupuestos Familiars 1990-91)

Samuel Calonge(\*) y Antonio Manresa(\*\*)  
Universidad de Barcelona

### Resumen

El objetivo de este trabajo reside en evaluar la progresividad y efectos redistributivos del sistema fiscal español teniendo en cuenta como unidad de análisis a la familia. La fuente de información básica es la Encuesta de Presupuestos Familiares 1990-91, la cual nos permite integrar en un mismo estudio la imposición vía renta y vía gasto de las familias. En una primera etapa se ha estimado la incidencia legal de las principales figuras impositivas (90% de la recaudación fiscal). A continuación, calculamos la incidencia económica de los impuestos mediante la aplicación de determinadas hipótesis de traslación, en la línea iniciada por Pechman y Okner. El resultado final es que a pesar de que los impuestos vía renta (IRPF y IPPF) son claramente progresivos, cuando consideramos la globalidad del sistema, es decir cuando se considera también el papel de la imposición indirecta y las cotizaciones a la seguridad social, el carácter progresivo del sistema fiscal español así como su efecto redistributivo es muy pequeño o nulo; es decir, el sistema fiscal español es proporcional.

### 1. Introducción

En este trabajo estimamos la distribución de la carga impositiva que, durante el año 1990, soportaron las economías domésticas que configuran el conjunto de la sociedad española. Esta distribución se calcula asignándole a cada unidad familiar aquellos impuestos que le corresponde pagar en función de las diferentes actividades y facetas que desarrollan en el plano económico. Así, en cuanto consumidores, los hogares pagan aquellos im-

puestos que gravan el consumo (como el IVA, los especiales o los ligados a la importación); mientras que como propietarios de los factores de producción, de la riqueza, y de las rentas que genera la economía, les corresponde soportar aquellos que gravan el uso de tales factores (como el impuesto de sociedades y las cotizaciones a la seguridad social), además de los que inciden sobre su renta personal y riqueza (IRPF e IPPF), sin olvidar otros de carácter local, como el impuesto sobre circulación de vehículos o sobre inmuebles residenciales.

Todos estos impuestos que hemos mencionado son los contemplados en nuestro estudio y pensamos que, no sólo representan cualitativamente a todo el sistema fiscal español sino también en términos cuantitativos, dado que representaron el 90,2% y el 90,8% del total de la recaudación efectuada por la Administración Pública durante el ejercicio de 1990 y 1995 respectivamente.

La metodología, a partir de la cual obtenemos nuestros resultados, sigue los pasos iniciados por Pechman y Okner (1974) y Pechman (1985) en sus estudios realizados sobre la incidencia económica y distribución impositiva del sistema fiscal de los Estados Unidos. Dicha metodología descansa fundamentalmente sobre dos soportes importantes. Por una parte, es imprescindible una base de datos representativa de todos los hogares de la economía que nos informe, o refleje lo más fiel posible, sobre aquellas actividades económicas que nos permitan realizar el análisis fiscal. El otro soporte metodológico se manifiesta en las hipótesis de incidencia, o traslación, de los impuestos que son objeto de estudio.

Como refleja el título de este trabajo, la base de datos a partir de la cual elaboramos nuestros cálculos es la Encuesta de Presupuestos Familiares 1990-91 (EPF90-91) realizada por el Instituto Nacional de Estadística. Como resulta conocido, esta encuesta no sólo ofrece información desagregada sobre el gasto en bienes de consumo sino también sobre sus fuentes y niveles de ingresos, además de otra información relevante como la categoría socioeconómica, la composición de la familia, etc. Tomando estos datos como única fuente primaria de información, aplicando la legislación vigente para cada impuesto y utilizando las correspondientes hipótesis de incidencia, obtenemos para cada familia cual es el porcentaje que paga de cada uno de los impuestos. Una vez establecidos los cálculos correspondientes agrupamos a los hogares en decilas de renta disponible, siendo ésta definida como aquella que puede destinar la economía doméstica bien a la compra de bienes y servicios ó/y al ahorro.

Esta información, plasmada en los cuadros núm. 2 a 4, nos permite establecer no sólo la distribución porcentual de la carga fiscal de cada impuesto para cada decila de hogares, sino también índices de progresividad fiscal para cada impuesto y para el sistema fiscal en su conjunto (véase cuadro núm. 5). Estos índices, Kakwani (1977) y Suits (1977), indican claramente la progresividad del IRPF español, la regresividad de los impuestos indirectos (IVA y especiales), y la casi proporcionalidad, con ligera tendencia a la regresividad, de las contribuciones a la seguridad social. El resultado de combinar estos índices parciales ofrece un sistema fiscal español proporcional, en consonancia con la gran mayoría de países desarrollados.

Aunque este último resultado ha sido objeto de múltiples conjeturas por parte de los estudiosos de la Hacienda Pública en España, pensamos que es ésta la primera vez que se obtiene con la rigurosidad y limitaciones inherentes a todo trabajo empírico(1). No obstante, debemos mencionar que la literatura es abundante en estudios cuantitativos sobre aspectos parciales del sistema impositivo español. En el ámbito de los impuestos directos podemos señalar, entre otros, los trabajos sobre la progresividad del IRPF de Lasheras, Rabadán y Salas (1993) y Salas (1993), quienes utilizando muestras aleatorias de la base de datos de

declarantes del impuesto estudian y comparan para diversos ejercicios fiscales el impacto de esta figura impositiva en la redistribución de la renta (medida ésta por la base imponible de los contribuyentes del IRPF). Los resultados de estos trabajos concuerdan plenamente con los obtenidos aquí. Entre los estudios más recientes sobre la progresividad o no de los impuestos que gravan el gasto en consumo de bienes y servicios, merece atención el trabajo de Mayo y Salas (1993). En éste se demuestra, utilizando el índice de Kakwani (respecto al gasto en consumo efectuado por las familias muestrales de la EPF90-91), que el IVA posee cierta progresividad en relación al gasto. Este resultado es compatible con los nuestros cuando comparamos, en el cuadro núm. 3, las proporciones de gasto y de IVA que paga cada decila de hogares. Sin embargo, la regresividad de este impuesto queda de manifiesto cuando medimos el impacto redistributivo del IVA en relación a la renta disponible de cada decila. Regresividad que también se manifiesta para los impuestos especiales.

En relación a la incidencia redistributiva de las cuotas pagadas a la seguridad social, debemos mencionar el trabajo de Argimón y González-Páramo (1987). Su análisis se restringe al colectivo de trabajadores por cuenta ajena y descansa sobre la hipótesis de que todas las cotizaciones recaen sobre el trabajador. Sus resultados, para los años 1980-1984, revelan una acusada regresividad del impuesto en relación a una denominada, por los autores, base imponible ampliada. Lo que en cierta manera nos indica que nuestros resultados, en relación a este impuesto (ligera regresividad en relación a la renta antes de impuestos) no son sorprendentes, sino más bien complementarios del anterior. Es esta complementariedad, la del presente trabajo en relación a los estudios parciales realizados hasta ahora, lo que queremos destacar como contribución del mismo al conocimiento empírico de la Hacienda Pública Española.

## 2. Análisis Empírico de la Incidencia Impositiva

Uno de los aspectos que plantea el análisis empírico de la incidencia impositiva es la cuantificación del impuesto y la identificación del agente económico sobre el que recae. Para realizar este ejercicio debemos distinguir como

CUADRO NÚM. 1  
ESTRUCTURA IMPOSITIVA

	Estimada	Real (1990)	Real (1995)	Porcentaje Estimada/Real (1990)	Recaudación Impuestos 1990	Porcentaje sobre total Impuestos 1990
Impuesto sobre la renta.....	23,95	24,14	25,70	82,82	3.838.935	22,30
Especiales .....	3,56	5,95	8,70	49,97	946.247	5,70
Vehículos e IBI .....	1,10	0,92	1,00	100,00	146.337	0,90
IVA.....	17,54	16,39	17,50	89,31	2.607.205	14,40
Seguridad Social trabajador .....	9,00	11,52	12,60	—	1.832.278	10,30
Seguridad Social empleador .....	32,18	28,21	26,70	—	4.485.871	25,20
Total Seguridad Social .....	41,18	39,73	39,40	83,16	6.318.149	35,50
Impuesto sociedades .....	9,72	9,88	6,40	82,13	1.571.444	9,20
Importación.....	2,32	2,36	0,70	82,13	375.678	1,70
Patrimonio .....	0,61	0,61	0,50	82,13	97.132	0,60
Total.....	100,00	100,00	100,00	82,13	15.901.127	90,30

Tasas Electivas	Real( porcentaje)	Estimada (porcentaje)
tp, Impuesto sobre la Renta.....	15,70	15,10
tv, IVA .....	8,46	8,45
ts, Contribución Seguridad Social.....	27,38	27,77

es usual en la literatura de Hacienda Pública, entre el sujeto o agente sobre el que legalmente recae el gravamen (incidencia legal del impuesto) y la unidad económica que efectivamente soporta el impuesto (incidencia económica del impuesto). En general, los agentes económicos intentarán trasladar el quebranto económico que le inflige el sistema legal impositivo hacia otros agentes de la economía. Por ejemplo, los propietarios de las empresas intentarán trasladar los impuestos que pagan sobre sus beneficios bien hacia los consumidores de sus productos (aumentando los precios de éstos) o bien hacia los trabajadores de su empresa (reduciendo sus salarios). Los consumidores/trabajadores intentarán trasladar a su vez estos impuestos hacia los empresarios negociando mayores salarios. El resultado final de esta situación dependerá del poder de negociación que puedan ejercer los agentes en el mercado correspondiente. Cuando este mercado es competitivo, este poder de negociación se refleja en las elasticidades de la oferta y la demanda. Por tanto, uno de los aspectos más importantes del análisis relativo a la incidencia impositiva es establecer quién, en último término, acaba pagando cada uno de los impuestos.

A pesar del progreso realizado recientemente en la metodología del análisis impositivo (véase Joint Committee on Taxation, 1993) los economistas no se ponen de acuerdo sobre la incidencia económica de algunos de los im-

puestos más importantes de un sistema fiscal, en particular, aquellos que afectan al uso de los factores capital y trabajo. Una vía de soslayar esta incertidumbre relativa a la incidencia económica de un impuesto consiste en establecer un conjunto de supuestos o hipótesis de traslación de dichos impuestos. Una vez establecidas tales hipótesis, el análisis debe identificar a la unidad económica sobre la que se realiza el estudio, en nuestro caso los hogares, y el horizonte temporal del mismo, una anualidad.

Si bien la familia es la unidad económica estándar en casi todo este tipo de estudios, el periodo anual ha sido cuestionado por alguna literatura reciente (Fullerton y Rogers, 1993), que consideran el ciclo vital como más adecuado para el análisis de la incidencia impositiva. Este tipo de estudio consiste en comparar el valor presente de la carga impositiva que soporta la familia con la renta actualizada que percibe a lo largo de la vida. No obstante, otros autores (Barthold, 1993) aún reconociendo la superioridad teórica del enfoque "ciclo vital", argumentan que el análisis "anual" es más práctico desde el punto de vista de la política económica que preocupa a las Administraciones Públicas. Este último enfoque, que como ya indicamos fue iniciado por Pechman y Okner (1965) es el que seguiremos en el presente trabajo, no sólo en lo relativo al horizonte temporal sino también en lo que concierne a las hipótesis de incidencia que realizan dichos autores.

A partir de la metodología iniciada por estos hacendistas, tenemos que resaltar que los resultados sobre la distribución impositiva, que comentaremos en el apartado siguiente, de-

pendarán críticamente de los aspectos siguientes:

a) La magnitud y representatividad de los impuestos que consideramos en relación al conjunto del sistema fiscal.

b) Las hipótesis de traslación o incidencia realizadas sobre cada impuesto.

c) La información de base y metodología empleada en la estimación de la carga fiscal que soporta cada unidad económico-familiar.

Aquí sólo comentaremos los dos primeros apartados, mientras que en relación al c) el lector puede consultar Manresa, Calonge y Berenguer (1996).

#### a) Magnitud y Representatividad de los Impuestos.

En el cuadro núm. 1 se reflejan los impuestos que consideramos en este trabajo. Su representatividad en relación al total de aquellos recaudados por la Administración Pública alcanza para el año 1990 el 90,3% y un 90,8% en el año 1995. La última columna del cuadro núm. 1 muestra el porcentaje que representa cada impuesto en la recaudación total del año 1990.

Las columnas primera y segunda de dicho cuadro muestran, respectivamente, la composición porcentual (estimada y real respectivamente) de los impuestos en relación únicamente al total de los que consideramos en este trabajo(2). Como se puede observar, con la excepción de los impuestos especiales, ambas columnas presentan porcentajes bastante similares. También podemos observar en la columna tercera que la composición impositiva para el año 1995 es muy similar a la de 1990, lo que nos permite extender sin mucha dificultad nuestros resultados de 1990 al año 1995. La columna cuarta de dicha tabla indica el grado de cobertura, en porcentaje, de los impuestos estimados, en relación a la recaudación verdadera del impuesto. Es decir, en dicha columna podemos observar que la recaudación obtenida teóricamente del IRPF, a partir de la información que ofrece la EPF90/91 asciende al 82,82% de la verdadera para 1990. En el caso de los impuestos locales (impuestos sobre circulación de vehículos e IBI) al no disponer de información oficial, hemos identificado la cifra

estimada con la oficial. Para los tres últimos impuestos que aparecen en la tabla solamente hemos imputado la cifra media de los cinco primeros, esto es, el 82,13%. Con esto evitamos sesgos en la distribución. Por razones de falta de información, hemos dejado fuera de nuestro trabajo impuestos como Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, los impuestos sobre el capital, tasas y otros impuestos de tipo local, etc. No obstante, pensamos que las figuras fiscales consideradas y su peso cuantitativo son suficientemente representativas de la totalidad del sistema fiscal español. Para concluir este apartado conviene indicar también que la información que aparece debajo del cuadro núm. 1 muestra la similitud existente entre las cifras reales y estimadas relativas a los tipos efectivos medios de los impuestos más importantes del sistema fiscal.

#### b) Hipótesis de Incidencia.

Siguiendo a Pechman (1985, Cap. 3) hemos seleccionado el conjunto de hipótesis de incidencia siguientes:

i) Los impuestos sobre la renta personal y patrimonio recaen sobre aquellos que legalmente pagan el impuesto, y por tanto, no se trasladan.

ii) Los impuestos sobre el valor añadido, los especiales y los ligados a la importación recaen sobre los consumidores de aquellas mercancías que incorporan en su precio tales impuestos. Los consumidores pagarán éstos en alguna proporción del valor de su consumo.

iii) Los impuestos pagados a la Seguridad Social por los trabajadores (empleados o no) y autoempleados no se trasladan. Por lo tanto, son soportados por estos agentes económicos.

iv) Las cuotas que pagan los empleadores a la Seguridad Social se trasladan en proporción de un tercio hacia los consumidores (elevando el precio de sus productos) y dos tercios hacia los trabajadores.

v) Un tercio del impuesto sobre sociedades recaen sobre los propietarios de las empresas societarias, otro tercio se traslada a los consumidores y el tercio restante lo paga los perceptores de rentas de la propiedad en su conjunto.

vi) El impuesto sobre bienes inmuebles resi-

denciales recae bien sobre el inquilino, si ésta es la situación del que lo habita, o sobre el propietario que la ocupa. El impuesto sobre circulación de vehículos (turismos) lo paga el propietario del mismo.

Los supuestos i), ii), iii) y vi) son aceptados ampliamente en la literatura, tal y como se desprende del trabajo de Pechman (1985, pág. 35) y de otros más recientes. No obstante, este autor también señala las dificultades, tanto teóricas como empíricas, para identificar más adecuados para los impuestos que gravan el uso de los factores: las cuotas patronales a la Seguridad Social y el Impuesto de Sociedades. En relación a este último, nuestro supuesto de traslación refleja en cierta forma nuestra ignorancia cuantitativa sobre la proporción en que éste recae sobre los agentes que señala la literatura de la Hacienda Pública.

La cuestión relevante, en relación al impuesto pagado por los empleadores a la Seguridad Social, es conocer en que proporción la empresa traslada este impuesto al trabajador (disminuyendo sus salarios nominales) y/o a los precios de sus productos. Afortunadamente, esta cuestión empírica ha sido objeto de estudio para la economía española, entre otros(3), por los trabajos de Argimón y González Páramo (1987) y Escobedo (1991). La conclusión básica que arrojan las diversas estimaciones realizadas por estos autores es que no es posible descartar la hipótesis de que ambas partes de la contribución a la Seguridad Social sean soportadas únicamente por el factor trabajo. Podemos por tanto afirmar que nuestro supuesto sobre la traslación de las cuotas de

los empresarios está inspirada y fundamentada en estos dos análisis empíricos.

### 3. Distribución y Progresividad de la Carga Fiscal

En este apartado mostramos por medio de los cuadros núm. 2 a 5 la distribución de la carga fiscal relativa a los impuestos mencionados en el apartado anterior. Para calcular la distribución impositiva hemos seguido el procedimiento siguiente. En primer lugar y partiendo de nuestra información muestral, se determina el pago realizado por las familias en relación a cada una de las figuras impositivas(4). Una vez estimada para cada familia su carga fiscal, se ordenan las familias de menor a mayor renta disponible y se obtienen las correspondientes decilas de renta. Así la primera decila representa el 10% de población de ingresos más bajos y la última decila el 10% de familias con mayores ingresos. A partir de esta información, es decir, la carga fiscal estimada para cada impuesto y para cada una de las familias, y la ordenación de éstas por decila de renta, podemos obtener el siguiente cuadro núm. 2, el cual muestra los impuestos pagados por los hogares, desglosados por decila y tipo de impuesto, en relación al total considerados en el estudio.

Podemos observar, a partir de esta información, como la decila de hogares con mayor renta disponible paga el 26,15% del total de impuestos, mientras que la decila con menos recursos contribuye el 1,86%. Como resulta lógico, a medida que aumenta el ingreso del hogar, aumenta su contribución a la carga impositiva. No obstante, las mayores diferencias entre las magnitudes pagadas por dos decilas

CUADRO NÚM. 2  
DISTRIBUCIÓN DE LA CARGA IMPOSITIVA

Impuesto sobre la Renta .....	0,005	0,063	0,383	0,661	1,163	1,684	2,369	3,278	4,464	9,878
Accisas .....	0,080	0,144	0,220	0,283	0,337	0,384	0,430	0,495	0,538	0,648
Otros directos .....	0,054	0,064	0,074	0,085	0,104	0,107	0,125	0,127	0,150	0,208
IVA .....	0,681	0,908	1,167	1,391	1,607	1,785	2,001	2,285	2,501	3,211
Seguridad Social trabajador .....	0,074	0,165	0,359	0,529	0,686	0,854	1,050	1,319	1,683	2,283
Seguridad Social empleador .....	0,508	0,857	1,516	2,199	2,652	3,420	3,922	4,888	5,326	6,889
Total Contribuciones.....	0,583	1,022	1,876	2,728	3,339	4,275	4,973	6,207	7,009	9,173
Sociedades.....	0,363	0,505	0,564	0,669	0,833	0,819	0,999	0,990	1,372	2,603
Importación.....	0,094	0,124	0,157	0,189	0,212	0,236	0,264	0,297	0,326	0,422
Patrimonio .....	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,601
Total de Impuestos.....	1,862	2,833	4,445	6,009	7,597	9,292	11,164	13,682	16,363	26,141

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO NÚM. 3  
DISTRIBUCIÓN DE IMPUESTOS POR DECILAS DE RENTA DISPONIBLE

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Impuesto sobre la Renta .....	0,021	0,263	1,599	2,759	4,855	7,030	9,890	13,684	18,636	41,237
Accisas .....	2,246	4,043	6,176	7,945	9,461	10,780	12,072	13,897	15,104	18,192
Otros directos .....	4,896	5,802	6,709	7,706	9,429	9,701	11,333	11,514	13,599	18,857
IVA.....	3,880	5,176	6,652	7,929	9,160	10,175	11,406	14,644	18,685	25,347
Seguridad Social trabajador .....	1,578	2,633	4,711	6,833	8,241	10,627	12,187	15,189	16,550	21,406
Seguridad Social empleador .....	0,821	1,832	3,986	5,873	7,616	9,481	11,657	14,644	18,685	25,347
Total Contribuciones.....	1,119	2,247	4,348	6,353	7,928	10,054	11,922	14,916	17,617	23,376
Sociedades.....	3,733	5,194	5,801	6,881	8,567	8,423	10,275	10,182	14,110	26,771
Importación.....	4,043	5,333	6,752	8,129	9,118	10,150	11,355	12,774	14,021	18,150
Patrimonio .....	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	100,000
Renta disponible.....	2,380	3,830	5,170	6,360	7,580	8,860	10,420	12,510	15,880	26,970
Renta antes Impuestos .....	2,100	3,400	4,700	5,900	7,300	8,700	10,400	12,700	16,200	28,600

Fuente: Elaboración propia.

consecutivas se establecen entre las decilas novena y décima, cuya diferencia de gravamen casi alcanza los diez puntos porcentuales, diferencia que refleja, por otra parte, las diferencias entre sus rentas. Entre todos los impuestos considerados, debemos destacar, por su importancia cuantitativa, las contribuciones a la Seguridad Social. En efecto, las contribuciones de cada decila en este impuesto sobresale por encima de todos los demás, con la excepción del IVA para la primera decila y el IRPF para la última decila. Las mayores diferencias en la distribución de la carga impositiva por decila se establece en los impuestos progresivos, que gravan los ingresos (renta y patrimonio), y las menores diferencias, en aquellos tributos que gravan el gasto (IVA y especiales). Ahora bien, como es bien conocido, para hablar de progresividad de una distribución impositiva, debemos comparar, en términos porcentuales, la carga fiscal que soportan estos "individuos representativos", con su correspondiente participación en la renta antes de impuestos, cifras que aparecen en el cuadro núm. 4. El cuadro núm. 3 también muestra la distribución de los impuestos asignados, y se obtiene a partir del cuadro núm. 2 al normalizar a cien el total de cada uno de estos impuestos.

Este cuadro indica el carácter progresivo de los impuestos directos. En efecto, si tomamos el impuesto sobre la renta, la última decila soporta alrededor del 41% del impuesto, y su renta representa el 28,6%. Aún más, el 20% de los hogares más pobres no alcanza a pagar el 0,5% del impuesto y su renta representa el 5,5%, mientras que los 20% más ricos contribu-

ye con alrededor del 60% de la factura del IRPF y su renta alcanza el 44,8%. Los impuestos que gravan el consumo, IVA, impuestos especiales e importación, presentan un patrón de comportamiento similar. Su carácter regresivo-proporcional queda de manifiesto cuando comparamos la distribución de estos impuestos a través de los grupos de renta. Los impuestos que pagan los hogares a la seguridad social muestran un cierto patrón de proporcionalidad, siendo en algún tramo de renta regresivo. Este resultado resulta coherente con la proporcionalidad del tipo impositivo y los topes mínimos y máximos sobre las bases de cotización. El impuesto sobre los beneficios de las empresas muestra un perfil regresivo en los tramos inferiores de la distribución penalizando así a las rentas más bajas. Los resultados relativos a este último han de ser tomados con precaución por dos motivos, primero, por el efecto de las hipótesis sobre la incidencia económica de este gravamen, y segundo, por los problemas de calidad de la información económica de las variables de la encuesta que ayudan asignar a este impuesto.

*Evaluación de la progresividad del sistema y sus efectos redistributivos.*

Hasta ahora hemos visto que la incidencia económica de los impuestos, cuando se consideran globalmente, es bastante proporcional. Si queremos dar mayor precisión a esta afirmación, es decir, evaluar la progresividad y la capacidad redistributiva de uno o más impuestos, lo podemos establecer mediante índices que relacionan la distribución de los pagos rea-

CUADRO NÚM. 4

Decilas	Renta	Directo	Indirectos	Seg. Social	Total
1.....	2,108	0,188	3,491	1,389	1,540
2.....	3,388	0,551	5,014	2,452	2,510
3.....	4,740	1,834	6,466	4,275	4,080
4.....	5,946	2,929	7,958	6,717	5,910
5.....	7,278	4,903	9,066	7,923	7,310
6.....	8,700	7,143	10,420	10,230	9,370
7.....	10,404	9,605	11,343	11,811	11,050
8.....	12,714	13,178	13,012	14,575	13,790
9.....	16,170	18,143	14,418	16,989	16,710
10.....	28,552	41,525	18,812	23,639	27,680
Gini/Conc.....	0,39080	0,58936	0,25145	0,375330	0,40794
Kakwani.....	-	0,19856	-0,13935	-0,015474	0,01713
Suits.....	-	0,22346	-0,16194	-0,044494	0,00531
RS.....	-	0,02939	-0,01659	-0,048390	0,01366

Fuente: Elaboración propia.

lizados por las familias en concepto de impuestos con la distribución de la renta antes de impuestos. Ésta es la idea básica que se encuentra tras los índices de progresividad de Kakwani y Suits. Al margen de las medidas de progresividad, podemos calcular el impacto redistributivo de un impuesto como la reducción en el coeficiente de Gini causado por dicho impuesto. Así, mediante el índice de Reynolds-Smolensky, *RS*, se comparan los coeficientes de Gini de la renta antes y después de impuestos respectivamente.

El cuadro núm. 4 muestra la distribución porcentual de la renta antes de impuestos y los pagos efectuados por los hogares así como los índices que miden el grado de progresividad del sistema.

Los valores de los índices de progresividad de Kakwani y Suits se sitúan en los intervalos  $[-2,1]$  y  $[-1,1]$  respectivamente. Valores negativos indican regresividad del impuesto, mientras que valores positivos señalan progresividad. Si los índices se mueven alrededor de cero, es indicativo de proporcionalidad(5). Estos índices mantienen la propiedad de que el índice total (última columna) para un sistema de dos o más impuestos es una media ponderada de los índices de los componentes individuales, donde los pesos son las proporciones de cada uno de los impuestos sobre el total. Los resultados obtenidos muestran, respecto a la imposición directa, (IRPF e impuestos locales), un carácter claramente progresivo. Por el contrario, los valores de los índices –tanto en magnitud como

en signo negativo– correspondientes a los impuestos indirectos (IVA y especiales), evidencian un claro patrón de regresividad. Finalmente, las cotizaciones sociales reflejan un comportamiento de casi-proporcionalidad o ligera regresividad. Por último, cuando consideramos globalmente todos estos impuestos, *la progresividad del sistema es prácticamente nula*, o más bien proporcional, tal como revelan los valores de los índices que aparecen en la última columna del cuadro núm. 4. En consonancia con este resultado, podemos observar que el efecto redistributivo de los impuestos considerados es muy pequeño, tal y como revela el valor del índice *RS* en la última columna. Al margen de estas conclusiones podemos preguntarnos también cómo los grupos sociales se ven afectados, en términos relativos a su renta, por el peso relativo de cada impuesto en relación al total del gravamen que soportan. Para ello calculamos la estructura o cesta impositiva para cada "individuo representativo" de la Economía. El peso que cada impuesto tiene sobre la carga fiscal de cada uno de los agentes es la cesta impositiva del mismo, la cual mostramos en el cuadro núm. 5.

Del cuadro se desprende claramente el mayor peso relativo que ejercen los impuestos al consumo (IVA, importaciones e impuestos especiales) sobre los grupos económicos de menor poder adquisitivo. Así, mientras que para la primera decila estos impuestos representan el 45,7% sobre el total de impuestos pagados, para la última decila esta cantidad representa sólo el 16,3% de su carga impositiva. El comportamiento del impuesto sobre la renta es opuesto a los impuestos vía consumo. De tal manera que el 10% de población con rentas más elevadas paga el 38% de su factura impositiva en forma de impuesto sobre la renta, mientras que el 10% de población más pobre tiene una factura de IRPF despreciable o nula. La incidencia de las cotizaciones sociales pagadas por los empresarios se distribuye de manera bastante uniforme –entre el 27% y 36%– a través de las "cestas impositivas" de los distintos grupos, y una vez más sobresale por su magnitud en todas las decilas respecto a los otros impuestos. En contraste, el impuesto sobre los beneficios de las sociedades ejerce un peso relativo en las dos primeras decilas del 18% al 20%, frente a tan sólo un 10% en la última decila. Por último, podemos observar como los impuestos locales (vehículos e IBI) se

CUADRO NÚM. 5  
CESTA IMPOSITIVA

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Impuesto sobre la Renta .....	0,268	2,224	8,616	11,000	15,309	18,123	21,220	3,278	27,281	37,780
Patrimonio .....	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	2,299
Sociedades.....	19,495	17,825	12,688	11,133	10,965	8,814	8,948	7,236	8,385	9,955
Otros.....	2,900	2,260	1,665	1,414	1,369	1,151	1,120	0,928	0,917	0,795
Seguridad Social trabajador .....	3,974	5,824	8,076	8,803	9,023	9,191	9,405	9,640	10,285	8,732
Seguridad Social empleador .....	27,282	30,251	34,106	36,595	34,910	36,806	35,131	35,726	32,560	26,348
Total Contribuciones.....	31,256	36,075	42,282	45,398	43,933	45,997	44,536	44,366	42,845	35,080
IVA.....	36,573	32,051	26,254	23,149	21,153	19,210	17,924	16,701	15,284	12,281
Accisa.....	4,296	5,083	4,950	4,710	4,436	4,132	3,852	3,618	3,288	2,478
Importaciones.....	5,048	4,377	3,532	3,145	2,791	2,540	2,365	2,171	1,992	1,614
Total.....	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000

Fuente: Elaboración propia.

comportan en orden inverso a la renta de las familias.

#### 4. Conclusiones

Por último, queremos señalar que las cifras presentadas muestran el punto de partida y dirección que deben seguir aquellas reformas impositivas cuyo objetivo apunte hacia la progresividad del sistema fiscal. Por ejemplo, si no tenemos en cuenta el comportamiento de los agentes económicos frente a este tipo de reformas (análisis a corto plazo), aumentos de forma lineal en los tipos del IVA incrementarán relativamente la carga fiscal de las familias con rentas más bajas frente a aquellas familias con rentas mayores. Dado que estas últimas poseen una propensión menor al consumo que las primeras. Similarmente, aunque al contrario, ocurre con aumentos en el tipo impositivo del IRPF. Siguiendo este razonamiento, resulta significativo que disminuciones de los tipos de cotización que gravan las contribuciones de los empleadores a la Seguridad Social tienen un efecto "neutral" puesto que beneficiaría a casi todas las decilas aproximadamente en la misma proporción. Por el contrario, si queremos identificar los efectos de las reformas fiscales a medio y largo plazo, debemos utilizar el marco analítico que nos brindan los modelos de imposición y beneficios fiscales (véase Atkinson y Sutherland, 1988), y fundamentalmente, los de equilibrio general (véase Gelauff y Graafland (1994)), donde el comportamiento económico de los agentes y la interacción de las variables económicas cumplen un papel central en el análisis de la incidencia impositiva. No cabe duda de cualquier trabajo en esa dirección me-

jorará nuestro conocimiento no sólo sobre quién paga los impuestos, sino también sobre quién los pagaría si ciertas reformas fuesen adoptadas. Ésta es información muy relevante para un ciudadano de cualquier régimen económico con base política democrática.

#### NOTAS

(\*) Departamento de Econometría, Estadística y Economía Española. Avda. Diagonal, 690 Barcelona-08034. Agradecimientos a CICYT SEC96-1011-C02-01.

(\*\*) Departamento de Teoría Económica. Agradecimientos a la DGICYT PB93-0751.

(1) Los estudios sobre la incidencia y distribución de la carga fiscal del conjunto de los impuestos de la economía española se remonta a principios de los años setenta. Tras el trabajo pionero de Valle (1970), se llevan a cabo estimaciones cuantitativas de reparto de cargas tributarias por niveles de renta para los años 1965 y 1970. El primer estudio fue obra de Perona (1972), mientras que el segundo lo llevó a cabo para el Instituto de Estudios Fiscales La Sociedad Macro-métrica S.A., cuyos resultados fueron difundidos por Pérez Morales (1974). No obstante, fue Valle (1974) quien desarrolló algunas conclusiones adicionales tras introducir la metodología de Pechman y Okner, mientras que Lagares (1975) estudió el grado de progresividad de los distintos impuestos y su contribución a la equidad del entonces regresivo sistema tributario español.

(2) Los cinco primeros impuestos del cuadro son estimados a partir de la información de EPF90-91, mientras que los tres últimos son imputados a las familias en función de las hipótesis de incidencia. Las cuotas pagadas a la Seguridad Social a cargo del trabajador incluye aquellas pagadas por autoempleados, empleados y desempleados. Los impuestos del IVA, especiales y de Sociedades no incluye pagos realizados por no residentes. El porcentaje sobre el total de impuestos que ha sido asignado es del 90,30%.

(3) Entre las múltiples referencias que podríamos incluir debemos destacar el trabajo de Zabalza (1988). Por su claridad expositiva sobre el problema y la panorámica que ofrece sobre trabajos anteriores.

(4) El método utilizado para calcular estos pagos se describe en Manresa, Calonge y Berenguer (1996). Es necesario insistir que las cantidades obtenidas y su distribución dependen de la información económica de base que nos proporciona la encuesta sobre las unidades domésticas (ingresos y gastos) y de las hipótesis de incidencia efectuadas en el apartado anterior.

(5) Las cotas de los intervalos son valores extremos de los índices. Así, el índice de Suits tomará el valor  $-1$  si toda la carga fiscal recae sobre el individuo más pobre, y será igual a la unidad si ésta recae sobre el más rico de la población.

### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Argimón, I y J.M. González Páramo (1987), "Traslación e incidencia de las Cotizaciones Sociales por niveles de renta en España, 1980-1984", *Fundación Fondo para La Investigación Económica y Social*, D.T.#1.
- Argimón, I y J.M. González Páramo (1987), "Una medición de la rémora inflacionista en el IRPF, 1979-1985", *Investigaciones Económicas*, XI.
- Atkinson, A.B. y H. Sutherland (1988), "Tax Benefit Models", Sticerd, London.
- Banco de España (1996), Cuentas financieras de la economía española, (1986-1995), Madrid.
- Barthold, T.A. (1993), "How should we measure distribution?", *National Tax Journal* XLVI, pp. 291-299.
- Escobedo, I. (1991), "Un Análisis empírico de los efectos finales producidos sobre el empleo industrial por el sistema de financiación de la seguridad social española: 1975-1983", *Investigaciones Económicas* XV, 169-192.
- Gelauff, G.M. y J.J. Graafland (1994), "Modelling Welfare State Reform", in D.W. Jorgenson, J.J. Laffont, T. Persson, H.K. Van Dijk, (eds), *Contributions to Economic Analysis*, North-Holland, The Netherlands.
- INE (1992), Contabilidad Nacional de España, Serie enlazada 1964- 1961, Base 1986, Instituto Nacional de Estadística, Madrid.
- INE (1992), "Encuesta de Presupuestos Familiares 1990-91", Metodología, Instituto Nacional de Estadística, Madrid.
- INE (1993), "Encuesta de Presupuestos Familiares 1990-91", Primeros Resultados, Joint Committee on Taxation (1993), "Methodology and issues in measuring changes in the distribution of tax Burdens", (JCS7-93), June 14.
- Kakwani, N.C. (1977), "Measurement of Tax Progressivity: An International Comparisons", *The Economic Journal*, 87, 71-80.
- Lagares, M. (1975), "La distribución de la carga tributaria en España: Algunos aspectos de interés para la política fiscal", *Hacienda Pública Española*, núm. 33.
- Lasheras, M.A., I. Rabadán, y R.Salas (1993), "Política Redistributiva del IRPF entre 1982 y 1990", *I Simposio sobre Igualdad y Distribución de la Renta y Riqueza*, Fundación Argentina.
- Manresa, A., S. Calonge, y E. Berenguer (1996), "Progresividad y redistribución de los impuestos en España, 1990-1991", *Papeles de Economía Española*, núm. 69, págs. 141-159.
- Ministerio de Economía y Hacienda (1992), "Memoria de la Administración Tributaria", Secretaría de Estado de Hacienda.
- Mayo, R. y R. Salas (1993), "Progresividad del IVA y los impuestos especiales. Incidencia de las pautas de gasto", Mimeo.
- Pechman, J.A. y B. Okner (1974), *Who bears the tax burden?* The Brookings Institution, Washington D.C.
- Pechman, J.A. (1985), *Who paid the Taxes, 1965-1985*, The Brookings Institution, Washington, D.C.
- Pérez-Morales, Leoncio (1974), "Distribución de la carga tributaria por escalones de renta", *Hacienda Pública Española*, núm. 26.
- Perona, D. (1972), "La distribución de la carga tributaria en España", Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Rabadán, I. y R. Salas (1995), "Impacto distributivo de las cotizaciones sociales", Mimeo.
- Reynolds, M. y E. Smolensky (1977), *Public Expenditure, Taxes and the Distribution of Income: The United States, 1950, 1961, 1970*, Academic Press, New York.
- Salas, R. (1994), "Distribución de la Renta y redistribución a través del IRPF en España", ICAE, núm. 9409, (Diciembre 1994).
- Suits, D. (1977), "Measurement of tax progressivity: An international comparisons", *The American Economic Review*, 87, 71-80.
- Valle Sánchez, V. (1970), "El reparto de la carga tributaria por niveles de renta: un ejercicio práctico referido a España", *Hacienda Pública Española*, núm. 5.
- Valle Sánchez, V. (1974), "La distribución de la carga monetaria de los impuestos. Una aplicación a España de las hipótesis de Peckman-Okner", *Hacienda Pública Española*, núm. 26, 75-80.
- Zabalza, A. (1987), "Los efectos económicos de las cotizaciones a la Seguridad Social". En *La Fiscalidad de la Empresa*, Fedea, Madrid.



# Economía Internacional

---

## EL CONSEJO EUROPEO DE AMSTERDAM: OCASIÓN PERDIDA PARA AVANZAR EN LA CONSTRUCCIÓN EUROPEA

---

Nieves García Santos

### INTRODUCCIÓN

---

El Consejo Europeo reunido en Amsterdam los días 16 y 17 de junio de 1997 ha clausurado la Conferencia Intergubernamental, comenzada hace un año. Ésta ha logrado un acuerdo sobre el proyecto de reforma del Tratado de la Unión Europea. Con ello se despeja el camino para la apertura del proceso de ampliación, en consonancia con las conclusiones del Consejo Europeo de Madrid. El Tratado de Amsterdam se firmará en octubre de 1997.

Además en el Consejo Europeo ha aprobado resoluciones que facilitan el paso a la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria, así como también se ha aprobado otra resolución sobre el Crecimiento y el Empleo haciendo hincapié sobre la importancia de éste como objetivo prioritario de las políticas económicas.

El Consejo de Amsterdam, sin embargo, ha supuesto una decepción para los más pro-europeístas. Su enfoque original suponía concentrarse en los aspectos de "libertad, seguridad y justicia"; es decir facilitar la movilidad de las personas y garantizar su seguridad personal mediante la armonización de leyes en justicia e interior. Sin embargo, las resoluciones finalmente adoptadas en materia de libertad de movimiento de las personas han supuesto un escaso avance. Como tampoco se ha logrado tomar una decisión clara sobre la ampliación

de la Unión Europea. En materia de coordinación de la política económica, parece que el avance se limita más a la declaración de intenciones que a las medidas efectivas, a pesar de haberse adoptado una resolución sobre el crecimiento y el empleo, que recoge las inquietudes francesas.

Según los limitados acuerdos adoptados, y en ello coinciden todos los analistas, los países de la Unión Europea se han mostrado menos dispuestos a la cesión de soberanía nacional, y más atentos a la opinión pública. Ello explica que se hayan incluido declaraciones múltiples que dan satisfacción a intereses particulares expresados por los países. Quizá, como se ha señalado, el tratado de Maastricht dio lugar a costosos procesos de ratificación nacional, y los gobiernos actuales no están dispuestos en el presente a pasar por los mismos trances. En el Tratado de Amsterdam se ha enfatizado que la Unión Europea sólo debería dedicarse a aquellas cuestiones que no pueden hacerse a nivel nacional, lo cual se ha incluido en un protocolo de subsidiariedad. Además se ha incluido la noción de avance a distintas velocidades, que se ha denominado "principio de flexibilidad", según el cual algunos países podrían adoptar políticas comunes incluso si otros no lo acuerdan, aunque ello se somete a votación mayoritaria, con la posibilidad de ser bloqueado si algún país invoca interés nacional para impedir dichos acuerdos.

El resultado ha sido un retroceso de los aspectos sobre los que se deseaba avanzar según se expresó en la cumbre de Maastricht. Entonces se declaró la insatisfacción por el escaso avance respecto a la unión política, lo que dio lugar a la propuesta de revisión del Tratado de la Unión Europea. Sin embargo, ahora los resultados de esta cumbre no permiten afirmar que se haya avanzado mucho en el proyecto de constitución de la unión política: no se han tomado decisiones concretas para tener políticas económicas coherentes (más allá de la política monetaria), no se tiene una política común sobre inmigración y asilo, no se ha decidido que la Unión Europea se constituya como unión de defensa, y no se ha avanzado para que se tengan unas instituciones capaces de gestionar una Unión europea más amplia.

Dentro de los temas que se han abordado, hay que resaltar:

- Propuestas de integración
- La ampliación de la Unión europea
- Las medidas para estimular el empleo y el crecimiento.
- La Unión Económica y Monetaria

## 1. PROPUESTAS DE INTEGRACIÓN

El nuevo Tratado de la Unión Europea ha omitido las propuestas de integración más ambiciosas. Así, no se ha acordado que la política exterior sea representada por una figura con relevancia en las estructuras comunitarias, como tampoco se ha permitido que la organización de defensa de la Europa occidental se integre en la Unión Europea.

Adicionalmente, se han dado opciones de excepción (*opt-outs*) parciales a Gran Bretaña, Irlanda y Dinamarca. Así, aunque el acuerdo de Schengen sobre libre circulación de personas se añade al acervo comunitario, Gran Bretaña e Irlanda han mantenido el control de sus fronteras. Las decisiones sobre temas de fronteras tienen que ser mediante voto de unanimidad.

En cuanto a las cuestiones de asilo, inmigración y visas, las decisiones seguirán sujetas a unanimidad, retrasando la sustitución de las decisiones a mayoría cualificada tras un perio-

do de cinco años, y sólo si dos tercios de los países están de acuerdo con ello. Esta decisión supone un cierto retroceso de la propuesta inicial que suponía un periodo de transición de tres años. De todas formas, las políticas de asilo y de inmigración serán transferidas en un plazo de ocho años, desde el tercer pilar la UE hasta el primer pilar.

Sin embargo, cabe destacar que se tomaron acuerdos sobre:

- Acción contra la delincuencia organizada y la droga: mediante la elaboración de un Plan de acción sobre Delincuencia organizada que comprende actuaciones tanto de prevención como de represión y que se basa en la cooperación de órganos policiales como judiciales.

En este apartado se incluyen también la adopción de acuerdos sobre lucha contra la droga, corrupción, y contra el racismo y la xenofobia.

- Acción exterior de la Unión Europea:

Cuestiones comerciales: la Unión Europea ha acogido con satisfacción el cierre de las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio sobre liberalización de servicios básicos de telecomunicaciones. Sin embargo, no se han extendido los poderes de la Comisión para negociar acuerdos comerciales en servicios además de en los bienes.

Se han reiterado los propósitos de colaboración entre Estados Unidos y la Unión europea, así como de avanzar en el fortalecimiento de las relaciones entre los países mediterráneos.

Se han hecho declaraciones en favor del avance en las relaciones con países como Rusia, la antigua Yugoslavia, etc.

La Unión Europea cooperará de forma más cercana con la Unión de Europa Occidental, cuerpo de defensa que no se ha decidido integrar en la Unión Europea aún.

En la política exterior (dentro del segundo pilar) se ha introducido el voto por mayoría limitada. Adicionalmente se ha decidido que el actual secretario general del Consejo de Ministros sea el "alto representante" de la política exterior y de seguridad.

## 2. AMPLIACIÓN

El Consejo Europeo de Amsterdam ha abierto el camino para la ampliación de la Unión Europea, a pesar de la dilación en la resolución de algunas cuestiones cruciales sobre las instituciones. Así, no se ha tomado ninguna decisión de modificación sobre el tamaño de la Comisión europea, donde los países pequeños se han negado a renunciar a su comisionado. El peso de los países debería hacerse mediante la ponderación de los votos. El peso de los votos actualmente no refleja la distribución de la población; por ejemplo, Luxemburgo con 450 mil habitantes tiene dos votos, mientras que Alemania con 80 millones de habitantes tiene diez votos. La situación actual implica que mientras que el conjunto de países formado por Alemania, Francia, Gran Bretaña, Italia y España representa en 80% de la población, sólo suponen el 55% de los votos. La solución adoptada retrasa la modificación de esta cuestión hasta el momento en que se produzca la primera ampliación. La solución se ha planteado en tres etapas:

1. Hasta la primera ampliación, se mantendrá el *statu-quo*.

2. Si la primera ampliación incluye menos de cinco países, todos los países mantendrán un comisionado, pero los países más grandes (Alemania, Francia, Gran Bretaña, Italia y España) perderán el segundo. A la par, se reponderarán los votos.

3. Si hay una segunda ampliación o si la primera es de más de cinco países, el sistema se revisará.

Sin embargo ello no retrasará la ampliación. A partir de ahora se abre un período en el cual, además de dictaminarse sobre las solicitudes de adhesión, se observará una agenda donde se recoge el desarrollo de las políticas agrícolas, estructurales, y el marco financiero. El inicio del período de adhesión tendrá lugar seis meses después de haberse cerrado la Conferencia Intergubernamental en Amsterdam; es decir, a partir de finales de este año. De hecho está previsto que en la reunión del Consejo Europeo en Luxemburgo, en diciembre, se presente un informe global sobre el proceso de ampliación. Además, entonces se aprobará la estrategia de la Unión previa a la adhesión y otros medios para fortalecer la coo-

peración entre la Unión Europea y los países candidatos. El primer grupo de países que podrían dar lugar a la ampliación podría estar constituido por Hungría, Polonia y la República Checa, aunque también han mostrado su interés la república Eslovaca, Slovenia, los países Bálticos, Bulgaria, Rumania y Chipre.

## 3. EMPLEO, COMPETITIVIDAD Y CRECIMIENTO

Como contraprestación al mantenimiento del Pacto de Estabilidad, se han acordado dos resoluciones que ofrecen apoyo teórico a las demandas francesas de tener un contrapeso político o un compromiso sobre el crecimiento y el empleo. Las resoluciones incluyen un enfoque para reducir las barreras al empleo, el estímulo al Banco Europeo de Inversiones para que promueva la creación de empleo, y una mayor dirección política en la política macroeconómica. No obstante esta última afirmación, parece que las políticas de empleo no se plantearán mediante estímulos de demanda, sino a través de una flexibilización de las estructuras, a cuya rigidez se achaca el diferente comportamiento del mercado laboral europeo en comparación con el americano. En concreto se pide, una mayor adaptabilidad del mercado de trabajo a la vista del cambio económico y que se articulen medidas que aumenten la empleabilidad de los trabajadores.

TASA DE PARO		
Porcentaje s/población activa	1980	1997
EUROPA.....	6,4	10,8
ESTADOS UNIDOS.....	7,2	5,3

### 3.1. La Resolución sobre Crecimiento y Empleo

La resolución sobre Crecimiento y Empleo recoge la inquietud francesa y establece el empleo como una prioridad en la Unión Europea. No obstante, parece que la intención es no dejar abierta la sospecha de que el estímulo del mismo se pueda hacer mediante medidas expansivas presupuestarias al afirmarse explícitamente que "las políticas presupuestarias sanas van unidas a un crecimiento fuerte y sostenible en la producción y el empleo".

Tras declarar que la UEM y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento amplían las posibili-

dades del mercado interior y que permiten un marco no inflacionario de bajos tipos de interés, se resalta la importancia del vínculo entre el buen funcionamiento del mercado interior, la UEM y el empleo. Las políticas económicas adecuadas para favorecer a éste son aquellas que: (1) aumentan la capacitación de la fuerza laboral, y (2) aumentan la flexibilidad del mercado laboral. Además deberían modernizarse los sistemas de protección social para que contribuyan al empleo y a la competitividad.

El Consejo Europeo ha hecho un llamamiento para que los agentes económicos y sociales y las autoridades nacionales asuman sus responsabilidades en ese terreno. Además considera que, según está recogido en el Tratado de la Unión Europea, se debería hacer un esfuerzo para coordinar las políticas económicas, lo cual contribuiría a incrementar la eficacia de las mismas. Un aspecto importante, en cualquier caso, sería conseguir unas políticas sostenibles y equilibradas que favorecieran a la mejora de la competitividad. Estas cuestiones, coordinación y sostenibilidad, son básicas para la creación de empleo. Se ha aconsejado, además, que las políticas atiendan a la eficacia del funcionamiento del mercado de trabajo, a la innovación tecnológica y al potencial de creación de empleo de las pequeñas y medianas empresas. Adicionalmente se considera adecuado prestar atención a los sistemas de educación, e incentivos fiscales y sociales a la creación de empleo.

Así, en la coordinación de políticas económicas recogida en el Tratado de la Unión Europea se prestará más atención a los programas plurianuales de empleo. A nivel del Tratado de la UE la coordinación se garantiza por la creación de un Comité de Empleo al que se le pide que trabaje en cooperación con el Comité de Política Económica. El Comité de Empleo se inscribe dentro de un nuevo Título del Tratado relativo al empleo, de forma que su importancia como objetivo último de las políticas económicas quede sancionado institucionalmente. Además, los proyectos de crecimiento establecidos al amparo de la UE (redes transeuropeas, programas de investigación y desarrollo) se reexaminarán para asegurarse que son adecuados para la creación de empleo. Por su parte el Banco Europeo de Inversiones puede dirigirse en mayor medida a fomentar proyectos de inversión mediante sus propios fondos y median-

te recursos a los mercados de capitales. Las materias consideradas como principales son:

- Proyectos de alta tecnología de las pequeñas y medianas empresas.
- Educación, sanidad, medio ambiente.
- Grandes redes de infraestructura.

El Banco Europeo de Inversiones ya se había centrado en proyectos relacionados con las pequeñas y medianas empresas en sus programas de 1992, con el objetivo de crear 45,000 empleos, de los cuales a 1996 se habían creado 30,000. Los fondos prestados por el Banco Europeo de Inversiones para proyectos de redes transeuropeas ascienden a 33 miles de millones de Ecus desde 1992. Sin embargo a partir de ahora su papel podría cambiar desde avalista y prestamista a inversor, pudiéndose involucrar en proyectos de venture capital (en los que jugarían un papel el Fondo Europeo de Inversiones, mediante concesión de garantías).

### 3.2. Conclusiones de la Presidencia

En el Consejo que se celebrará en Luxemburgo en diciembre de 1997 se examinarán los avances realizados en los programas relacionados con las pequeñas y medianas empresas, las iniciativas del BEI y las políticas de empleo nacionales.

La Presidencia ha señalado que las políticas de empleo son prioritarias, dado que se consideran inaceptables los elevados niveles de paro, especialmente graves para los jóvenes, los parados poco cualificados o los parados de larga duración. Las políticas que se planteen deben dirigirse a incrementar la flexibilidad de los mercados laborables y de las propias personas (mejorando su cualificación). Además se enfatiza la importancia de la competitividad de la economía como base para crear empleo, sobre la cual se destaca la importancia de reducir la carga impositiva, la seguridad social y la merma de recursos disponibles para invertir en capital humano que supone la acumulación de deuda por políticas presupuestarias expansivas. Adicionalmente se señala el requisito de moderación salarial, y su adaptación a las cualificaciones del trabajo y a las diferencias entre regiones.

De forma más general, se ha reiterado la importancia del funcionamiento correcto del mercado único para fomentar la competitividad y el empleo. En este propósito se enmarca el Plan de Acción para el Mercado Único, cuyo primer objetivo es hacer más eficaces las normas existentes del mercado único. En este sentido se ha subrayado la necesidad de tener procedimientos rápidos para la solución de problemas, así como el propósito de simplificar las reglamentaciones jurídicas existentes para reducir la carga administrativa de las empresas. Las tres próximas Presidencias han adquirido el compromiso de dar prioridad al Plan de Acción.

#### 4. UNIÓN EUROPEA Y MONETARIA

En esta materia se ha alcanzado una solución de compromiso que, a la vez que recoge los intereses de Francia de enfatizar el objetivo de la promoción del empleo, no modifica los compromisos recogidos ya en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento alcanzados en la cumbre de Dublín en diciembre de 1996. Adicionalmente, se han adoptado acuerdos sobre un mecanismo de cambios reformado, y acuerdos que recogen el estatuto legal del euro.

Así, el Consejo Europeo ha adoptado una resolución en la que se recoge el compromiso de los Estados miembros de la ejecución del Pacto de Estabilidad y Crecimiento acordado en Dublín. En cuanto al establecimiento de un nuevo mecanismo de tipos de cambio, el Consejo europeo, mediante una Resolución pertinente, ha adoptado los principios y los elementos fundamentales para su aplicación.

##### 4.1. La Resolución sobre el Pacto de Estabilidad y Crecimiento

La importancia de la disciplina presupuestaria fue puesta de manifiesto en el Consejo Europeo de Madrid en 1995, ratificado en Florencia en julio de 1996 y concretado en Dublín en diciembre de 1996 en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. En el mismo se destacaba la importancia de tener unas finanzas públicas saneadas que favorezcan los objetivos de la estabilidad de precios y de crecimiento sólido. Una situación presupuestaria saneada permitiría a los Estados miembros hacer frente a fluctuaciones cíclicas normales dentro del valor límite del 3%.

Respecto al Pacto de Estabilidad y Crecimiento puede destacar que:

- no supone un cambio en los requisitos para participar en la tercera fase de la Unión Monetaria,
- la política presupuestaria sigue siendo responsabilidad de cada Estado miembro,
- contiene medidas de carácter preventivo y disuasorio para evitar la generación de déficit excesivos.

El Pacto está compuesto por la resolución y dos reglamentos del Consejo, uno referido al refuerzo de la supervisión de las políticas económicas, y el segundo sobre la clarificación del procedimiento de déficit excesivo. La resolución ofrece orientaciones políticas a los Estados miembros, a la Comisión y al Consejo:

##### — Estados miembros:

- Se comprometen a respetar el objetivo presupuestario a medio plazo y adoptar medidas correctoras bajo propia iniciativa o tras haber sido alertados por el Consejo.
- La corrección deberá haber finalizado antes de transcurrir un año desde la detección del déficit excesivo.
- Sólo en caso de grave recesión (caída anual del PIB real del 0,75% como mínimo) se agilizaría el procedimiento de déficit excesivo.

##### — Comisión:

- Presentará informes y dictámenes que faciliten el sistema de alerta rápida y la aplicación del procedimiento del déficit excesivo.
- Recomendará a favor de las decisiones del Consejo sobre existencia o no de déficit excesivos.
- Presentará por escrito las razones por las cuales no considera un déficit del 3% como excesivo, si este fuera el caso y si no coincidiera su opinión con la del Comité Económico.

##### — Consejo:

- Se compromete a aplicar el Pacto de Estabilidad.

- Impondrá sanciones si un Estado miembro participante deja de adoptar medidas necesarias para finalizar una situación de déficit excesivo.
- Siempre que el Consejo decida imponer sanciones a un Estado exigirá un depósito sin intereses.
- Si no se corrige la situación de déficit excesivo en dos años, el depósito se convertirá en multa.
- Si el Consejo, previa recomendación de la Comisión, no actúa en los procedimientos de déficit excesivo o de supervisión de las situaciones presupuestarias, dejará por escrito las razones que justifiquen su decisión de no actuar.

#### 4.2. La Resolución sobre establecimiento de un mecanismo de cambios en la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria

Sobre la base de los acuerdos alcanzados en sus reuniones de Florencia y Dublín, el Consejo Europeo acordó el establecimiento del mecanismo de tipos de cambio cuando se inicie la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria el 1 de enero de 1999 que vincule las monedas de los Estados miembros que no formen parte de la zona del euro a este último. El euro constituirá el centro del nuevo mecanismo.

Según se explica en los principios de la resolución la existencia de desajustes de los tipos de cambio reales, o fluctuaciones excesivas de los tipos de cambio nominales entre el euro y las demás divisas de la UE perturbarían los flujos comerciales entre Estados miembros. Además, el mecanismo de tipos de cambio contribuirá a asegurar que los Estados miembros fuera de la zona del euro que participen en el mecanismo, orienten sus políticas hacia la estabilidad y hacia la convergencia, a parte de que contribuirá a evitar presiones injustificadas de los mercados de divisas. En estos casos, las respuestas incluirían decisiones sobre los tipos de interés junto con intervenciones coordinadas.

La participación de los Estados miembros que no pertenezcan a la zona del euro en el mecanismo de tipos de cambio será voluntaria. Además, se deja la flexibilidad suficiente para conciliar los distintos grados y estrategias de la convergencia económica de los Estados miembros

fuera de la zona del euro que se incorporen al mecanismo. Por último, la cooperación en materia de política de tipos de cambio puede fortalecerse aún más, por ejemplo, permitiendo vínculos cambiarios más estrechos entre el euro y otras monedas incluidas en el mecanismo de tipos de cambio, en los casos y en la medida en que ello resulte conveniente a tenor de los progresos realizados hacia la convergencia.

#### Características del mecanismo de cambios.

Se fijará un tipo central respecto del euro para la moneda de cada Estado miembro fuera de la zona del euro que participe en el mecanismo de tipos de cambio. Habrá una banda de fluctuación normal de 15% en torno a los tipos centrales. Éstos seguirán siendo la referencia para los Estados miembros no integrados en la zona del euro que participen en el mecanismo.

Las intervenciones en los *márgenes* serán automáticas e ilimitadas, y se dispondrá de financiación a muy corto plazo. Sin embargo, el BCE y los bancos centrales de los otros participantes podrán suspender la intervención, teniendo en consideración siempre todos los factores pertinentes y, en particular, la necesidad de mantener la estabilidad de los precios y la credibilidad del funcionamiento del mecanismo de tipos de cambio. Además se considera el uso flexible de los tipos de interés y la posibilidad de una intervención *intramarginal* coordinada.

Las decisiones sobre los tipos centrales y a la banda de fluctuación normal las adoptarán de mutuo acuerdo los Ministros de los Estados miembros de la zona del euro, las autoridades monetarias (ministros y gobernadores de los bancos centrales) de los Estados miembros no pertenecientes a la zona del euro que participen, y el BCE.

Se podrán fijar bandas de fluctuación más estrechas que la normal, apoyadas en principio por una intervención automática y financiación cuando un Estado miembro no perteneciente a la zona del euro lo solicite.

#### 4.3. Conclusiones de la Presidencia

Como líneas de estímulo de trabajo, el Con-

**LOS TRES PILARES DE LA UNIÓN EUROPEA.**• *Primer pilar:*

Contiene las principales materias de interés de la comunidad, e implica una gran intervención de las instituciones de la Unión Europea: Comisión, Parlamento y Tribunal de Justicia.

• *Segundo pilar:*

Los países se tiene que poner de acuerdo sin que intervengan las instituciones de la Unión Europea.

• *Tercer pilar:*

Foro intergubernamental con escasa intervención de las instituciones de la Unión Europea.

**TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA DE AMSTERDAM. RESUMEN DE LOS PRINCIPALES PUNTOS.**

- La zona de libertad, seguridad y justicia entrará en vigor para los ciudadanos de la UE en un período de 5 años tras la ratificación del Tratado.
- Los Estado miembros que violen las libertades básicas se enfrentarán a la suspensión de los derechos de voto en el Consejo de Ministros.
- Se requiere unanimidad al menos durante 5 años en decisiones sobre inmigración, política de visa y asilo político.
- La política exterior de la UE se representará por el secretario general del Consejo y no por un político de alto rango.
- Cualquier Estado que crea que sus intereses vitales están en peligro puede bloquear el voto mayoritario en la política exterior.
- Podría incluirse en el futuro la Unión Europea Occidental en la UE, pero permanece la OTAN como institución central para la defensa europea.
- Existe un acuerdo en principio de que la Comisión sólo debería tener 20 miembros tras la ampliación, con un miembro por cada Estado.
- No acuerdo sobre cómo reponderar votos de los Estados miembros en el Consejo. Se decidirá cuando tenga lugar la ampliación.
- El voto mayoritario permitirá a algunos países de la UE moverse a la par sin esperar a los demás, pero sólo en ciertas áreas de políticas.

sejo Europeo ha enfatizado la necesidad de avanzar en el proceso de coordinación económica en la tercera fase de la UEM, y ha recomendado que las directivas de política económica refuercen su orientación hacia la creación de empleo.

En relación con la importancia de mantener intacto el Pacto por la estabilidad y crecimiento se entiende el hecho de que se hayan aprobado dos reglamentos que garantizan la disciplina presupuestaria en la Unión Monetaria. Así, por una parte, se establece un marco de vigilancia multilateral, y por otra parte, se ordena que las sanciones que se imponen a los Estados que tienen un déficit excesivo se distribuyan a los Estados que no lo tienen.

Dado que se considera que los preparativos técnicos de la UEM se han cumplido, el esfuerzo se debe plantear en dos áreas:

— Concretar aspectos prácticos de la introducción del euro.

— Avanzar en el diseño de las relaciones cambiarias con las monedas no comunitarias.

Respecto a los Reglamentos que constituyen el marco periódico del euro, el que se basa

en el artículo 235 del tratado de la Unión Europea ha sido adoptado, mientras que el que se basa en el artículo 109 será adoptado tras la decisión de los Estados que formarán parte del área del euro en 1998. Por otra parte, ya se han comentado en el apartado anterior las características de las relaciones cambiarias con terceros países.

**Conclusiones.**

El nuevo Tratado de Amsterdam contenía un propósito de adaptar las instituciones para hacerlas más adecuadas al proceso de ampliación de la Unión Europea. A la vez, se pretendía ratificar y de dar contenido concreto al Pacto de Estabilidad y Crecimiento, acordado en la cumbre de Dublín, para hacer realidad las reglas de límite de déficit excesivo en la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria. Sin embargo, en las semanas anteriores a la cumbre de Amsterdam, el resultado de las elecciones francesas y la demanda del nuevo primer ministro francés de tener una Unión Europea más próxima a los intereses de los ciudadanos, especialmente referido al empleo, añadió una sombra sobre el Pacto de Estabilidad y sobre el proyecto europeo en sí mismo.

Se puede afirmar que en Amsterdam se han conseguido dos objetivos:

— Acepta el Pacto de Estabilidad en su redacción original, sin correcciones que recogieran las peticiones de Francia.

— Cerrar la Conferencia Intergubernamental, que abre el camino para la admisión de nuevos miembros a la comunidad europea.

Sin embargo no ha habido acuerdo para tener una política exterior de alto rango, ni la Unión Europea se ha decidido a adquirir su propia fuerza de defensa (la Unión Europea Occidental). Y aunque la política exterior será aplicada bajo votación mayoritaria, cabe el bloqueo si un país advoca el interés nacional. Esta posibilidad también se aplicará a las decisiones de flexibilidad por las cuales un grupo de países podría decidir adoptar políticas comunes aunque otros no lo deseen.

Tampoco ha habido cambios significativos en las cuestiones referidas a justicia e interior. Aunque las políticas de inmigración, asilo y visa, y la libre circulación de Schengen pasarán a ser parte del primer pilar comunitario, las decisiones en estas cuestiones permanecen bajo el voto por unanimidad, y Gran Bretaña, Irlanda y Dinamarca han obtenido excepciones parciales (*opt-out*). La resistencia a cambiar las

reglas de votación desde la unanimidad a mayoría suponen un freno al avance.

Tampoco se han podido tomar decisiones en cuanto a la composición de la Comisión o en cuanto al reparto de votos por países, dilatando tales cuestiones al momento en que la ampliación de la Unión Europea vaya a tener lugar.

Por último, la demanda de Francia de enraizar el objetivo del empleo en las políticas comunitarias y de ofrecer un contrapeso político a la independencia del Banco Central Europeo, ha terminado con un resultado poco concreto. Así cabe entenderse la resolución sobre el empleo, y el estímulo al Banco Europeo de Inversiones para dirigirse a proyectos que favorezcan el empleo. Sin embargo no ha habido decisiones concretas ni asignaciones monetarias para las políticas de empleo.

Los aspectos que han salido reforzados de la cumbre de Amsterdam, son precisamente aquellos que no constituían el núcleo de la agenda, aquellos relacionados con la Unión Monetaria. Así, se considera un éxito el avance de las reglas del Pacto de estabilidad sobre los procedimientos sancionadores en caso de déficit excesivos, el establecimiento del mecanismo de cambios entre el área euro y el área no euro, y la adopción de los reglamentos que recogen el estatuto jurídico de la futura moneda europea.

## EL INFORME ANUAL DEL BANCO DE PAGOS INTERNACIONALES DE BASILEA Y LAS PERSPECTIVAS ECONÓMICAS DE LA OCDE(\*)

---

Como cubren terrenos análogos y existe un amplio consenso entre los expertos sobre la materia, el diagnóstico de situación económica y los consejos del Banco de Pagos Internacionales de Basilea (BPI) no difieren gran cosa en el fondo de los de la OCDE, aunque hagan hincapié en aspectos diferentes. Nos referiremos primero al informe a nuestro juicio más importante, el del BPI, y luego, más brevemente, al de la OCDE, y en especial a la parte dedicada a España.

### INFORME DEL BANCO DE PAGOS INTERNACIONALES DE BASILEA

---

El informe anual (que cubre del 1º de Abril de 1996 a 31 de Marzo de 1997) confirma una vez más el acreditado papel del BPI de sibila Casandra, que anunciaba a los romanos los peligros que se le venían encima. Así, el BPI, a diferencia de otros organismos internacionales económicos, no se deja contagiar demasiado del optimismo general sobre la situación de la economía mundial y aunque reconoce –con calma y sin comentarios– que es buena, en especial la de los países industriales y emergentes, alerta sobre los puntos débiles, sobre todo en el sistema financiero internacional.

#### Situación económica y financiera mundial

---

El informe empieza llamando la atención sobre las sorpresas –en general favorables– de la situación económica:

[En 1996] "Las cotizaciones de las acciones subieron rápidamente en muchos países, a pesar del estancamiento de sus economías y de tipos de inflación bajos. Los diferenciales entre el rendimiento de los bonos europeos disminu-

yeron y el de los americanos aumentó, al revés de lo ocurrido en 1994 y 1995. El dólar subió... a pesar de déficit comerciales persistentes y crecientes. En Japón y en las grandes economías continentales europeas la inversión no subió en el grado que justificaba el aumento de las exportaciones... Los flujos de capital privado a los mercados emergentes, en especial mediante emisiones internacionales de bonos, superaron con mucho récords anteriores. Esos desarrollos sorprendentes ¿fueron el resultado de fuerzas económicas fundamentales o más bien se verán anulados por dichas fuerzas en el futuro?"

"En parte no lo sabemos. El cambio tecnológico y la desregulación rápidos, que hoy afectan profundamente la economía global, hacen que no veamos claro qué es posible y razonable. Por una parte, pueden significar un crecimiento más rápido de la productividad, mejoras en el nivel de vida y mayores beneficios para las empresas. Por otra, pueden causar dificultades de transición y efectos secundarios inesperados que resulten de la interacción de muchas fuerzas cambiantes, reales, financieras y sociales... Hay muchos procesos económicos que no entendemos del todo, especialmente en el terreno financiero."

Después de esta honrada confesión de ignorancia, el Banco de Basilea insiste sobre la necesidad de respetar la ortodoxia financiera y monetaria:

"Sin embargo hay algo que sabemos con certeza. La inflación, una expansión monetaria excesiva y una política fiscal demasiado permisiva contribuyen a que aparezcan ideas falsas y se tomen decisiones equivocadas...[como] asignaciones equivocadas de recursos económicos, probables en un mundo en que los es-

tándares de valor y los precios relativos fluctúan demasiado... Cuando cede la inflación [como ocurre ahora], aparecen daños más profundos causados [antes] a la economía... Muchas de las dificultades actuales proceden de excesos de períodos anteriores, de la consiguiente acumulación de deuda y del proceso de recuperación del equilibrio macroeconómico".

"Los gobiernos de muchos países industriales, para reducir volúmenes [excesivos] de deuda incurridos en un tiempo en que se consideraban aceptables, han tenido que reducir más aún sus déficit fiscales en 1996, a pesar de una economía poco boyante y de una baja inflación".

Sorprendentemente, el informe quita importancia a los criterios de Maastricht, porque cree que, con o sin ellos, los países se han visto obligados a corregir alegrías anteriores: "En este contexto histórico, hay que considerar que los criterios de Maastricht sólo han jugado un papel secundario, aunque claramente importante en términos temporales. [Es decir las medidas de austeridad de todos modos tenían que tomarse; Maastricht sólo las ha acelerado]. Lo fundamental es que muchos gobiernos de países industriales han empezado a cuestionar seriamente si podían mantener sus promesas de proteger a los trabajadores, jubilados y demás beneficiarios de la seguridad social [sin aumentar fuertemente los impuestos]. La incertidumbre consiguiente de los consumidores e inversores está retardando el proceso de consolidación fiscal al reducirse el gasto [de consumidores e inversores] y bajar los ingresos fiscales, aumentando así la necesidad de rigor fiscal para que el déficit público no aumente".

El BPI está preocupado por la poca prudencia de los inversores:

[En muchos países] los mercados financieros sufren las huellas dejadas por un periodo de alta inflación... Quizá los participantes en el mercado se habían acostumbrado a los altos rendimientos asociados a las etapas iniciales de la desinflación...y los rendimientos que aparecen cuando los bancos centrales tratan de reavivar una economía estancada les parecen demasiado bajos...La consecuencia es un esfuerzo de los participantes en el mercado para aumentar sus ganancias aceptando niveles elevados de riesgo. Así, ha habido flujos récord

de capital a los mercados emergentes, aceptando *spreads* de riesgo decrecientes ... los diferenciales de rendimiento entre deudas públicas de baja y de alta calidad en Europa y Norteamérica han bajado dramáticamente a pesar de una historia muy corta de seriedad fiscal en las últimas. Y, finalmente, en los mercados de valores internacionales los inversores están aceptando márgenes más reducidos, experimentando con monedas de países poco estables y utilizando instrumentos derivados cada vez más complejos..." En suma, el informe teme que a lo mejor se estén dando las condiciones para un batacazo.

"De todo esto se deducen dos lecciones. La primera ya ha sido aceptada en general: hay que conceder una alta prioridad a la necesidad de conseguir estabilidad de precios y una posición fiscal sostenible. Políticas fiscales poco sólidas no sólo causan daño cuando se toman, sino que también tienen consecuencias negativas a largo plazo. La segunda es que la salud de la economía y la del sistema financiero están íntimamente unidas. La inestabilidad macroeconómica, como por ejemplo una excesiva creación de crédito e inflación, pueden producir debilidad en el sistema financiero. Recíprocamente, la debilidad en el sistema financiero, sea cual sea su origen, puede tener consecuencias macroeconómicas."

El informe describe la evolución de la economía en 1996, recalcando que los indicadores económicos han sido a veces contradictorios, lo que ha hecho difícil tomar decisiones de política monetaria:

"[Así] en EE.UU. y otros países donde la economía funciona a plena capacidad, las tensiones inflacionarias son menores de lo que podría esperarse. En este entorno, y enfrentada con incertidumbres sobre cómo responder a una consolidación fiscal, a una subida de precios de los activos financieros, y con frecuencia a fuertes alteraciones en los tipos de cambio, la política monetaria no ha cambiado gran cosa en los principales países industriales. En EE.UU., la necesidad de compaginar indicadores económicos en conflicto ha sido especialmente aguda".

"En Europa continental, el conflicto de indicadores ha tenido además un componente estructural. Sólo en algunos pequeños países se han dejado sentir presiones inflacionarias. En

general, una demanda débil se ha visto agravada por la necesidad de rigor fiscal y por una incertidumbre relacionada con los cambios de política previstos y con la perspectiva de la unión monetaria. La cartera de pedidos para la exportación era relativamente boyante, pero las inversiones no subían en la cuantía que podía esperarse. Al mismo tiempo, las economías europeas se vieron sometidas a importantes *shocks* del lado de la demanda. Se aceleró la reestructuración industrial, respondiendo a la globalización y al cambio tecnológico, lo que, en un contexto de mercados de trabajo inflexibles, hizo que en Francia y Alemania el paro subiera a las cotas más altas registradas desde la Segunda Guerra Mundial".

Respecto a la evolución financiera mundial, el informe insiste en las consecuencias del entorno cada vez más competitivo con el que se enfrentan las instituciones financieras de todo el mundo de los peligros para la solidez del sistema financiero internacional derivados de la busca de mayores rendimientos por los inversores y del fuerte aumento de los precios de los activos financieros internacionales, que hacen que un cambio súbito del sentimiento del mercado pueda ser muy peligroso.

### **Retos con los que se enfrentan las políticas monetarias y financieras**

#### *En la política monetaria.*

"En la esfera monetaria, no parece que vaya a aparecer una "divisa-ancla" [como el dólar hasta Bretton Woods] en el futuro predecible. [Es menos necesaria] ya que la tendencia a plena convertibilidad externa y la expansión [internacional] de los mercados han estrechado los límites de las políticas monetarias posibles independientemente de si siguen o no a una divisa-ancla".

EL BPI, conservador como siempre, es firme partidario de la autonomía de los bancos centrales:

"Como confirman políticas económicas recientes... la mejor salvaguardia es un mandato político de alcanzar la estabilidad de precios, unido a la autonomía [del banco central] en la ejecución de esa orden y a la exigencia de que rinda cuentas sobre si ha alcanzado o no ese

objetivo. Sin embargo, no basta con eso. La estabilidad en el valor interno y exterior de las monedas nacionales exige políticas de apoyo en otras áreas; a saber, posiciones fiscales sostenibles [déficit moderados o nulos] y una mayor flexibilidad en el mercado de trabajo. La experiencia histórica muestra que un control duradero de la inflación, lo mismo que la autonomía del banco central, exigen un amplio consenso en la opinión pública."

"En lo que respecta a la estrategia, los cambios continuos en el entorno financiero y en la economía real hacen difícil la tarea de las autoridades económicas. El crecimiento de los mercados de derivados y la aparición de la moneda electrónica son un ejemplo. Los bancos centrales se ven obligados a reexaminar constantemente sus políticas y la manera de implementarlas.

#### *En la política financiera.*

El BPI está preocupado por las serias deficiencias en el control y vigilancia de las actividad bancaria por parte de los bancos centrales, que podrían no ser suficientes para evitar una crisis:

"El reto clave para conseguir la estabilidad financiera [evitar crisis y quiebras] es completar la adaptación de los controles actuales a la nueva realidad financiera. La urgencia de esta tarea se deriva de la posible aparición de nuevas tensiones: los sectores de la industria financiera que necesitan una reestructuración son demasiado grandes; apremia la necesidad de adaptarse continuamente al nuevo entorno; y los obstáculos a implementar una disciplina del mercado eficaz y ordenada son demasiado fuertes."

"Es, pues, indispensable intensificar los esfuerzos en dos direcciones: la primera, reforzar la orientación del mercado, lo que implica mejorar los mecanismos de disciplina del mismo... [en especial] en tres áreas: ampliar el objeto y mejorar la calidad de la obligación bancaria de publicar cuentas; decretar restricciones regulatorias, como capital mínimo, para hacerlos menos vulnerables al arbitraje financiero, y limitar el impacto de formas de intervención que protegen al banco sin aumentar la capacidad de vigilarlo de la autoridad monetaria y reguladora, disminuyendo así los incentivos a una con-

ducta prudente... promover estructuras de propiedad más sensibles a las fuerzas del mercado (en especial, privatización) y suprimir obstáculos al ajuste de capital y trabajo... [tales como] reducir los constreñimientos y mejorar la efectividad de los mecanismos de OPA, [el Banco de Basilea toma, pues, partido en favor de las OPA: acepta la opinión de los banqueros anglosajones favorable a éstas sin atender a los recelos de los sólidos y conservadores banqueros alemanes y de los estatistas banqueros franceses,] y reducir la inflexibilidad del mercado de trabajo [petición archirrepetida de tantos organismos internacionales]."

"La segunda consiste en avanzar en la orientación sistémica, mejorando los mecanismos para contener el efecto dominó de quiebras de instituciones de crédito [la quiebra de un banco arrastra a otro u otros]. Para ello, debe concederse prioridad a la mejora de los sistemas de pagos y de liquidación ahora y en los años por venir. Mucho queda por hacer [en este terreno] especialmente en el áreas de las transacciones internacionales".

### **Pronósticos y tareas a realizar por los bancos centrales**

"En un mundo de inflación baja o decreciente, políticas fiscales más prudentes y la intención casi general de alcanzar una liberalización y reestructuración, se puede esperar un crecimiento sólido y sostenible de la economía global en los próximos años... Pero lo mismo que sería prematuro proclamar la muerte de la inflación, tampoco sería sensato suponer que unos datos fundamentales económicos sólidos garantizan una buena marcha de la economía en el corto plazo. Existen claros riesgos en las perspectivas de las grandes regiones económicas. Quizá el mayor es [la posibilidad de que] las presiones inflacionarias en EE.UU. sea más difíciles de reprimir que lo que se cree, y que la presente expansión pueda acabar bruscamente. Incluso un "aterrizaje suave" exigiría una serie de medidas restrictivas que podrían tener implicaciones notables en las cotizaciones de las acciones y en otras inversiones más arriesgadas. En Europa Continental, el riesgo mayor se refiere a la necesidad de reformas estructurales, especialmente en el mercado de trabajo, y a la posibilidad de turbulencias en el periodo inmediatamente anterior a la unión monetaria. Por eso, es muy importante que los países

Europeos que quieren participar en la unión monetaria sigan políticas macroeconómicas y estructurales sólidas, evitando dudas sobre su eventual participación que harían subir sus tipos de interés y minarían sus posiciones fiscales..."

### **El objetivo de estabilidad de precios**

El Banco de Basilea mantiene una actitud firme contra los que afirman (como algunos economistas de prestigio) que un poco de inflación no sólo no es peligrosa, sino que puede ser un buen estímulo para el crecimiento: "La financiación inflacionaria no sólo no aumenta el PIB y el empleo, salvo muy a corto plazo, sino que incluso puede causar el efecto contrario".

"En los últimos años, en muchos países industriales, han tenido lugar rápidas subidas de las cotizaciones de las acciones al mismo tiempo que una baja inflación. Aunque es probable que causen un aumento de la demanda, no es posible prever su magnitud y duración. Si se toman medidas intensas para frenarlo, especialmente si la inflación es baja, se corre el riesgo de una deflación. Si no se toman, se corre el riesgo de un colapso repentino de las cotizaciones, como ocurrió en Japón a principios de los años noventa. Quizá la mejor respuesta sea utilizar menos la política monetaria y tomar medidas prudenciales designadas a limitar los créditos especulativos respaldados por activos financieros con precios muy inflados. El pasado reciente parece indicar que ese problema ha surgido, sobre todo, tanto en países industriales como en los emergentes, a consecuencia de una desregulación de los mercados financieros demasiado rápida o mal diseñada."

Otro problema consiste en que las medidas monetarias desinflacionarias pueden subir el tipo de cambio de la moneda nacional, con la consiguiente deterioro de la balanza de pagos. El BPI no parece preocuparse demasiado de este peligro, estimando que lo más probable es que a medida que la economía se desacelera el tipo de cambio baje y la competitividad se recupere.

### **Cómo conseguir y mantener la estabilidad financiera**

"La desregulación de los mercados financieros contribuye a acelerar el crecimiento eco-

nómico gracias a una mejor asignación de recursos y a una provisión más barata de servicios financieros, pero, por otra parte, hace a los mercados más propensos a turbulencias muy costosas, especialmente en climas de inestabilidad macroeconómica. En muchos países industriales y emergentes, los contribuyentes han tenido que pagar un porcentaje notable del PIB para librar de la quiebra y recapitalizar bancos en peligro; los efectos macroeconómicos en términos de producto y empleos perdidos han sido muy costosos. Aunque hasta ahora no ha ocurrido una quiebra de sistemas globales de pago y liquidación, que hoy representan varios billones de dólares diarios, a veces han estado peligrosamente cerca de ello."

"En sí misma, la necesidad de ajuste no es algo malo, pero el ajuste debe ser ordenado. Se debe permitir que las instituciones bancarias respondan a la presión de la competencia haciéndose más eficientes, aunque eso suponga menos empleo. El capital que no produzca un rendimiento suficiente debe ser retirado de la empresa, y se debe permitir que haya fusiones, incluso con bancos extranjeros, o incluso que algunos bancos desaparezcan."

El informe acaba repitiendo una vez más sus conocidos consejos de prudencia, sensatez, vigilancia por la autoridad supervisora, mayor responsabilidad de los gerentes, etcétera.

"El sueldo y el empleo de los gerentes deben depender del éxito de su gestión... Los sistemas de control interno del riesgo deben ser reforzados, especialmente en operaciones realizadas en centros geográficamente distantes, para evitar grandes pérdidas, como en casos recientes... Los requisitos de capital mínimo deben ser respetados... Como las áreas de actividad de los bancos, sociedades de valores y aseguradoras coinciden cada vez más, el mantener organismos supervisores para cada clase puede crear complicaciones... Hay que mejorar los sistemas de pagos y liquidación para asegurar que las transacciones se realicen sin demora y sin riesgo".

#### **PERSPECTIVAS ECONÓMICAS DE LA OCDE: PRIMAVERA DE 1997**

Después de su célebre despiste al no prever la crisis que se le echó encima en 1992, la OCDE se ha vuelto más cautelosa, y suele

rodear sus pronósticos de una serie de *caveat* para cubrirse si no se cumplen. Esta primavera, la OCDE parece haber abandonado en parte esa cautela y se muestra casi entusiástica.

"Las perspectivas de crecimiento nunca han sido tan buenas desde hace una década. La economía crecerá en los 29 países que la componen, y en la mayoría de ellos el crecimiento será superior a sus tipos potenciales. Sólo en dos países, Italia y Suiza, aumentará la brecha entre la producción efectiva y la potencial. Para el conjunto de la OCDE, se prevé un crecimiento del 3% en 1997, el mayor desde 1989; el crecimiento bajará, será un 2,75%, en 1998. En más de 16 países —entre ellos EE.UU., Reino Unido y Canadá—, en 1997 el crecimiento superará el 3%; lo mismo ocurrirá en 17 países en 1998. La situación será menos satisfactoria en Japón, Alemania, Francia, Italia y varios pequeños países europeos."

"La continuación de unos tipos de interés bajos en Japón, su notable baja en Europa continental, la mejora de las condiciones financieras en EE.UU. y en otros países, así como la subida del dólar y de la libra, que deberían contribuir a una convergencia [hacia arriba] de los tipos de crecimiento... Aparte de en la OCDE, en los dos años próximos el crecimiento debería [también] ser vigoroso en Extremo Oriente, donde China será el motor principal, y en América Latina".

A continuación, los economistas de la OCDE se vuelven cautelosos y enumeran las circunstancias que podrían anular esas perspectivas favorables.

"Si se invirtiera la evolución favorable de los tipos de cambio del año pasado, sufrirían las perspectivas de crecimiento del Japón y Europa continental. Tampoco se puede descartar que en Europa aparezcan tensiones en el mercado de capitales, quizá causadas por incertidumbre en la fase final de la unión monetaria... El dinamismo reciente de los mercados de acciones de Norteamérica y Europa puede que refleje la mejora de las perspectivas de crecimiento y de beneficios por encima de las previsiones, pero, por otra parte tampoco se puede excluir el riesgo de una corrección que podría deprimir la demanda." [Es decir, la OCDE, en realidad se abstiene de opinar sobre si está justificada o no la presente desenfundada carrera de las bolsas, que está haciendo temer a

algunos pesimistas que un batacazo está próximo, que podría darse, por ejemplo, si fracasa la introducción del euro.]

La OCDE da consejos sobre la política económica a seguir, los mismos de siempre: es necesario continuar reduciendo los déficit presupuestarios para rebajar el volumen de deuda pública, que en la muchos países representa un porcentaje demasiado alto del PIB, pero sin perder de vista al hacerlo la fase del ciclo económico en que se encuentra el país.

Respecto a cómo reducir el déficit, la OCDE opina que "la posibilidad [de hacerlo] mediante aumentos de impuestos es reducida en la mayoría de los países europeos, en los que la carga fiscal es ya elevada... En todos los países... un aumento de los impuestos podría falsear aún más la asignación de recursos y, en consecuencia, limitar el potencial de producción. Reformas fiscales [acertadas] podrían atenuar algo este problema... En el extremo inferior de la escala de rentas, sería necesario reducir lo más posible las distorsiones que aún existen, especialmente las que disuaden a los individuos de que acepten un empleo o de que aumenten su esfuerzo de trabajo" [la OCDE se refiere aquí a la llamada "trampa de la pobreza" que existe cuando un parado, si empieza a trabajar, ganará menos que antes, ya que ahora debe pagar impuestos.]

### **El problema del paro**

Como no podía ser menos, el informe dedica una atención especial al problema del paro, pero sin decir nada demasiado nuevo. En esencia, repite lo dicho en su conocido informe de 1994 sobre la estrategia para aumentar el empleo, resumido en su día por *Cuadernos*. Por eso no lo repetiremos aquí.

### **Diagnóstico sobre la economía española**

Si quisiéramos expresar mediante una metáfora escolar la opinión sobre España de la OCDE, diríamos que en política fiscal dan un sobresaliente al ministro de Economía y Hacienda, en política monetaria otro sobresaliente al gobernador del Banco de España, y un aprobado de misericordia, teniendo en cuenta lo bien que ha llevado las políticas fiscal y monetaria, al conjunto del gobierno español en

política estructural, en especial en materia de paro.

En efecto, los economistas de la OCDE felicitan al gobierno español por las magnitudes macroeconómicas de nuestra economía y muestran su optimismo respecto a su evolución previsible en los próximos años. Estiman que el PIB español creció el año pasado un 2,3%, una décima más de lo calculado por la Contabilidad Nacional; crecerá este año un 2,8%, como prevé el Banco de España, y el año que viene un 3,2%, una décima más de lo que prevé la Contabilidad Nacional.

Respecto al déficit público, el mismo optimismo y felicitación: el año que viene el déficit presupuestario no excederá del 3%, el límite exigido por el Tratado de Maastricht. Más aún, continuará bajando el año siguiente, llegando a sólo un 2,6%. Idéntico optimismo y felicitación respecto a inflación.

En suma, para admiración de propio y extraños, en materia macroeconómica, España ya no es, al menos en estos momentos, un país mediterráneo chapucero y laxo; cumplirá los criterios de Maastricht, como si de un serio país teutónico se tratara. Por el contrario, según el informe, los países modelo, en primer lugar Alemania y en segundo Francia, si no hacen mayores esfuerzos, no cumplirán el criterio déficit público: en Alemania será probablemente un 3,2%, y en Francia un 3,4%.

El panorama cambia radicalmente si de las magnitudes macroeconómicas pasamos a la estructura misma de la economía española: las reformas estructurales, muchas de ellas impopulares y difíciles de realizar porque despertarán la oposición cerrada de grupos favorecidos a expensas del resto de la población, siguen siendo imprescindibles si queremos evitar que la mejora actual de las magnitudes macroeconómicas no quede en humo de pajas.

Los economistas de la OCDE siguen insistiendo en la necesidad de liberalizar nuestra economía: hay que privatizar o/y reestructurar las empresas estatales sometiéndolas a la disciplina de la libre competencia; hay que liberalizar las normas de funcionamiento de los colegios profesionales, hoy un serio impedimento a la libre competencia; hay que flexibilizar los horarios comerciales; hay que des-

regular más los mercados de bienes y servicios, etcétera.

En especial, el informe hace hincapié en la situación, muy preocupante, del mercado de trabajo, que se manifiesta en un paro muy elevado (un 22% de la población activa) el más alto de la OCDE. Lo más grave es que en su mayor parte (un 20% de ese 22%) se trata de un paro estructural que no disminuye, o disminuye muy poco, en las fases de auge de nuestra economía. La solución tiene que ser una reforma intensa del mercado laboral, haciéndolo más flexible, como vienen diciendo insistentemente, desde hace años, prácticamente todos los expertos.

En concreto, la OCDE recomienda al gobierno español que flexibilice la normativa de las indemnizaciones por despido, que se descentralicen las negociaciones sobre la fijación de salarios, que las ayudas al paro se concentren en los parados de larga duración y en otros grupos sociales vulnerables, y que se paralice la percepción de subsidio de paro hasta que se agote la indemnización por despido, como preveía el gobierno socialista en 1993, lo que tuvo que retirar del proyecto ante la oposición de los sindicatos.

La OCDE valora positivamente el reciente acuerdo entre la patronal y los sindicatos, considerándolo un primer paso en el buen camino, aunque contiene aspectos muy discutibles, como concentrar más aún la negociación colectiva (que la OCDE estima debe descentralizarse) al limitar las posibilidades de convenios a nivel de empresa o de provincia o comunidad autónoma. La OCDE valorará más a fondo sus efectos en una visita de sus expertos a España el próximo otoño.

Por último, la OCDE llama la atención sobre las deficiencias del sistema educativo español; en concreto, sobre su poca adecuación a las necesidades de la economía, la calidad insatisfactoria de la enseñanza básica y el elevado porcentaje de abandono en la secundaria y aún más en la universitaria, y sobre la necesidad de mejorar la formación profesional.

#### NOTAS

(\*) Traducción, resumen y comentario de Ricardo Cortes.

## APUNTE SOBRE LAS PROPUESTAS DE REFORMA FISCAL EN ALEMANIA

Pedro Manuel Herrera Molina  
 Profesor Titular de Derecho financiero y tributario  
 Universidad Complutense de Madrid(\*)

### I. Consideraciones generales

El debate político sobre la reforma fiscal en Alemania se centra en los últimos meses en las propuestas de la Comisión para la reforma fiscal que han recibido el nombre de "Tarifa Petersberger para 1999". Dichas propuestas asumidas por el Ministerio de Finanzas y por la Coalición democristiana-liberal no sólo recogen una reducción de la escala de gravamen del Impuesto sobre la Renta, sino una importante supresión de beneficios fiscales y de otras medidas desgravatorias, al objeto de ampliar la base imponible. La reforma contempla también el aumento en uno o dos puntos del tipo de gravamen del Impuesto sobre el Valor Añadido, para compensar así la pérdida de ingresos.

En el momento de redactarse estas líneas las propuestas del Ministerio de Economía se encuentran en fase de debate y de consulta a los diversos grupos sociales. Posteriormente deberá elaborarse el correspondiente proyecto de ley (previsiblemente en mayo de 1997), que no será aprobado por el Parlamento antes del mes de noviembre. La idea inicial es que la futura ley no entre en vigor hasta el ejercicio de 1999. El Partido Socialdemócrata se ha mostrado muy crítico ante la nueva tarifa y el incremento de la imposición indirecta. Además es de temer que los diversos grupos de intereses se opongan a la eliminación de beneficios fiscales. Por tanto resulta aún pronto para informar con exactitud sobre la reforma. La presente nota pretende tan sólo destacar sus líneas principales en la medida en que puedan presentar interés para el lector español. Nuestra descripción se centrará en los siguientes puntos: el fundamento económico y constitucional de la reforma, la nueva tarifa y la supresión de beneficios fiscales.

### II. Fundamento de la reforma

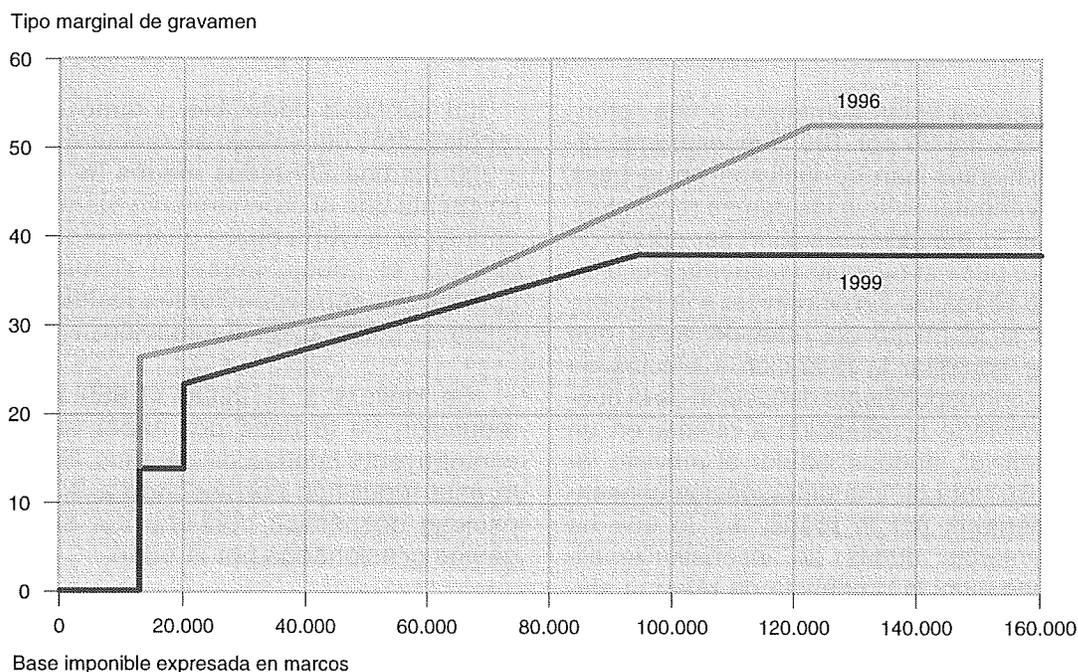
Desde el punto de vista jurídico se pretenden conseguir dos objetivos: la más plena realización del principio de capacidad económica (incluido el cumplimiento de alguna Sentencia constitucional pendiente de ejecución) y la simplificación de la normativa. El medio radica en la supresión de beneficios fiscales. En el plano económico se espera que la reducción de tipos de gravamen incremente la demanda y el crecimiento económico, promoviendo así la creación de puestos de trabajo. En concreto se espera que la reforma fiscal impulse el crecimiento en un 1 por 100 y la inversión en un 1,5 por 100. Se trata, en definitiva, de la idea que alentó la Ley de Reforma Fiscal americana de 1986 y que mucho antes había sido expuesta por el maestro Sainz de Bujanda: los *estímulos* ocasionales, fragmentarios y, en ocasiones, arbitrarios han de sustituirse por un *sistema tributario estimulante*, esto es, por una organización de los impuestos que, para coadyuvar a los fines de la política social y económica, no necesite abrir continuas brechas en el justo reparto de la carga(1).

### III. Tipos de gravamen

En la actualidad la tarifa del Impuesto sobre la Renta alemán consta de cuatro "tramos" con una progresividad "por escalones". Ahora bien, en dos de ellos el tipo de gravamen no es fijo, sino que se deduce de una fórmula polinómica que determina su *progresión continua hasta la cuantía de la base imponible en que se inicia el siguiente tramo* (ver gráfico núm. 1):

— Hasta 12.095 marcos se aplica un tipo de gravamen cero.

GRÁFICO NÚM. 1



— Desde 12.095 marcos hasta 55.727 se extiende una "zona de transición" (*Übergangszone*) que comienza con un tipo de gravamen mínimo del 25, 9 por 100 y aumenta uniformemente hasta situarse cerca de un 33 por 100.

— Desde 55.728 marcos hasta 120.041 marcos se extiende la denominada "zona de progresión lineal" (*linear-progressive Zone*): en ella la progresión aumenta uniformemente (y de forma más rápida que en la zona de transición) hasta rozar el tipo máximo del 53 por 100.

— Desde 120.042 marcos en adelante se sitúa la "zona proporcional superior", en la que se aplica el tipo fijo del 53 por 100.

El mecanismo de "progresividad lineal" fue introducido en la reforma tributaria de 1990 y saludado como un avance por la doctrina frente a la progresividad discontinua por escalones (sistema vigente en España). De todos modos el 57º Congreso de Juristas alemanes advirtió que hubiese sido aún más necesaria la reforma de la base imponible, de manera que el impuesto gravase la renta disponible, pues de otro modo la propia tarifa resulta falseada(2).

La reforma en curso prevé reducir los tipos y establecer un tipo fijo para el tramo de transición.

— Hasta 13.000 marcos: tipo de gravamen cero.

— Desde 13.000 hasta 18.000 marcos: tipo fijo del 15 por 100.

— Desde 18.000 hasta 90.000 marcos: tipo lineal progresivo que aumenta uniformemente desde el 15 al 39 por 100.

— A partir de 90.000 marcos: tipo fijo del 39 por 100.

En el gráfico núm. 1 pueden compararse ambas tarifas(3):

La reforma también modifica a la baja algunos tipos especiales previstos en la normativa vigente para determinados rendimientos:

— Los rendimientos empresariales se someten en la actualidad a un tipo máximo del 47 por 100 (dos puntos superior al del Impuesto sobre Sociedades) dicho tipo máximo se reducirá al 35 por 100, porcentaje que también será

aplicable al impuesto societario. Con ello se pretende aumentar la competitividad fiscal de las empresas alemanas al tiempo que se armoniza el trato de las entidades societarias y las empresas individuales.

Los intereses están sometidos a una retención a cuenta del 30 por 100. Teóricamente, dichos rendimientos han de incluirse en la base imponible y tributar junto a los demás rendimientos, pero en la práctica no suelen ser objeto de declaración, pues la retención a cuenta y el ulterior ingreso se realiza sin comunicar a la Hacienda pública la identidad del retenido, salvo que éste desee acreditar la retención a efectos de practicar la correspondiente deducción de la cuota. Esto convierte la retención a cuenta en un pago "definitivo", aunque inferior al previsto legalmente. Se trata de una defraudación consentida y fomentada por la propia ley, lo que ha planteado serias dudas de inconstitucionalidad(4). Pues bien, la propuesta de reforma afirma el carácter privilegiado de estos rendimientos reduciendo la retención del 30 al 25 por 100.

#### IV. Supresión de exenciones y de beneficios fiscales encubiertos

La reforma pretende suprimir beneficios fiscales por valor de cincuenta y un mil millones de marcos (calculados con arreglo a la tarifa actual)(5). En realidad, las medidas no sólo afectan a exenciones totales y parciales, sino a otras figuras que pueden constituir beneficios fiscales encubiertos (ciertos gastos deducibles basados en la determinación de la renta neta, *cuya cuantía se determina a tanto alzado sin que sea necesario probar el importe real*, otros mecanismos de estimación objetiva, la determinación de los rendimientos empresariales a partir del balance). Distingamos en la medida de lo posible entre los diversos grupos:

##### A. Mecanismos de estimación objetiva.

Las propuestas prevén criterios más estrictos que los vigentes para la cuantificación de la base en régimen de estimación objetiva para las pequeñas empresas agrícolas (*Durchschnittssätzen für Kleinbetriebe*).

La cantidad deducible a tanto alzado por uso del automóvil para desplazamientos al lugar de trabajo se reducirá de 70 peniques por

km. a 40 peniques por km. y sólo se aplicará cuando la distancia del domicilio al lugar de trabajo supere los 15 km. En todo caso, las reglas siguen siendo más generosas que las previstas por el ordenamiento español.

La cantidad deducible a tanto alzado por rendimientos del trabajo se reducirá de 2.000 a 1.300 marcos. De todos modos ha de tenerse en cuenta que el ordenamiento alemán permite deducir la mayoría de los gastos reales originados por el trabajo personal siempre que se aporten los correspondientes justificantes junto con la declaración-liquidación.

Se limitará a la mitad (1.860 marcos) la reducción de la base por haber superado el contribuyente la edad de 64 años. Teóricamente esta reducción corresponde a la menor capacidad económica derivada del aumento de gastos ocasionados por la edad.

##### B. Supresión o reducción de exenciones.

La reforma no pretende modificar los incentivos fiscales establecidos en favor de actividades de interés general (*Gemeinnützigkeit*). En cambio se suprimen beneficios fiscales establecidos en favor de determinados rendimientos:

###### 1. Rendimientos del trabajo dependiente:

— Se someterá a tributación el cincuenta por ciento de las prestaciones por desempleo y enfermedad, que hasta ahora disfrutaban de un régimen de exención con progresividad (*Progressionsvorbehalt*). La razón de este régimen radica en que tales prestaciones se financian en un cincuenta por ciento con cargo a contribuciones del empresario que están exentas.

— Tributarán las pagas extraordinarias correspondientes a los domingos, días festivos y al trabajo nocturno.

— Se suprimirán las exenciones por indemnizaciones, salarios de tramitación, cantidades pagadas por matrimonio, nacimiento de hijos y sobresueldos por trabajo en el extranjero.

— La reducción de la base correspondiente a retribuciones en especie se reduce a la mitad, quedando en 1.200 marcos. Obsérvese que se trata de una verdadera exención y no de

una exoneración de ingresos a cuenta, como sucede en nuestro ordenamiento.

### 2. Rendimientos derivados de sistemas de previsión.

La reducción de la base correspondiente a las pensiones de los funcionarios (*Versorgungsfreibetrag*) se reduce a la mitad, quedando en 3.000 marcos.

Los seguros de supervivencia que den derecho a la percepción de un capital se someterán en adelante a tributación. Para ello la entidad aseguradora deberá calcular el rendimiento teórico generado anualmente, que se someterá a un tipo de gravamen del 10 por 100. El contribuyente podrá optar por que tribute la totalidad del capital cuando se perciba. En el caso de seguros de jubilación que den derecho a percibir una renta se someterá a gravamen un 30 por 100 de dicha renta.

Las pensiones por jubilación procedentes de la seguridad social sólo se someterán a gravamen en la mitad de su importe, siempre que se hayan financiado al menos en un 50 por 100 con las aportaciones del empresario. Cuando se hayan financiado exclusivamente con las aportaciones del contribuyente tributarán en un 30 por 100. Hasta ahora dichas pensiones sólo se someten al impuesto en cierta cuantía calculada a tanto alzado, lo que supone un trato muy favorable frente a los haberes pasivos de los funcionarios jubilados(6). La Sentencia de 26 de marzo de 1980(7) declaró dicha discriminación contraria al principio de igualdad y amonestó al legislador para que la modificara. Ante la inactividad legislativa la sentencia de 24 de junio de 1992 estableció un amplio plazo para realizar las oportunas reformas(8) aún pendientes de ejecución.

### 3. Plusvalías especulativas.

En la actualidad los incrementos de patrimonio no afecto a una actividad empresarial sólo se gravan en el caso de que tengan carácter especulativo o supongan adquisiciones relevantes del capital de una sociedad. La Ley presume *iusuris et de iure* que las plusvalías carecen de carácter especulativo cuando han permanecido más de seis meses (en el caso de acciones) o de dos años (en el supuesto de inmuebles) en el patrimonio del contribuyente. Pues bien, las propuestas amplían es-

tos plazos a doce meses y a diez años respectivamente. Las ventas de participaciones significativas en el capital de una sociedad tributarán cuando el vendedor sea titular del 10 por 100 del capital (anteriormente se establecía el límite en una participación del 25 por 100). Según el Tribunal Constitucional alemán, el régimen privilegiado del patrimonio no afecto –que la reforma mantiene con ciertas restricciones– es compatible con la Norma Fundamental(9). En cambio tales tratamientos privilegiados vienen siendo criticados por la doctrina, que los considera una clara lesión de los principios de igualdad tributaria y capacidad económica(10).

### 4. Tributación de los intereses.

Ya hemos visto como prevé reducir el tipo de retención a cuenta aplicable a los intereses. Correlativamente se reducirá a la mitad –es decir a 3.000 marcos– la reducción de base por percepción de este tipo de rendimientos (*Sparfreibetrag*).

### 5. Rendimientos empresariales.

En el ámbito de las explotaciones agrarias se suprimirá la reducción de la base de que ahora se benefician tales rendimientos (2.000 marcos). En cuanto a las empresas industriales se suprimirá la reducción de la base (60.000 marcos) previstos para la enajenación parcial de la industria.

## C. Ajustes fiscales de la contabilidad mercantil.

La reforma pretende reforzar los ajustes fiscales al resultado del balance mercantil. En concreto se desea evitar que se generen beneficios encubiertos por un exceso de amortizaciones. Para ello se reducirá en cinco puntos la amortización degresiva aplicable a bienes muebles y se limitará al tres por ciento (antes cuatro por ciento) la amortización lineal de los edificios afectos a actividades empresariales. También se eliminarán diversas posibilidades de amortización acelerada previstas en la ley (*Sonderabschreibungen*). A ello se unirá el deber de revalorizar los activos objeto de amortizaciones extraordinarias de ejercicios anteriores (*auerplanmäßige Abschreibungen*) cuando hayan desaparecido las circunstancias que las justificaban (*Wertafuholungsgebot*). Por último

se establecerán condiciones más estrictas para poder deducir provisiones relacionadas con pérdidas futuras.

## V. Conclusión

Ante todo, la reforma fiscal pretende reducir los tipos de gravamen del Impuesto sobre la Renta con el fin de impulsar la reactivación económica. Para financiar esta medida deberán suprimirse beneficios fiscales manifiestos y encubiertos. Este segundo aspecto de la reforma resulta digno de elogio para el jurista, pues contribuirá a simplificar el impuesto y a realizar más plenamente el principio de capacidad económica. Sólo cabe lamentar que la supresión de exenciones resulte insuficiente y deba acompañarse de un incremento de la imposición indirecta.

## NOTAS

(\*) El autor desea agradecer la información y las valiosas indicaciones recibidas de los Profesores K. Tipke y R. Seer, sin las que hubiera sido imposible elaborar esta nota.

(1) F. Sainz de Bujanda, "Teoría jurídica de la exención tributaria. Informe para un coloquio", en *Hacienda y Derecho*, vol. III, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1963, pág. 400.

(2) *Sitzungsbericht N zum 57. Deutschen Juristentag*, München, 1988, pág. 211, *op. cit.* por K. Tipke-J. Lang, *Steuerrecht*, 15. ed., Otto Schmidt, Köln, 1997, § 9, mrg. 742, nota 3.

(3) *Fuente*: K. Tipke-J. Lang, *Steuerrecht*, *op. cit.*, § 9, mrg. 743 y elaboración propia.

(4) La anterior inexistencia de retenciones y de otros controles fue declarada contraria a la Constitución por la Sentencia de 27 de junio de 1991 (BVerfGE 84, 239). Sobre la posible inconstitucionalidad de la nueva regulación, cfr. K. Tipke-J. Lang, *Steuerrecht*, *op. cit.*, § 9, mrg. 563.

(5) Lo que equivale a un ahorro de 31 miles de millones de marcos si los beneficios fiscales se calculan con arreglo a la futura tarifa.

(6) Cfr. K. Tipke-J. Lang, *Steuerrecht*, *op. cit.*, § 9, mrg. 584.

(7) BVerfGE 54, 11.

(8) BVerfGE 86, 380.

(9) Cfr. BVerfGE 26, 302, 31 y ss.; 27, 111 y ss.; 28, 227 y ss.

(10) Cfr. K. Tipke, *Die Steuerrechtsordnung*, Verlag Dr. Otto Schmidt, Köln, 1990, vol. II, págs. 645 y ss.; K. Tipke-J. Lang, *Steuerrecht*, *op. cit.*, § 9, mrg. 597.

# Sistema Financiero

---

## LXXV ASAMBLEA GENERAL DE LA CONFEDERACIÓN ESPAÑOLA DE CAJAS DE AHORROS

### Un reto de la adaptación de las Cajas al euro

---

La Confederación Española de Cajas de Ahorros (CECA) celebró los días 25 y 26 de junio su LXXV Asamblea General Ordinaria en la que ha sido tema prioritario en el reto de adaptación que supone la llegada del euro para las cajas de ahorros españolas. La sesión inaugural contó con las intervenciones del gobernador del Banco de España, Luis Ángel Rojo, del secretario de Estado de Economía, Cristóbal Montoro y del presidente de la CECA, Braulio Medel y de su Director General Juan Quintar.

El gobernador del Banco de España felicitó a las cajas de ahorros por la gestión realizada en los últimos ejercicios que se ha materializado en los buenos resultados económicos obtenidos, en la expansión creciente de sus negocios y en su sana situación financiera general. Sin duda, la evolución de la economía española ha facilitado esos logros económicos, pero es obvio que una parte importante de los mismos se debe al buen hacer profesional, a una gestión ajustada a criterios técnicos y profesionales que debe seguir encontrando el difícil equilibrio entre la innovación empresarial y la prudencia del banquero. Añadió que el factor de profesionalidad debe seguir dominando porque será especialmente importante en un periodo en el que las cajas habrán de afrontar numerosos retos y transformaciones. Esto es algo que deberán tener muy presentes los ór-

ganos de gobierno de las cajas por encima de cualquier otra consideración.

En el contexto de la principal preocupación que el Banco de España tiene hoy día, la puesta en marcha de la Unión Monetaria, el Gobernador enumeró una serie de consejos y advertencias para las entidades de créditos en general y para las cajas de ahorros en particular. En estos momentos es necesario que las entidades privadas vayan iniciando su adaptación práctica a la próxima existencia del euro, como ya lo están haciendo los bancos centrales. Esa adaptación va a suponer cambios en sus procedimientos administrativos y contables, cambios en sus técnicas operativas y adaptaciones a un entorno económico y financiero que se va a ver alterado de modo importante. Y sería imprudente esperar a la primavera del año que viene para iniciar este proceso de transformación de notoria complejidad.

El avance hacia la Unión Monetaria está conduciendo a una reducción sin precedentes en los niveles de tipos de interés españoles. Evidentemente las presiones competitivas internas y externas están actuando desde hace tiempo sobre los tipos de activo y sobre los márgenes de intermediación. En este entorno de cambios en la actividad financiera de las entidades se van a ampliar, de modo importante, las oportunidades de colocación y obten-

ción de recursos ajenos. En este sentido, el Gobernador recomendó prudencia a la hora de adentrarse en nuevas áreas de actividad sin conocerlas bien y sin acotar bien los riesgos asumidos.

Finalmente, apeló a la responsabilidad de los intermediarios financieros en cuanto a los principios elementales de equilibrio financiero en su política de fijación de precios. La evolución de los últimos ejercicios sugiere que las entidades de crédito han tomado conciencia de la necesidad de preservar ese equilibrio, aunque no todos los signos son positivos. Del lado del cobro diferenciado de los servicios es imprescindible que las entidades actúen con plena corrección con su clientela, esto es, con total transparencia y sin sorpresas para el cliente, mediante la facturación de los servicios solicitados y efectivamente prestados. De otro modo, las relaciones con la clientela se enturbiarán y las entidades no saldrán beneficiadas a la larga.

Las entidades deben calibrar las primas de riesgo implícitas en las operaciones activas sin perder de vista el equilibrio de sus cuentas financieras a corto, medio y largo plazo. Para un observador externo da la impresión de que algunas entidades parecen no atribuir riesgo, ni costes operativos en ciertas ofertas y operaciones hipotecarias ligadas al mibor con diferenciales mínimos. En este sentido cabe preguntarse si algunas entidades no están sufriendo algún espejismo sobre las ventajas de ganar nuevos clientes y mercados a cualquier precio, o por decirlo de otro modo, si no se han embarcado en una insostenible competencia que a la postre no beneficiará a nadie.

El Secretario de Estado de Economía, Cristóbal Montoro, describió a las cajas como un sector sólido que está contribuyendo a la recuperación económica del país y puso de manifiesto, una vez más, la invitación que el Gobierno ha realizado a este tipo de entidades crédito para que participen activamente en la financiación de los procesos de privatización y de creación de nuevas infraestructuras. Por su parte, Braulio Medel también se refirió a los temas relacionados con el reforzamiento de los controles internos y de costes y en el desarrollo de las nuevas tecnologías. El presidente de la CECA comentó su preocupación por las iniciativas de algunas comunidades autónomas en aprobar nuevas leyes para el sector que pue-

den alterar el equilibrio básico que constituye la razón de ser de las cajas de ahorros. De nuevo, recordó la necesidad de continuar con las alianzas entre las cajas porque la cooperación del sector es un componente imprescindible de cualquier estrategia de éxito: "hay que cooperar para competir".

Por su parte, el Director General de la Confederación realizó un esbozo de análisis del ejercicio transcurrido y de la forma en que la CECA ha ido respondiendo a los retos que la cooperación entre las cajas de ahorros tiene planteados.

Posteriormente, los assembleístas debatieron la ponencia preparada por los servicios de CECA, con dos principales temas genéricos: "Las cajas de ahorros en el entorno actual" y "La transición de las cajas de ahorros a la UEM". En lo referente al panorama actual de las cajas de ahorros españolas la exposición se dividió en tres aspectos: su posicionamiento en el mercado, su solvencia y su rentabilidad al cierre del ejercicio 1996:

1. Un año más, las cajas incrementaron su cuota de mercado en el total de recursos ajenos, dejándola situada en el 44,2 por 100. Esta mejora de participación se produjo, casi en su totalidad, a costa del empeoramiento de la cuota de los bancos. A lo largo de 1996 continuó produciéndose la desintermediación en el sistema financiero español con el trasvase de los depósitos tradicionales a fondos de inversión. Es conocido que las cajas suelen tener una menor presencia en esta actividad, pero aun considerando conjuntamente los recursos ajenos con los fondos de inversión las cajas subieron su participación en el mercado del 40,5 al 41,1 por 100.

También en el aspecto financiador las cajas mejoran su posición en cuanto a la inversión total, pues pasan del 35 al 36,3 por 100. Dentro de la composición de esta inversión crediticia interesa destacar las relaciones de las Administraciones Públicas con las entidades de crédito. Cuando los organismos públicos cuentan con disponibilidades financieras superiores a sus necesidades de financiación, son los bancos los que administran una mayor proporción del superávit. Por el contrario, cuando sus necesidades de financiación están por encima de los fondos líquidos de los que disponen apelan en mayor medida a las cajas de ahorros.

Por último, en lo que al posicionamiento de las entidades de crédito se refiere, la concentración de las cajas se sigue manteniendo en un nivel muy inferior a la de los bancos, no habiéndose producido en 1996 movimientos de fusión o absorción significativos.

2. En cuanto a la solvencia se indicó que en 1996 la morosidad de los créditos en las cajas ha descendido, acorde con la favorable evolución de la economía española, y se ha producido un notable aumento de la tasa de cobertura de la morosidad situándose por encima del 81 por 100. Los recursos propios crecieron un 15,7 por 100 que en términos relativos representa un coeficiente del 13,44 por 100 sobre los activos en riesgo ponderados y supone un excedente de casi el 70 por 100 sobre el mínimo legal requerido del 8 por 100. Adicionalmente, cabe destacar que continúa la política de disminución de la concentración de grandes riesgos, por cuanto en la mayoría de las cajas esos grandes riesgos suponen menos del 25 por 100 de los recursos propios.

3. En el aspecto de la rentabilidad, las cajas de ahorros responden igualmente con probado éxito. El margen de intermediación ha disminuido 16 centésimas debido al descenso de los tipos de interés (esta caída del margen fue todavía superior en los bancos). El notable incremento de los otros productos ordinarios netos de las cajas no compensa totalmente la caída del margen de intermediación, por lo que el descenso de éste conlleva una ligera reducción del margen ordinario. En 1996 se mantuvo la tendencia decreciente de los costes de transformación, con lo que el margen de explotación subió 7 centésimas en el ejercicio. Si se mide la rentabilidad en relación a los recursos propios, la misma creció casi un punto, quedando situada en el 15 por 100. Este porcentaje es algo más de 4 puntos superior al de la banca.

Para finalizar la descripción de los principales factores que determinan el entorno financiero se comentaron los retos del futuro a los que habrán de enfrentarse las cajas de ahorros españolas. En concreto, se hace imprescindible una profunda reflexión comparativa entre las entidades de créditos nacionales y las de los otros países comunitarios acerca de factores tales como su dimensión y concentración, su capitalización y solvencia, sus tipos de negocio, sus márgenes y, en definitiva, su eficiencia.

Si para el mercado nacional las cajas de ahorros españolas parecen tener una dimensión media adecuada, ello no lo es tanto para abordar el mercado internacional, para lo que resulta aconsejable utilizar la fórmula de cooperación que caracteriza. En el nivel de capitalización y solvencia, las cajas españolas presentan los valores más altos de la Unión Europea, sólo superado por el de las entidades de crédito portuguesas e italianas. Las cajas de ahorros españolas son las que cuentan con el mayor margen ordinario de todas las entidades de crédito europeas, y respecto a la eficiencia sus niveles son equiparables al resto de entidades comunitarias, tanto desde la vertiente de los costes, como desde la de la producción.

En suma, todos los indicadores parecen señalar que las cajas de ahorros españolas están en una aceptable posición en comparación a las entidades de crédito de los demás países comunitarios, por lo que presumiblemente podrán afrontar con éxito la incorporación de España a la Unión Monetaria.

Pasando al segundo de los temas tratados en la ponencia única de la asamblea, el proceso de transición a la moneda única y sus repercusiones en las cajas de ahorros, se presentó el documento Guía de Implantación a la Moneda Única donde queda recogido el complejo trabajo que la Confederación lleva realizando desde 1995 sobre los impactos de la moneda única. Se afirmó que las implicaciones que tendrá el proceso de la UEM para las cajas españolas ha superado las fases de análisis y que se abre ahora la siguiente etapa en la que se deberán tomar las medidas concretas que faciliten el tránsito al euro y la adaptación a la nueva realidad con los menores problemas posibles.

Dentro de este contexto, se recordó que el Proyecto Intercajas de colaboración sectorial tenía como objetivo la evaluación del impacto de la UEM en la operativa y en el negocio diario de las cajas de ahorros. Y que, en estos momentos, la Guía de Implantación debe servir para identificar y aportar soluciones técnico/operativas de las cajas de forma que la siguiente fase obliga a que cada caja, en función de sus particularidades y los criterios generales que adopte, haga su propia adaptación. No obstante, el éxito que supone la publicación de tan trascendental documento o guía no constituye nada más que el primer pilar sobre el que

se debe construir, para cada una de las cajas, todo el proceso efectivo de transformación de las organizaciones internas requeridas en este proceso de adaptación a la nueva demanda.

La Unión Monetaria no es un proceso que afecte únicamente a las entidades de crédito sino que también se verán afectados todos los segmentos de la clientela financiera. Es, por tanto, una excelente oportunidad para incrementar dicha relación. No debe olvidarse el carácter social que originó la existencia de las cajas de ahorros. El compromiso primordial de las cajas no tiene que ser solamente el euro, si no una apuesta comunitaria de la sociedad española. Es una oportunidad única para potenciar la vocación de las cajas con la sociedad en general y con cada ciudadano en particular.

En la clausura de la Asamblea participó el Ministro de Economía y Hacienda, Rodrigo Rato, quien afirmó que las cajas de ahorros tienen grandes oportunidades ante la Unión Monetaria, ya que gracias a la eliminación definitiva de las escasas barreras que aún segmentan los distintos mercados financieros comunitarios, se ofrece la posibilidad de captar nuevos clientes. El vicepresidente segundo del gobierno reconoció que el entorno de estabilidad que exige la implantación del euro y el

mayor nivel de competencia en los mercados financieros implicarán una reducción de los márgenes de intermediación de las entidades por lo que, en este contexto, las cajas tendrán que intensificar la búsqueda de nuevas oportunidades de negocio en ámbitos no tradicionales: financiación de infraestructuras; asunción de mayor riesgo en la financiación de pymes; captación de mercados en otros países comunitarios; mayor presencia en mercados fuera de la UEM y una mayor participación en el desarrollo regional. Según Rodrigo Rato la presencia de las cajas en el proceso de privatizaciones no sólo será bienvenida sino que la considera imprescindible.

En esta última sesión, Braulio Medel defendió la toma de participaciones empresariales por parte de las cajas, ya que, responden a la búsqueda de una rentabilidad adecuada y encajan con su filosofía fundacional de promover y desarrollar las economías regionales. El presidente de la CECA pidió a las cajas que aprovechen la situación actual de baja morosidad para cuidar la calidad de sus activos y evitar sorpresas en el futuro, reiteró al gobierno su petición de que mejore la fiscalidad de los depósitos y advirtió que si se intensifica el traspase del ahorro hacia los fondos de inversión, se podrían crear tensiones de liquidez en el sistema de pagos español.

## LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LA TARJETA 6000 DENTRO DE LA NUEVA ESTRATEGIA DEL SISTEMA 6000

### Acuerdo Sistema 6000–Europay Internacional

Santiago Ballesteros

#### Los retos de los Medios de Pago cara al futuro

Una de las características singulares de los tiempos actuales es la de la rapidez de los cambios y transformaciones. Los medios de pago no están ajenos a esta tendencia y están experimentando una acusada evolución impulsada por los siguientes factores:

- Crecimiento de la demanda.
- Intensidad competitiva.
- Complejidad tecnológica.
- Entrada en la moneda única.

Un exponente de la mayor demanda es el hecho de que en 1996 haya aumentado un 37% el volumen de compras realizado con tarjetas. Este incremento se debe más a la utilización de las tarjetas que al aumento del número de éstas. El mayor potencial de crecimiento se da en el ámbito de las tarjetas de débito. Este factor justifica, como luego veremos, la estrategia del Sistema 6000 de las Cajas de Ahorros de propiciar esta actividad mediante la apertura e internacionalización de su tradicional Tarjeta 6000.

La intensidad competitiva se observa en varios frentes:

- La tradicional competencia entre Entidades Financieras y entre los Sistemas Nacionales de Medios de Pago se ha intensificado con la aparición de nuevos productos y ofertas comerciales tanto para clientes como para comerciantes y proveedores de servicio.
- Sigue siendo importante la presencia de

Cadenas de Comercios en la emisión de tarjetas privadas para el pago en sus establecimientos.

— Las tarjetas de fidelización aparecieron en el sector de viajes y entretenimiento y han tenido un importante crecimiento, aunque con éxito desigual.

— Aparición de nuevos canales de distribución y nuevas tecnologías que analizamos a continuación.

La nueva complejidad tecnológica de los medios de pago viene motivada principalmente por Internet, comercio electrónico y la tarjeta inteligente. Gracias a estos avances surgen nuevas oportunidades y nuevos servicios, que tendrán un crecimiento espectacular en los próximos años. Hay que tener en cuenta que para tener éxito en este nuevo mercado es necesario resolver de forma eficiente las barreras que la propia tecnología pone. Existen nuevos actores, distintos a las Entidades Financieras, que cuentan con infraestructuras que les facilitan el acceso a esta nueva actividad, y que pueden ser nueva competencia para las entidades Financieras.

La entrada en la moneda única representa, de un lado, la necesidad de dedicar recursos a las labores de adaptación de los sistemas y, de otro, se crean condiciones nuevas de mercado. Estas últimas significarán el aumento del volumen de negocio por el crecimiento de transacciones transfronterizas, el impulso del monedero electrónico y el acceso a nuevos nichos de mercado. Por otra parte, se propiciará la aparición de nuevos emisores y nuevos merchants de otros países europeos compitiendo en un mercado, hasta ahora, nacional.

### La estrategia del Sistema 6000

El Sistema 6000 de medios de pago de las Cajas de Ahorros Confederadas analizó la nueva situación y, durante las II Jornadas del Sistema 6000 celebradas en Sevilla el 14 de noviembre de 1995, definió una línea de actuación estratégica, para estar preparado en la resolución con éxito de los retos señalados anteriormente. Las líneas esenciales de esta estrategia son:

1. 100% controlado por las Cajas participantes.
2. Competente sobre todas las marcas de productos y por encima de ellas.
3. Soberano para establecer las reglas de juego comerciales, técnicas y operativas entre Cajas.
4. Soberano para negociar las reglas de juego comerciales, técnicas y operativas con los otros dos Sistemas de Pago Nacionales.
5. Soberano para negociar las relaciones con los Sistemas Internacionales de Pago.
6. Infraestructura tecnológica propia para:
  - Operar los productos actuales.
  - Desarrollar nuevos productos.
  - Crear condiciones de independencia.

Fruto de esta definición surgen una serie de acciones que comienzan a ejecutarse en 1996, de las cuales las más importantes son el lanzamiento del monedero electrónico "Euro 6000" y el acuerdo "Sistema 6000-Europay Internacional".

### Monedero Electrónico Euro 6000

Este producto se enmarca dentro de la línea de acción de alcanzar una posición de liderazgo en los nuevos productos y servicios ofrecidos por las Cajas.

El proyecto se inició en enero de 1996 con una definición de producto con arreglo a los siguientes criterios:

- Utilizar la aplicación monedero abierta basada en las normas ISO, CEN y EMV.
- Propiciar el mercado abierto de tarjetas y terminales: Sentar las bases para bajar los costos.
- Facilitar la interoperatividad.
- Facilitar la migración al Euro.
- Concentrar los esfuerzos de desarrollo en los sistemas comerciales dejando a los fabricantes de tarjetas y de terminales que compitan en el desarrollo de las tecnologías que les son propias
- Independencia frente a las Organizaciones Internacionales en la definición de producto
- Aplicar la experiencia del nacimiento y evolución de los sistemas de débito (El acuerdo con Europay Internacional para internacionalizar la tarjeta 6000 se ha alcanzado cuando el Sistema estaba maduro, implantado en toda la Red y la negociación se hacía desde una posición de fuerza y soberanía).

La situación en junio de 1997 es la siguiente:

- En producción real desde febrero de 1997.
- Extensión simultánea en todo el territorio nacional.
- Superioridad en la solución técnica.
- Tres suministradores de tarjetas.
- Aplicaciones complementarias: Universidad, transporte, hospitales, etcétera.
- Acuerdo con Sistema 4B para utilización de la misma tecnología basada en sistemas abiertos.

CUADRO NÚM. 1  
RED EUROPAY

REGIÓN	MAESTRO TPV'S	MASTERCARD COMERCIOS	CIRRUS CAJEROS
Norteamérica.....	472.200	4.100.000	124.800
Europa.....	679.936	3.500.000	146.628
Asia/Pacífico .....	141.900	4.800.000	16.200
Latinoamérica.....	79.100	1.500.000	10.800
Oriente Medio/África .....	5.700	200.000	5.800
Total .....	1.378.836	14.100.000	304.228

## La internacionalización de la tarjeta 6000

La tarjeta 6000 nació en 1985 con una definición de producto innovadora para esa época. Se trataba de una tarjeta con funcionamiento "on-line" en el 100% de las operaciones, tanto en cajeros como en comercios. La tarjeta pasa a ser el elemento de relación entre el cliente y la Caja para todas las operaciones efectuadas en comercios, posibilitando que sean realizadas sobre el saldo real de la cuenta o aplicando fórmulas de crédito diseñadas a medida de cada cliente. El concepto es radicalmente distinto al de las tradicionales tarjetas de crédito basadas en la asignación previa de límites de compra a cada cliente y operatoria "off-line" en muchos casos.

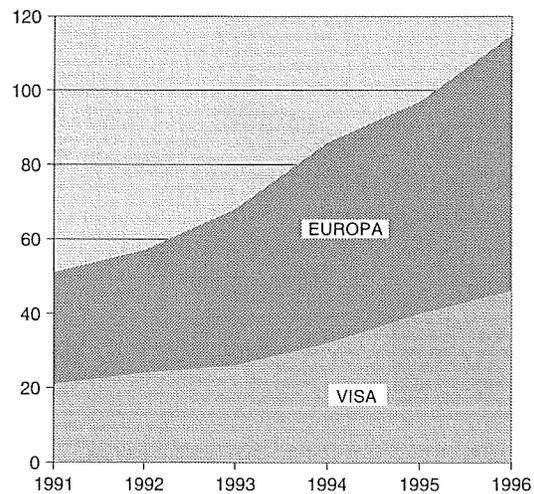
Las características del producto hicieron que su crecimiento fuera espectacular alcanzando en 1996 un número de 8,85 millones de tarjetas y un volumen de negocio de 3 billones de pesetas.

La red de Cajeros Automáticos del sistema 6000 alcanza 16.693 unidades y la de Terminales Punto de Venta en comercios 330.000.

Una vez que la tarjeta 6000 se consolidó como el mejor instrumento puesto en manos de los clientes de las Cajas para cumplir las necesidades de medios de pago en el ámbito nacional, se buscó el dotarla de funcionalidad internacional. La primera respuesta fue la participación del Sistema 6000 en Eufiserv, compañía formada por todas las cajas de ahorros europeas, que opera, desde 1991, una red de Cajeros automáticos de más de 44.000 unidades en 12 países, acumulando un total, en 1996, de cinco millones y medio de transacciones. Este servicio se completó el pasado año con un acuerdo con Caixa Geral de Depósitos de Portugal, por el cual la Tarjeta 6000 puede utilizarse en los 30.000 Terminales Punto de Venta de Portugal, en idénticas condiciones de seguridad y servicio que en España.

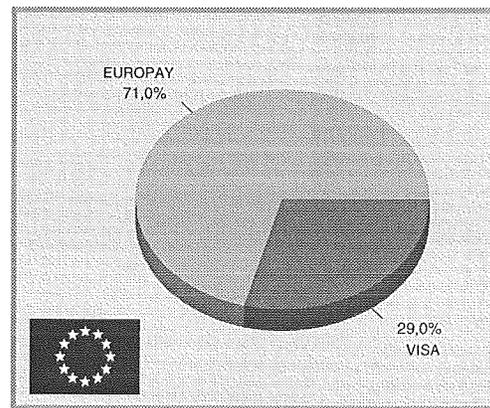
En los últimos años se constató la creciente necesidad de completar la funcionalidad internacional de la tarjeta 6000. Ello condujo a la búsqueda de alternativas para cumplir esa necesidad, para lo cual era preciso contar con el concurso de Organizaciones Internacionales de Medios de Pago. En el mercado español se daba también la situación de monopolio *de facto* en la emisión de tarjetas de marca interna-

GRÁFICO NÚM. 1  
EUROPAY CRECE MÁS QUE VISA.  
TARJETAS DE DÉBITO EN EUROPA (MM)



Nota: Desde 1991, y en tan solo 5 años, el número de tarjetas de débito con marcas Europay ha crecido un 125% hasta alcanzar los 115 millones.

GRÁFICO NÚM. 2  
EL DÉBITO EN EUROPA SE LLAMA EUROPAY.  
Cuota de mercado

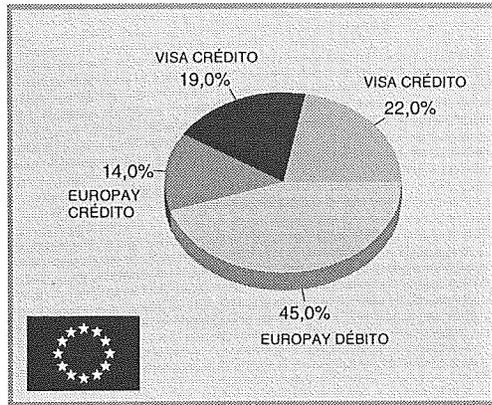


Nota: El 71% de las tarjetas de débito europeas, excluyendo las de uso doméstico, tienen marcas de Europay International.

cional por parte de las Organizaciones Visa Internacional y Visa España.

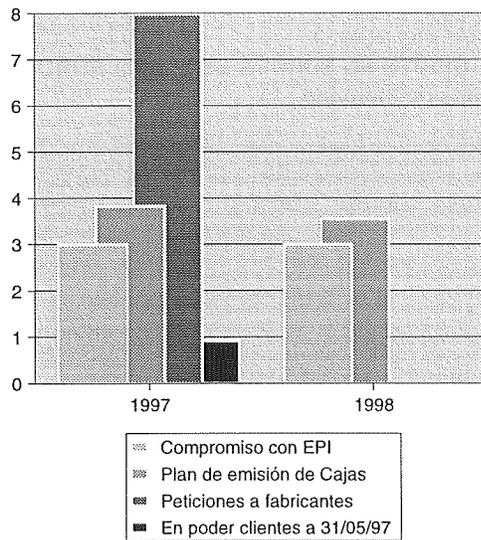
Dentro de la nueva estrategia definida por el Sistema 6000 figuraba la de "Mejorar la posición del Sistema 6000, en base a establecer alianzas con las Organizaciones Internacionales de Medios de Pago, siempre bajo el principio de salvaguardar la identidad propia. Para

**GRÁFICO NÚM. 3**  
**EUROPAY: LA OPCIÓN GANADORA.**  
 Cuota de mercado en Europa



Nota: El 59,1% de los 253 millones de tarjetas bancarias europeas con marcas internacionales son tarjetas de Europay.

**GRÁFICO NÚM. 4**  
**EMISIÓN DE TARJETAS 6000-EUROPAY**



alcanzar este objetivo, se establecieron negociaciones con Visa Internacional y con Europay Internacional, que concluyeron en el caso de esta última en la firma de un acuerdo el 23 de julio de 1996.

### Europay Internacional

Europay Internacional fue fundada en 1992, producto de la fusión de Eurocheque Interna-

cional y Eurocard Internacional. Mantiene una alianza estratégica con Mastercard Internacional, lo que da una cobertura mundial a sus productos. Sin embargo, a diferencia de Visa, Europay Internacional es una compañía europea independiente y no una región europea de una compañía mundial. Los accionista de Europay Internacional son entidades financieras europeas.

Europay Internacional es líder de los sistemas de pago en Europa. El 59,1% de los 253 millones de tarjetas bancarias europeas con marcas internacionales son tarjetas de Europay. Es decir 149 millones de tarjetas.

En el mercado de tarjetas de débito, la cuota de Europay se eleva al 71%, con 115 millones de tarjetas.

En cuanto a red de aceptación mundial, Europay cuenta con 304.000 cajeros automáticos y 14.100.000 comercios, de los cuales cerca de 1.400.000 están dotados de terminales punto de venta.

El crecimiento de los productos de débito Europay está experimentando un importante crecimiento, habiendo alcanzado el 125% en 5 años.

Una de las razones de este crecimiento es sin duda la estrategia de Europay de segmentación de marcas que permite a las Entidades Financieras diseñar productos sin crear confusión a los clientes.

La marca Maestro está concebida comercialmente como una marca de débito internacional, diseñada para dar valor añadido a las marcas nacionales, sin perjudicar a éstas. Maestro proporciona a los clientes el acceso "on-line" a su cuenta desde cualquier lugar del mundo. El diseño de la tarjeta respeta el actual de las tarjetas nacionales, incorporando el logo Maestro. Maestro es la marca líder en débito internacional en Europa y también en Estados Unidos, Hispano América y la región Asiática.

La marca Mastercard está concebida comercialmente como una marca de crédito internacional con aceptación mundial en cajeros automáticos y en comercios, tanto en los que dispongan de terminal punto de venta "on-line", como en los que no.

## Acuerdo Sistema 6000–Europay Internacional

Del acuerdo firmado el 23 de julio de 1996 cabe destacar los siguientes puntos:

1. No existe exclusividad con respecto a la emisión por las Cajas de productos de otras marcas.

2. Los productos de Europay Internacional susceptibles de complementar la tarjeta 6000, sin que ésta pierda identidad son:

— Maestro: Aceptación mundial en comercios "on-line".

— Cirrus: Aceptación mundial en cajeros automáticos.

— Mastercard: Aceptación mundial en comercios y en cajeros automáticos.

— Clip: Monedero electrónico.

3. Se crea una sociedad, Europay 6000, controlada al 100% por las Cajas, responsable de la emisión de los productos.

4. Europay 6000 tiene representación directa en los órganos de gobierno de Europay Internacional.

5. Europay 6000 tiene la capacidad de negociar las condiciones de interoperatividad con las otras Organizaciones de Medios de pago españolas.

En resumen, el acuerdo consigue el objetivo buscado de la internacionalización de la Tarjeta 6000 sin perder sus señas de identidad y sin cerrar las puertas a otras opciones.

Pieza clave en el desarrollo del acuerdo es la constitución de Europay 6000, sociedad en la que participan las 50 Cajas de Ahorros Confederadas, responsable de todos los aspectos comerciales operativos y técnicos del desarrollo de los nuevos productos. El Consejo de administración de Europay 6000 está constituido por 15 Cajas de Ahorros. El presidente de Europay 6000 es D<sup>o</sup> Vicente Soriano Terol, de la Caja de Ahorros del Mediterráneo y el Vicepresidente es D<sup>o</sup> Antonio Llop de Villalonga, de Caixa Galicia.

Fruto del acuerdo ha sido el diseño de dos nuevos productos la "Tarjeta 6000 Maestro" y la

"Tarjeta 6000 Mastercard". Ambos tienen su origen en la Tarjeta 6000. La "Tarjeta 6000 Maestro" dota a los actuales clientes de la Tarjeta 6000 de una cobertura internacional tanto en cajeros automáticos como en comercios.

La "Tarjeta 6000 Mastercard es un producto que combina la característica de tarjeta de relación "cliente–Caja" de la tarjeta 6000, con la de aceptación universal de las tarjetas de crédito tradicionales.

Los productos 6000–Europay han roto el esquema tradicional de tarjeta de crédito/tarjeta de débito para ir a un concepto nuevo de tarjeta de relación del cliente con la Caja, con distintos grados de aceptación/ seguridad. La marca Maestro ofrece la máxima seguridad derivada de su condición de funcionamiento "on-line" y la marca Mastercard ofrece la máxima aceptación derivada de su funcionamiento tanto en comercios que tengan terminales punto de venta "on-line", como los que no lo tengan.

Las Cajas de Ahorros y sus clientes han reaccionado de forma entusiasta ante los nuevos productos y los planes de emisión inicialmente previstos de 6 millones de tarjetas para finales de 1998 han sido rebasados ampliamente. Se estima que el número de tarjetas emitidas en esa fecha sea del orden de 8 millones.

Es evidente que las Cajas de Ahorros han alcanzado su objetivo de conseguir la cobertura internacional para sus tarjetas sin ligarla a una marca internacional que afectase a la popularidad de la marca 6000 y sin que quitase independencia al propio Sistema 6000.

Europay Internacional, por su parte, ha conseguido con el acuerdo realizar un cambio radical en cuanto a la cuota de mercado de marcas internacionales en España, lo que ha afectado al panorama de la industria española de medios de pago, como lo demuestra el hecho de que Sistema 4B llegara también a un acuerdo con Europay Internacional de análogos características al previamente alcanzado por el Sistema 6000.

Tanto el Sistema 6000 como Sistema 4B optaron por abrir en comercios las operaciones de sus tarjetas 6000 o 4B con marcas Europay al otro sistema. Para llevar a efecto esta funcionalidad se firmó un acuerdo que establece las condiciones comerciales y técnicas de la inte-

operatividad. Con esta acción se sientan bases sólidas para mejorar de forma general el servicio de medios de pago a clientes y comercios, salvaguardando la acción comercial de las Entidades Financieras y la libre competencia. El mercado español de medios de pago se encuentra así mucho más reforzado y en condiciones de evitar la hegemonía de las marcas internacionales de tarjetas.

### Otros aspectos de la internacionalización del Sistema 6000

La estrategia del Sistema 6000 de "Mejorar la posición del Sistema 6000, en base a establecer alianzas con las Organizaciones Internacionales de Medios de Pago, siempre bajo el principio de salvaguardar la identidad propia" es extensible al resto de Sistemas Internacionales, en particular a Visa y a American Express.

El Sistema 6000 mantiene, como eje de las negociaciones con esas Organizaciones, el reconocimiento del Sistema 6000, con el peso que le corresponde (representación política, licencia directa de productos, poder negociador de condiciones comerciales en España, conexión directa con la red internacional, etc.) tal y como se ha conseguido de Europay Internacional.

Llegar a acuerdos es un objetivo necesario y beneficioso tanto para las Cajas de Ahorros como para las organizaciones internacionales. Se darán entonces las condiciones para que las Cajas puedan emitir productos de todas las marcas en condiciones políticas, operativas y comerciales análogas para todas las Entidades Financieras españolas. Ello propiciará un aumento muy significativo del volumen de ventas de todas las marcas, tanto de los productos actuales como de los basados en nuevas tecnologías de tarjeta inteligente o en el comercio electrónico.

### Reflexión final

En este mundo cambiante de los medios de pago y de la banca electrónica, la tarjeta es el elemento de relación entre la Caja de Ahorros y sus clientes para la mayoría de las operaciones que estos realizan. El conjunto de las Cajas no puede ceder el control de este instrumento a una Organización Internacional ni tampoco a una Organización Nacional en la que carezcan de representación mayoritaria propia.

Por ello el Sistema 6000 plantea el siguiente esquema jerárquico:

1. Sistema 6000 con el control de todas las Cajas que lo integran sobre los recursos de proceso, tecnológicos y comerciales.

2. Marcas de productos.

Por el contrario otras organizaciones invierten el esquema jerárquico:

1. Marca Internacional con el control de las Entidades que dominan en la organización española de la marca.

2. Sistemas individuales de cada Entidad dominados por la organización española de la marca internacional.

El cambio en los medios de pago de las Cajas de Ahorros cara al futuro ya ha comenzado. El Sistema 6000 de las Cajas de Ahorros ha optado de forma decidida por tener fuerza y personalidad propia en los medios de pago y no limitarse a seguir los pasos de la estrategia marcada por otros. El desarrollo del acuerdo con Europay Internacional, el nuevo producto monedero electrónico Euro 6000 y el desarrollo de nuevos proyectos y participación en iniciativas entorno a las nuevas tecnologías así lo demuestran.

## LAMFALUSSY EN LA HORA DE SU RETIRADA

---

Fernando Restoy  
 Jefe de la Sección de Política Monetaria  
 Instituto Monetario Europeo

A finales del mes de Julio se retira del Instituto Monetario Europeo (IME) el que hasta ahora ha sido su único presidente desde su fundación en Enero de 1994. Es el momento entonces de revisar siquiera brevemente la trayectoria de un hombre que, sin caer en exageraciones, ha desempeñado un papel de gran relevancia en la construcción de la unión económica europea.

Aunque el propósito de este artículo es glorificar la relevancia profesional de Lamfalussy, particularmente, en su trabajo como presidente de IME, resulta obligado comenzar aludiendo de forma somera a su biografía personal. Ésta comienza con su nacimiento en el norte de Hungría en 1929, y contiene el episodio siempre traumático, de la huida de su país en 1949 a pocas semanas de la invasión soviética. Inmediatamente después se estableció en Bélgica cuya nacionalidad ostenta y en cuya Universidad de Lovaina logró una licenciatura en economía en 1953. A continuación amplió estudios en el prestigioso Nuffield College de la Universidad de Oxford, obteniendo el título de Doctor por esta universidad en 1957. Poco antes había comenzado su carrera en el sector bancario aceptando un puesto de economista en el Banco de Brusels. En este banco permaneció veinte años en los que llegó a ser director ejecutivo y presidente de su consejo de administración. En 1976 pasó a dirigir el departamento de estudios del Banco Internacional de Pagos, donde en 1985 fue nombrado *Manager General*. Este puesto sólo lo dejaría en 1994 tras ser nombrado Presidente del IME. Durante gran parte del tiempo en el que Lamfalussy trabajó como ejecutivo en la banca privada o en el BIS mantuvo una relación estrecha con la Universidad. En 1967 fue contratado como profesor visitante en la Universidad de Yale. Desde 1965 hasta muy recientemente ha impartido

clases en la Universidad de Lovaina de la que en estos momentos es catedrático en *excedencia*. Es asimismo Doctor *Honoris Causa* por la Universidad de Lyons y por el Instituto de Ciencias Políticas de París.

Los numerosos trabajos publicados por Lamfalussy son testigo de la maestría con la que ha sido capaz de conciliar su faceta de ejecutivo de banca o directivo de un organismo internacional con la de académico activo. De este modo, sus artículos presentan esa difícil combinación de rigor intelectual, siendo de la relevancia de los problemas analizados y pragmáticos que tan extraña resulta dentro de la profesión que, a menudo, tiende a construir muros artificiosos entre los terrenos de la reflexión teórica, la docencia y la gestión. La obra de Lamfalussy como académico, su reputación como profesor y su actuación como gestor desmienten cualquier presunta incompatibilidad genérica entre aquellos ámbitos. Al contrario, sugiere la existencia de sinergias positivas tradicionalmente desaprovechadas por el escepticismo ignorante, a menudo presente en el mundo de la gestión, y por el falso puritanismo y las restricciones administrativas miopes que caracterizan a numerosos segmentos del mundo académico.

Lamfalussy ha realizado contribuciones importantes en una gran variedad de temas que abarcan aspectos diversos de la macroeconomía general y de la economía financiera y bancaria. En todas ellas el autor se sumerge en debates de política económica vigentes utilizando todo su arsenal conceptual y su experiencia práctica además de una deslumbrante claridad expositiva. Valgan lo siguientes ejemplos como muestra de sus aportaciones:

### **a) El papel de los bancos centrales en la regulación prudencial.**

Lamfalussy ha participado activamente en el debate sobre el alcance de la supervisión y la regulación bancaria y sobre la distribución institucional de competencias en ese terreno. Así, en diversos artículos ha mostrado su preocupación profesional por el posible incremento de la inestabilidad financiera como consecuencia de los fenómenos intensos de globalización, desregulación y de innovación presentes en el sector(1). Su enfoque pretende una síntesis entre las visiones más liberales que otorgan todo el peso de la disciplina a los mecanismos del mercado y al buen juicio de los depositantes y aquellas más intervencionistas proclives a la prohibición o, al menos, a la penalización de determinadas actividades e inversiones. Lamfalussy es partidario de una regulación ex-ante basada en referencias específicas –tales como las reglas de Basilea sobre requerimientos de capital– que limite los riesgos potenciales y proporcione referencias para que los mercados y los accionistas de las entidades financieras puedan ejercer un control efectivo de los gestores. Sin embargo, dentro de este marco, los gestores deben tener la suficiente libertad para desarrollar las actividades que consideren oportunas con objeto de limitar las ineficiencias que inevitablemente genera cualquier regulación.

En cuanto al papel de los bancos centrales en la supervisión, Lamfalussy admite la estrechez y, en ocasiones, la artificiosidad de la barrera que delimita las actividades de las instituciones de crédito de las de otras entidades financieras y de seguros y admite la solidez de los argumentos que defienden una organización de la supervisión por líneas de negocio y no por tipo de instituciones y que favorecerían la eliminación de la actividad supervisora de los bancos centrales. Sin embargo, Lamfalussy tiende a otorgar más peso al hecho de que los bancos centrales resultan, con independencia de sus funciones supervisoras, esenciales para garantizar la estabilidad del sistema financiero y crediticio como agente liquidador último de las operaciones interbancarias y suministrador de la liquidez requerida por el sistema. En la medida en que las crisis de solvencia no son inmediatamente distinguibles de las de liquidez, la separación institucional de las tareas de supervisión y de gestión de la liquidez podría general disfuncionalidades peligrosas.

### **b) Los "Lamfalussy standards".**

Lamfalussy ha prestado su nombre al intento más ambicioso de los producidos hasta la fecha para lograr una coordinación internacional de los requerimientos prudenciales mínimos exigibles a los sistemas nacionales de liquidación neta de operaciones. Los sistemas netos de liquidación permiten incrementar la agilidad del sistema al admitir la compensación de los pagos realizados entre todas las instituciones participantes de forma global, normalmente al final del día. Sin embargo, por su propia naturaleza, estos sistemas conllevan un riesgo intrínseco de provocar crisis sistémicas. Si un banco no dispone de suficientes recursos para cumplir sus compromisos de pago al final del día, los agentes que esperan disponer de esos recursos y no los reciben pueden verse obligados a incumplir sus propios compromisos provocando de este modo una crisis en cadena de repercusiones potencialmente mayúsculas. Con objeto de diseñar mecanismos que limiten suficientemente estos riesgos que pueden perturbar la estabilidad del sistema y la política monetaria de los bancos centrales, Lamfalussy dirigió en 1990, en el contexto del G-10, un grupo de trabajo cuyo dictamen incluía seis requerimientos mínimos exigibles a los sistemas de liquidación neta(2). Estos estándares constituyen hoy la base de la regulación prudencial de los sistemas de pagos en buena parte del mundo desarrollado.

### **c) Los límites de los sistemas de tipo de cambio fijos.**

Lamfalussy es a menudo citado como uno de los destacados partidarios de los sistemas cambiarios basados en bandas de fluctuación semejantes al antiguo Mecanismo de Cambios del Sistema Monetario Europeo (SME). Es cierto que, sin duda influido por el relativo éxito de la estrategia de objetivos cambiarios en su país de adopción y en el conjunto del SME en los tres años que precedieron a su crisis en octubre de 1992, escribió en aquella época algunos artículos donde señalaba las virtudes globales del Sistema(3). En particular, Lamfalussy creía encontrar en las referencias cambiarias un buen anclaje para las expectativas de inflación de los agentes utilizando la idea de que las devaluaciones suponen siempre una pérdida de reputación para las autoridades que las efectúan. De este modo, la adopción de objeti-

vos concretos sobre el tipo de cambio permitiría hacer más creíbles los compromisos de las autoridades con la estabilidad nominal. Además, su experiencia en el BIS le permitió defender con conocimiento de causa la utilidad, en determinadas circunstancias, de las intervenciones coordinadas. Lejos de la doctrina teórica que rechaza la efectividad prolongada de las intervenciones esterilizadas, Lamfalussy ha defendido públicamente que, en ausencia de desequilibrios fundamentales excesivos, las intervenciones esterilizadas pueden, en ocasiones, resultar efectivas incluso en el medio plazo. Éste puede ser el caso de episodios causados por movimientos especulativos autojustificados producidos por la toma de posiciones fuertemente apalancadas cuya rentabilidad depende crucialmente de su éxito en el corto plazo.

Una lectura atenta de los trabajos de Lamfalussy en este campo permite, sin embargo, matizar considerablemente el significado de su apoyo aparente al antiguo SME con bandas estrechas. Lamfalussy consideraba erróneo y estéril, todavía en plena euforia sobre la estabilidad del SME entre 1989 y 1992, intentar mantener regímenes cambiarios con el recurso permanente a las políticas monetarias contractivas y a las intervenciones en los mercados sin contar con la colaboración de la política fiscal. Por otra parte, poco antes de la crisis enfatizó que el récord de estabilidad aparente del SME no debería hacer olvidar que éste era un sistema flexible con tipos de cambio fijos pero ajustables y que, en presencia de desequilibrios excesivos y persistentes en los tipos de cambio reales, no debería obstaculizarse la posibilidad de efectuar realineamientos ordenados.

#### **d) Los límites de la política monetaria única.**

Lamfalussy fue uno de los miembros del Comité Delors que elaboró el informe sobre la Unión Económica y Monetaria dentro de la Comunidad Europea, auténtica obra inspiradora del Tratado de Maastricht. Es por lo tanto un firme partidario de otorgar al Sistema Europeo de Bancos centrales el objetivo prioritario de alcanzar la estabilidad de precios y de dotarle de la suficiente independencia política y funcional para alcanzar ese objetivo mediante la política monetaria única. Sin embargo, en sus artículos publicados como anexos en el propio informe Delors(4) deja patente los riesgos que

para el propio éxito de la moneda única podría ocasionar una insuficiente coordinación de políticas fiscales. El mantenimiento de políticas fiscales nacionales completamente autónomas hace posible la existencia de desequilibrios excesivos en algunos países cuya financiación puede requerir el desplazamiento de la inversión privada productiva en todo el área de la moneda común y un incremento de los tipos de interés reales. Este factor puede, en ausencia de un presupuesto comunitario amplio, resquebrajar la cohesión política entre países que resulta necesaria para el éxito del proyecto. Además, la ausencia de contención presupuestaria puede motivar la aparición de presiones sobre el Sistema Europeo de Bancos Centrales para que éste adopte una política laxa potencialmente contradictoria con su objetivo prioritario de estabilidad de precios. En todo caso, aun cuando la política monetaria mantenga el tono apropiado, los desequilibrios fiscales pueden generar combinaciones de políticas subóptimas, excesivamente costosas en términos reales e incompatibles con el grado de estabilidad del tipo de cambio de la moneda europea que requiere el funcionamiento ordenado de los mercados cambiarios internacionales. En opinión de Lamfalussy, aun cuando la imposición de límites a los desequilibrios fiscales nacionales (como los incluidos en el Tratado de Maastricht) puede resultar un paso en la dirección correcta, el objetivo último no debe ser otro que la adopción de una política fiscal global para el área.

Pero, sin duda alguna, el trabajo de mayor relevancia desarrollado hasta la fecha por Lamfalussy ha sido la puesta en marcha del *Instituto Monetario Europeo*. Esta institución, creada por el Tratado de Maastricht y participada por todos los bancos centrales de UE tiene como objetivos prioritarios el fortalecimiento de la cooperación de las políticas monetarias de los países miembros de la UE con objeto de asegurar la estabilidad de precios y definir los conceptos y el marco y preparar las reglas para la ejecución de la política monetaria única(5).

En el terreno de la coordinación de políticas, el IME ha logrado mantener un calendario regular de ejercicios frecuentes de revisión y coordinación de las políticas de los bancos centrales miembros. Sería exagerado asignar a estos ejercicios de coordinación el mérito principal de la actual convergencia observada en las tasas de inflación de los países miembros

de la Unión Europea. Sin duda este logro es la consecuencia de un conjunto de factores en el que los propios requisitos de ingreso en el área del euro constituyen, posiblemente, el elemento fundamental. Sin embargo, con independencia de este factor, parece emerger un cierto consenso entre políticos y economistas en Europa sobre la conveniencia de acometer políticas monetarias con objetivos antiinflacionistas ambiciosos e, incluso, sobre la necesidad de otorgar a los bancos centrales la autonomía política y funcional requerida para cumplirlos. El reciente cambio en esta dirección experimentado en el Reino Unido —país no obligado por el Tratado de Maastricht a realizar ninguna reforma institucional en este aspecto—, al incrementar notoriamente la independencia funcional del Banco de Inglaterra, parece avalar esta hipótesis. No es descabellado afirmar que la labor del IME durante la presidencia de Lamfalussy ha podido contribuir a este relativo cambio de mentalidad, mostrando la imagen de un consejo de gobernadores altamente cohesionado y comprometido con la estabilidad de precios y formulando opiniones razonablemente independientes de las de los gobiernos nacionales sobre la conveniencia de extender este compromiso por la estabilidad a otras esferas de la política económica(6).

En el terreno del trabajo preparatorio para la última fase del proceso de unión monetaria, el progreso realizado bajo el mandato de Lamfalussy ha sido sustancial. Si hubiera que destacar aspectos clave del trabajo preparatorio culminado hasta la fecha debería aludirse, en primer lugar, a la elaboración del informe sobre el *proceso de cambio a la moneda única* en noviembre de 1995. Este informe, junto con el elaborado por la Comisión Europea constituyó la base para la adopción del llamado *escenario de Madrid*, en diciembre de ese año, en el que se definieron las fases para la introducción del euro, primero en las transacciones escriturales y después en las realizadas en efectivo, a lo largo de un período de tres años y medio.

En segundo lugar, debe mencionarse la presentación en público del diseño de los billetes del euro en diciembre del año pasado y el comienzo de los trabajos técnicos que harán posible su introducción masiva a partir de enero del año 2002.

En tercer lugar, el IME alcanzó en 1996 un

acuerdo sobre el régimen de cooperación en la tercera fase de la UME en materia de política cambiaria entre los países integrados en el área del euro y aquellos que no pertenezcan a ella (el llamado SME II). La propuesta del IME fue presentada como un anexo de las conclusiones de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la UE en Dublín en Diciembre de 1996 y sus líneas esenciales fueron incorporadas al texto principal de las conclusiones.

Finalmente, cumpliendo una obligación recogida en el Tratado de Maastricht, el IME ha publicado en enero de este año las líneas generales del marco operacional y logístico de la política monetaria del Sistema Europeo de Bancos Centrales en la tercera fase de la UME(7). Este informe recoge los elementos fundamentales que definen la estrategia de política monetaria del Sistema Europeo de Banco Centrales y los instrumentos y procedimientos con los que contará para efectuar sus operaciones.

Todas estas contribuciones del IME son el resultado de un trabajo técnico intenso realizado por la plantilla del IME y de equilibrios políticos complejos alcanzados dentro del Consejo del IME en el que participan los gobernadores de los quince bancos centrales. Lamfalussy ha logrado, por un lado, seleccionar una plantilla muy cualificada y crear dentro del instituto un ambiente de trabajo extraordinariamente propicio para la ejecución eficaz de labores complejas sometidas a plazos de finalización rígidos y exigentes. Por otra parte, gracias a su prestigio y a su enorme capacidad para el diálogo, ha logrado mantener la armonía y la unidad de acción entre gobernadores de personalidad elevada con convicciones económicas y formaciones diversas y que representan las culturas de instituciones muy arraigadas, en ocasiones con más de un siglo de antigüedad.

No deja Lamfalussy una tarea fácil a su sucesor Win Douisenberg. A la dificultad intrínseca de la labor profesional a realizar en el corto intervalo que resta hasta la fecha prevista de comienzo de la fase definitiva de la Unión Monetaria, se une la dificultad de superar el legado dejado por su predecesor en la presidencia IME. Lamfalussy ha sido capaz de obtener en un corto espacio de tiempo el respeto de sus empleados, de su Consejo y de la opinión pública especializada utilizando, como armas principales, el rigor profesional y una obsesión casi enfermiza por el diálogo y el consenso.

Por último, antes de finalizar este artículo, necesariamente incompleto, no resisto la tentación de formular un deseo: que Lamfalussy no se retire completamente por merecido que tenga el descanso en su refugio preferido en el desierto del Sáhara; que continúe reflexionando, escribiendo e impartiendo conferencias sobre los muchos temas en los que tiene algo interesante que aportar y, en particular, sobre la integración económica en Europa. Este complejo proyecto requiere ahora más que nunca voces que como la suya analicen y expresen de modo claro y conceptualmente convincente los beneficios y la viabilidad de la unión económica y monetaria frente a los escenarios alternativos relevantes.

#### NOTAS

(1) Ver por ejemplo *The Restructuring of the Financial Industry. A Central Banking Perspective*. SUERF papers on Monetary Policy and Financial Systems (núm. 12).

(2) *Report of the Committee on Interbank Netting Sche-*

*mes of the Central Banks of the Group of Ten Countries*. Bank for International Settlements. Basilea. Noviembre, 1990.

(3) Ver por ejemplo: International Central Bank Cooperation; What it can –and Cannot– en *Evolution of the International and Regional Monetary Systems*. Steinher and Weiserbers ed. London Maemillan, 1991.

(4) "Macro-economic Coordination of Fiscal Policies in an Economic and Monetary union in Europe y "The ECU banking market". Anexos del informe *Report on Economic and Monetary Union in the European Community*, Committee for the Study of Economic and Monetary Union. Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, 1989.

(5) Otras funciones son la formulación de opiniones y recomendaciones sobre las políticas macroeconómicas nacionales, supervisar el Sistema Monetario Europeo, mantener consultas sobre temas relativos a la supervisión bancaria y la estabilidad del sistema financiero; promover la armonización de estadísticas dentro de su ámbito de competencias, promover la eficacia de los sistemas internacionales de pagos y supervisar la preparación técnica de los billetes en euros.

(6) Véanse, por ejemplo, los informes anuales del IME de 1994, 1995, y 1996 y el informe sobre "El progreso hacia la convergencia" publicado por el IME en Noviembre de 1996.

(7) *La Política Monetaria Única en la Fase Tres de la UME. Especificación del marco operacional*. Instituto Monetario Europeo, 1997.



# Puntos de Vista

---

## LA NORMALIZACIÓN AUDIOVISUAL

---

Alfonso Tulla

Seguramente no es ninguna exageración decir que las telecomunicaciones son para finales del siglo XX lo mismo que fue para comienzos del siglo XIX la Revolución Industrial, que, como tal, cambió la vida de la gente y el devenir de la Historia. Hoy, estamos en plena revolución tecnológica informacional que, junto con la globalización de la economía mundial, están perfilando un mundo nuevo en el que la savia será la información.

Basta leer las primeras páginas de los periódicos para ver que la dinamicidad de las telecomunicaciones está cambiando vertiginosamente los agentes que intervienen en el sector y las relaciones entre los mismos. Las instituciones reguladoras (M<sup>o</sup> de Fomento, Presidencia, Economía, Administración autonómica, ...), operadores de red (Telefónica, Retevisión, Correos, eléctricas, ...), industria de equipos e instalaciones, proveedores de servicios y hasta usuarios, están evolucionando rápidamente en esta naciente sociedad de la información, que ha convertido al mundo en la verdadera "aldea global" que ya pronosticara McLuhan. En definitiva, un mercado configurado en dos grandes subsectores, el industrial y el de servicios, que mueven más de 2,6 billones de pesetas al año en nuestro país.

En el caso de España, un parque de veinte millones de televisores, más de siete millones de aparatos de video, diez millones de mandos a distancia y catorce millones de teléfonos son una base suficiente para la transición audiovi-

sual que se avecina, tan imparabile como lo fueran la transición política o la económica.

Pero el objeto de esta nota no es analizar el sector de las telecomunicaciones ni siquiera el audiovisual, sino tratar de describir el proceso de gestación de la "Ley de Retransmisiones Deportivas", más conocida como "Ley del Fútbol", que ha generado una polémica sin piedad y fuertes enfrentamientos entre medios de comunicación y partidos políticos al valorar distintamente esta disposición, que se ha aprobado, ya en segunda lectura, con los votos del PP, PNV e IU, en el pleno del Congreso de los Diputados del 25 de junio.

La historia podría empezar hace dos años. En aquel entonces los clubes de fútbol rompieron un *status* que había canalizado la Liga y la Federación Española de Fútbol y comenzaron a comercializar individualmente los derechos de emisión de sus partidos directamente con las cadenas de televisión, destapándose la denominada "guerra del fútbol", con una competencia formidable, "casi cainita" en palabras del presidente del Grupo Prisa a su junta de accionistas.

Como las televisiones públicas (dos estatales y ocho autonómicas) tenían mas dinero, por su doble canal de financiación: publicidad y presupuestos oficiales, podían pagar más y alcanzar cifras multimillonarias. Este proceso se acentuó cuando en julio de 1995 el gobierno socialista autorizó la televisión digital por cable,

lo que abría un mercado con gran potencial de crecimiento, más siete millones de hogares, cual es la transmisión de cualquier evento deportivo a la carta y en el momento deseado, previo pago por supuesto.

Entonces la codicia de los clubes y de los operadores se disparó y se entró en una dinámica de fichajes multimillonarios (la liga de las estrellas) que se pensaban amortizar vendiendo las retransmisiones a las televisiones de pago, las cuales, lógicamente, lo repercutirían en el usuario. Algo así como el cuento de la lechera.

En plena guerra del fútbol entre las diversas cadenas privadas y públicas para conseguir los derechos audiovisuales del deporte rey, el 24 de diciembre –día de Nochebuena– de 1996 Sogecable (Grupo Prisa) que preside Jesús de Polanco y Antena-3TV (Grupo Zeta) que encabeza Antonio Asensio llegan a un acuerdo, al que se sumaría la autonómica TV3 de Cataluña, para repartirse una buena parte del mercado de dichos derechos, al socaire de una concentración necesaria para que las empresas de comunicación tengan la fuerza suficiente para afrontar los desafíos que se plantean.

Preocupado por la acumulación del poder informativo en pocas manos, proceso favorecido por el anterior gobierno, el nuevo Ejecutivo se apresuró a diseñar un proyecto de Ley que remitió al Parlamento el mes de febrero para su discusión. En su tramitación en el Congreso se acordó, por influencia de CiU, que la ley respetara los contratos televisivos en vigor que era uno de los miedos que tenía la principal empresa afectada y uno de los puntos más susceptible de controversia, ya que para el PSOE la redacción inicial del artículo correspondiente al pago por consumo dotaba a la ley de carácter retroactivo, anulando los derechos adquiridos.

El 29 de mayo en el pleno del Congreso se votó en primera lectura la Ley, que fue aprobada gracias al apoyo de Izquierda Unida. Los diputados del PP, IU y PNV votaron en contra de que el texto incorporase cláusulas expresas encaminadas a preservar los contratos en vigor firmados para el período 1998–2003 por Audiovisual Sport (sociedad integrada por Canal Plus –40%–, Antena3 –40%– y TV3 –20%–), para el sistema de pago por consumo o *pay per view*, tal y como pretendían el resto de grupos: PSOE, CiU, Coalición Canaria y Grupo Mixto.

Como contrapartida, IU consiguió la incorporación de dos de sus enmiendas al artículo 6, el punto clave de la ley. Finalmente, este artículo quedó redactado así: "Para poder negociar las retransmisiones, los operadores negociaran con los clubes y sociedades anónimas deportivas, respetando los principios de pluralidad y libre concurrencia". La cuestión es importante porque inmediatamente después la enmienda precisaba que "las condiciones de la oferta y el abono de una contraprestación económica se fijaran teniendo en cuenta, entre otros criterios, la estabilidad económica de los clubes".

IU también logró la aprobación de la otra de sus enmiendas en la que deja claro que "las modificaciones contractuales que pudieran derivarse de la ley, precisaran de un acuerdo entre las partes afectadas, sin que en ningún caso el Estado pueda asumir directa o indirectamente la compensación de perjuicios económicos transcurrido el tiempo previsto".

Ya en el Senado, IU colocó una enmienda que fija en un año el plazo para que los operadores de "pago por visión" alcancen un acuerdo. Si transcurrido ese tiempo no se hubiese alcanzado un acuerdo, el Consejo de Retransmisiones Deportivas (un organismo a crear con representantes de todas las partes afectadas) efectuará de oficio las oportunas recomendaciones a los titulares de los derechos. También se ha limitado a tres minutos el tiempo que los informativos podrán ofrecer del desarrollo de cada jornada deportiva.

En definitiva, la ley del fútbol, que es la que tenía que haber financiado la liga de las estrellas, ha salido un poco deslucida, porque ha contado con la oposición frontal del partido socialista y ha sido aprobada por escaso margen, a pesar de que, según la había presentado el vicepresidente del Gobierno, Francisco Álvarez Cascos, garantiza el mantenimiento de esa liga, evita los monopolios y beneficia a los clubes porque se abre a la competencia.

### **La guerra de las plataformas**

Y es que llueve sobre mojado. La Ley 17, de 3 de mayo, por la que se incorpora al Derecho español la directiva del 24 de octubre de 1995, del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre el uso de normas para la transmisión de señales

de televisión, ya había desatado la guerra de las plataformas digitales. Esta ley enfrentaba dos sistemas, uno ya existente, Canal Satélite Digital, formado por Sogecable (85%) de Prisa y Antena 3 (15%), y otro, que se crea precipitadamente, Vía Digital, impulsado por Telefónica, TVE y Televisa. El eje de la discusión era la normalización del descodificador electrónico, es decir, que ambas plataformas tengan un descodificador de televisión abierto (el *multicrypt*) y común, que es el único que, según el Gobierno, garantiza la libertad de los ciudadanos, al evitar a los consumidores el tener que comprar tantos descodificadores como suscripciones a televisiones digitales, españolas o europeas, quiera hacer, cosa que ocurriría con el aparato (*simulcrypt*) de Canal Satélite.

En cualquier caso, lo que resulta evidente en una aproximación al análisis del sector de las telecomunicaciones es la proliferación de normas que lo regulan, que forman un auténtico bosque jurídico y que no ayuda ni a la transparencia ni al asentamiento empresarial del mercado. No se trata de hacer una relación exhaustiva de la normativa vigente, que regula cada tipo de televisión por separado (canales estatales, canales autonómicos, televisiones privadas, televisiones locales, etc.), pero como muestra baste un botón. El 25 de abril de este año, el BOE publicaba una ley (12/1997) de liberalización de las telecomunicaciones, que creaba la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones y habilitaba al ente público Retevisión para la prestación de la telefonía básica, como segundo operador.

Pues bien, apenas dos meses después, el viernes 13 de junio, el Consejo de Ministros aprueba el proyecto de Ley General de Telecomunicaciones, que prevé la liberalización total del mercado español para el 1 de diciembre de 1998, y establece unas reglas de juego garantizando la plena competencia y el servicio universal.

### Ley antimonopolio

El secretario de Estado para la Comunicación y portavoz del gobierno ha confirmado la disposición del Ejecutivo a abordar el estudio de una legislación que impida la concentración monopolística de los medios de comunicación.

Pero ha sido Izquierda Unida la que, el 18

de junio, ha presentado en el Congreso una proposición de ley para limitar la compra, el control y la concentración de medios de comunicación privados o de capital mixto. La proposición, denominada "de defensa de la pluralidad y de la transparencia en la propiedad de los medios de comunicación", fue defendida ante la prensa por el coordinador de IU, Julio Anguita, quien afirmó que la medida trata de defender la democracia, amenazada por los procesos de concentración en los medios.

Quizás esta valoración sea un poco exagerada y tenga otras lecturas, entre ellas la larga enemistad mutua y manifiesta entre el dirigente comunista y el diario, ahora antigubernamental, *El País*.

### CUESTIONARIO

1. *Piensa que había un vacío legislativo en esta materia audiovisual que hacía necesaria la promulgación de una ley. Y, en caso afirmativo, ¿qué valoración le merece su contenido?*

2. *¿Puede entender que, en defensa del interés general, los acontecimientos deportivos se retransmitan en directo y abierto?*

3. *¿Cómo enjuicia la supuesta retroactividad de esta Ley y en qué medida puede afectar a los derechos adquiridos?*

4. *¿Qué puede ocurrir ahora con la estabilidad económica de los clubes y sociedades anónimas deportivas?*

5. *¿Cabe algún tipo de acuerdo entre las partes implicadas, en beneficio del usuario y respetando los principios de pluralidad y libre concurrencia?*

### "La Ley quiere evitar la cristalización de situaciones de monopolio"

#### Fernando Fernández de Trocóniz

Ponente del PP en la "Ley del Fútbol"

Presidente de la Comisión de Economía del Congreso de los Diputados

1. Evidentemente existía un vacío normativo por cuanto se trata, primero, de incorporar la garantía y el acceso libre de los medios de

comunicación a los estadios y recintos deportivos. Había un vacío normativo al respecto, y, buena prueba de ello es que ha existido una cierta controversia jurídica ante los tribunales como consecuencia de la negativa de algunos clubes o sociedades anónimas deportivas a permitir la libre entrada de los medios de comunicación a los recintos o estadios para llevar a efecto su labor informativa.

2. Por otra parte, existía un vacío normativo en relación a los espacios deportivos especializados, lo cual viene a llenar esta Ley para garantizar su realización con carácter general a todos los operadores de televisión que quieran realizarlo. Por supuesto que existía un vacío normativo en lo referente a retransmisión por televisión en directo, en abierto y para todo el territorio nacional, de aquellos acontecimientos deportivos que, por su relevancia y trascendencia social, se consideren de interés general. Y tanto es así que existía un vacío que, recientemente, no hace más de un mes, ha sido aprobada la reforma de la llamada directiva "Televisión sin Fronteras" del Parlamento Europeo y del Consejo, en la que se aprueba el principio de la emisión en abierto y en directo de los grandes acontecimientos deportivos para todo el territorio de un Estado.

Por supuesto también existía un vacío normativo en lo que se refiere a garantizar la existencia al menos de un encuentro de fútbol por cada jornada de Liga y Copa y que este partido sea el mejor de cada jornada. Buena prueba de ello es que no había nada legislado al respecto y, por consiguiente, era necesario llenarlo.

Y, por supuesto, que vamos a hablar de la televisión de pago, que, ni siquiera, está instalada en España y, en definitiva, no solo había un vacío normativo en lo que se refiere a la retransmisión de acontecimientos deportivos en modo de televisión de pago, sino que en todo lo que se refiere a esta modalidad televisiva existía, y existe, un vacío normativo importante.

3. Ninguna Ley, mientras no diga lo contrario, tiene efectos retroactivos, por aplicación de la normativa general establecida en el Código Civil que, con carácter absolutamente claro, dice que "las Leyes no tienen efecto retroactivo, si no dispusieren lo contrario". Como esta Ley no dispone lo contrario, luego, por consi-

guiente, no tiene, no puede tener, efectos retroactivos.

También se dice en relación con esta Ley que puede afectar a derechos adquiridos. Puede que afecte, no se puede desmentir ni negar, pero en lo que se refiere a su ejercicio futuro, no en lo que relativo a su contenido pasado. Y, desde luego, para saber si afecta o no afecta a derechos adquiridos, será necesario conocer cuáles son estos llamados derechos adquiridos, cosa que por supuesto y hasta ahora ignoramos, puesto que por más que hemos reclamado que se nos enseñen, que se nos muestren, que se planteen ante la opinión pública los contratos que puedan existir y que puedan amparar los derechos adquiridos, estos contratos no han sido exhibidos, no han sido mostrados y, en definitiva, se muestran ignorados para la opinión pública y para nosotros los diputados, y son reservados, secretos, y solamente conocidos por aquellas personas intervinientes en ellos. Difícilmente podemos hablar de derechos adquiridos si, directa y simplemente, no sabemos de qué estamos hablando.

4. Se quiere hacer ver, por estas personas que dicen tener derechos adquiridos pero que no dicen cuáles son, que la Ley puede afectar a los derechos económicos de los clubes. En absoluto la Ley va a afectar a los derechos económicos de los clubes, los cuales tienen absolutamente garantizados los derechos que puedan tener al respecto. Y no solamente es esto, sino que esta Ley lo que quiere garantizar son los derechos económicos de los clubes cara al futuro, por una parte ampliando los existentes y, por otra, asegurando que en el futuro puedan seguir teniéndolos como consecuencia de que no cristalice ningún tipo de situación de monopolio.

5. Evidentemente hay siempre posibilidades de acuerdo, porque para que existan posibilidades de concurrencia los diferentes operadores son los que tienen que concurrir al mercado y ponerse de acuerdo. En ellos está el concurrir al mercado y ponerse de acuerdo. Lo que parece claro, también hasta ahora, es que hay algunos operadores que lo que no quieren en absoluto es acudir al mercado.

La Ley quiere evitar la cristalización de situaciones de monopolio. Se nos ha dicho, a través de las diferentes comparecencias de los expertos en el Congreso y en el Senado, que

existe un ciento por ciento de los derechos concentrados en la empresa denominada "Audiovisual Sport". Si esto no es un monopolio, llámelo Vd. como quiera.

**"Establece mecanismos para que no existan perjuicios de los derechos"**

**Francisco Campos Freire**

Presidente de FORTA (Federación de organismos de radio y televisión autonómicos)  
Director general de Televisión de Galicia

1. La Ley supone un paso adelante en el ordenamiento jurídico español sobre el audiovisual, necesario para completar la adaptación a las nuevas circunstancias del sector.

Pienso que, una vez establecido el marco legal que la introducción de las nuevas tecnologías y modelos de televisión digital exigían para regular un espacio audiovisual cambiante, la fuerza de los productos deportivos y del mercado abierto resolverán de forma efectiva los conflictos de disputa de derechos que están hoy en juego.

Debo añadir que el proyecto favorece intereses generales de los espectadores y beneficia a los equipos de fútbol, especialmente a los de menor presupuesto, garantizando además el mantenimiento a medio y largo plazo de sus ingresos por retransmisiones deportivas.

Ésta es, en definitiva, una ley que liberaliza el uso y disfrute de unos contenidos estrechamente unidos al desarrollo de nuevos modelos abiertos de telecomunicaciones y consumo de televisión por pago directo.

2. El proyecto de ley reconoce, potencia y revalida los objetivos perseguidos por las televisiones autonómicas, al tratar de conseguir y mantener las emisiones por sistema abierto y gratuito de los acontecimientos deportivos de mayor interés, actuando como palanca para asentar y potenciar los valores de cada comunidad representados por su cultura, su lengua, su arte, sus tradiciones, su producción audiovisual, etcétera.

Y un añadido como director general de Televisión de Galicia. Nuestros espectadores seguirán disfrutando del fútbol en abierto y en su propio idioma, como hasta ahora, con la parti-

cularidad de que en el nuevo marco legal se aseguran otros acontecimientos deportivos que con mayor probabilidad podrán seguir en gallego, bien por medio de otras cadenas que territorialicen sus emisiones en base al idioma, bien a través de al TVG. En este sentido, el art. 4º supone un buen respaldo para la normalización de las lenguas propias de las Comunidades Autónomas.

3. En cuanto al carácter retroactivo, es un tema que tiene que seguir el régimen general en la materia que establece el Código Civil cuando dice que "las Leyes no tienen efecto retroactivo, si no dispusieren lo contrario".

Ahora bien, la proscripción de irretroactividad hay que entenderla en el sentido de que una nueva ley no puede incidir en los efectos jurídicos ya producidos en situaciones anteriores; distinto es su aplicación sobre los derechos futuros, sobre todo con respecto a aquellas leyes que tengan por objeto establecer un régimen general y uniforme.

La Ley de Transmisiones Deportivas establece mecanismos para que no existan perjuicios de los derechos sobre retransmisiones deportivas, propiciando acuerdos entre los interesados, buscando sobre todo el interés de los usuarios y la estabilidad económica de los clubes y sociedades deportivas, en un intento de acercar los deportes al público, y evitando que se dejen de ejercitar los derechos de transmisión que sus titulares originarios tengan cedidos y puesto en el mercado para su disfrute por el público.

4. El marco que establece esta Ley salvaguarda, a través de los mecanismos de la competencia y del mercado abierto, los intereses patrimoniales de los clubes y la valorización de sus derechos deportivos. Y beneficia también claramente a los poseedores de los derechos actuales, ya que la competencia de operadores en la modalidad de pago por consumo permitirá incrementar sus ingresos. La competencia limita la exclusividad y mantiene los precios de los derechos en alza, lo cual garantiza y valoriza los contratos actualmente firmados hasta el año 2003.

Pero debo añadir que la competitividad introducida en el *pay per view* redundará también favorablemente sobre aquellos equipos que en su día firmaron sus contratos, reservándose un

porcentaje sobre los ingresos de esa modalidad de pago por consumo televisivo. Y es más, ante la previsible evolución de la financiación de los clubes de fútbol mas potentes, que pueden acudir a los mercados financieros, los equipos mas modestos tienen preservado que la cuantía virtualmente ascendente de sus contratos les permitirá mantener su estabilidad actual.

5. El reconocimiento expreso de los derechos de los usuarios y los criterios de arbitraje y autorregulación que la Ley propone a los operadores y afectados son aspectos jurídicos novedosos en el ámbito legislativo audiovisual. Estimo que sobre la base de esta Ley, pueden continuar los procesos de negociación abiertos entre operadores y poseedores de derechos, teniendo diseñadas las bases de la negociación, en cuanto que la Ley los delimita y enmarca y centrándose las negociaciones en los aspectos que la Ley deja abiertos a pactos y acuerdos entre las partes.

***"Esta Ley sólo sirve para servir a intereses particulares"***

**Juan Luis Cebrían**

Consejero delegado del Grupo Prisa  
Académico de la Lengua

1. A finales del año pasado se había logrado una completa autorregulación y no había vacío normativo que hiciera precisa la Ley. De hecho ésta no tiene más objeto que intervenir en el proceso a favor de las televisiones amigas del Gobierno.

2. La Directiva Europea de la televisión sin fronteras prevé que los Estados miembros puedan determinar los acontecimientos deportivos "de gran importancia para la sociedad" que serán transmitidos en abierto, pero establece también limitaciones y controles para evitar un abuso de ese poder. La "Ley del fútbol" excede con mucho las previsiones de la Directiva. Por lo demás, el concepto de "interés general" es confuso. Me parece que la sanidad o la educación, por ejemplo, merecerían la atención preferente que el Gobierno dedica al fútbol profesional.

3. La Ley pretende exigir la modificación de los contratos suscritos durante 1996 y en particular el acuerdo de 24 de diciembre. S pretende perjudicar retroactivamente los derechos patrimoniales legalmente adquiridos por unas empresas, con desprecio absoluto a lo que establece el artículo 33 de la Constitución, según el cual "nadie puede ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización". El Tribunal Constitucional tendrá que pronunciarse sobre este intento de evitar la responsabilidad del Estado, y tengo pocas dudas de que al final éste tendrá que indemnizar a los titulares actuales de los derechos. Pero el clima de inseguridad jurídica que se ha creado puede afectar de forma decisiva a este mercado ya otros sectores de la economía.

4. El único elemento de confianza para los clubes en la situación actual es el compromiso hecho público por Audiovisual Sport de respetar y cumplir los contratos con cada uno de ellos. Frente a los perjuicios e inseguridades que crea la Ley, se alza así, como la única garantía, la que procede del mercado. Cabe temer lo que pueda pasar a partir de la temporada 2002/2003, porque es indudable que la nueva Ley devalúa los derechos televisivos de los clubes de fútbol.

5. El 24 de diciembre se había llegado precisamente a un acuerdo beneficioso para el consumidor y respetuoso de los principios de pluralidad y libre competencia. Ese acuerdo garantiza más fútbol en abierto que ningún otro país de Europa y distribuye las distintas modalidades de explotación de los derechos entre aquellos operadores que los habían adquirido en libre y abierta competencia. La nueva Ley no puede conseguir un equilibrio mejor, pero en cambio sí puede perjudicarlo para favorecer los intereses de empresas protegidas por el Gobierno que no consiguieron en su momento adquirir los derechos de los clubes o que ni tan siquiera intentaron hacerlo. Pese a su ampulosa proclamación de principios, esta Ley sólo sirve para servir a esos intereses particulares, aun a costa de dañar los intereses de los consumidores y del mercado en general.

## MOMENTO EMPRESARIAL

---

Alfonso Tulla

### La Bolsa llama a su puerta.

A partir del 1 de junio la Bolsa de Madrid ha empezado a llamar a la puerta de 200 empresas en un intento de potenciar la presencia empresarial y, al mismo tiempo, aumentar la oferta para contrarrestar el crecimiento espectacular de la demanda, que es una de las razones del *boom* bursátil que estamos viviendo.

El "Proyecto Empresa", que así se denomina la iniciativa de la Bolsa que preside Antonio Zoido, tiene dos vertientes a cual mas importante. Para las nuevas empresas que se dejen captar, además de reforzar su estructura financiera y de capital, el mercado implica también la potenciación de su prestigio social y comercial, un reconocimiento a la solvencia y un estímulo constante a incrementar la eficiencia y competitividad de la empresa. Asimismo, en el caso de empresas que producen bienes de consumo o servicios de uso generalizado, la Bolsa contribuye a aumentar el grado de difusión de la marca, como se ha observado en varias de las salidas al mercado más recientes, como Telepizza, Sol Meliá o Adolfo Domínguez.

Por otro lado, el hecho de que proporcione liquidez a los accionistas a precios objetivos puede ser una solución satisfactoria, cuando la empresa familiar se convierte en "empresa de familias" que discrepan sobre la gestión o la estrategia de futuro de la compañía.

Para la institución bursátil también es muy interesante esta ampliación de la oferta porque el mercado lo demanda con especial insistencia y porque una estrechez relativa puede distorsionar exageradamente la revalorización o valor de mercado. Piénsese que el número de empresas admitidas es inferior al que existía en 1985, año cuyo cierre se toma como base del Índice General de la Bolsa de Madrid.

Y aunque en términos absolutos la capitalización bursátil de los títulos cotizados en las Bolsas españolas, que –dicho sea de paso– se van a fusionar en un *holding* para ganar competitividad, admite una comparación internacional (ha sobrepasado ya el 40% del PIB), y de hecho, 29 de las 50 primeras empresas españolas están cotizando ya, aun existe el problema de la concentración en determinados sectores, en detrimento de otros que tienen en el índice una importancia proporcionalmente menor que su aportación a la economía del país.

En la actualidad, el sector Bancario y el Eléctrico representan casi el 60% de la capitalización bursátil de las acciones cotizadas. Si se añade el sector Comunicaciones (léase Telefónica), el 70% de la capitalización bursátil aparece concentrada en sólo tres sectores que, por otra parte, integran exclusivamente empresas de servicios. Los sectores industriales (incluido el de la Construcción) apenas sí representan el 20% de la capitalización bursátil total, lo mismo que ocurría hace 20 años cuando el periodista que firma escribía la crónica bursátil para el diario *El País*.

### La reconversión eléctrica.

"Las eléctricas lo van a pasar bastante peor de lo que piensan con la nueva regulación", dijo el secretario de Estado de Energía al explicar a los medios de comunicación el proyecto de Ley Eléctrica que el Gobierno remitió al Parlamento el 27 de mayo. Unos días después, el presidente de Iberdrola le respondía que estaban preparados.

No sabemos si el optimismo de las eléctricas está justificado, pero la bajada de tarifas ya en marcha y la apertura de la competencia provocará problemas en las empresas, como

ya se ha empezado a notar en los resultados del primer trimestre, que, en general, han sido recesivos. Y es que esta Ley Eléctrica, concreción del Protocolo firmado en diciembre, supone un avance muy sustancial en la liberalización del sector, ya que introduce importantes mecanismos de competencia, sienta las bases para seguir reduciendo el precio de la electricidad y abre la posibilidad que cada vez un mayor número de consumidores pueda elegir la compañía eléctrica que les suministra.

El Proyecto de Ley por el que se liberalizan las actividades de este sector, que será tramitado por la vía de urgencia, sitúa a las compañías eléctricas ante un modelo de funcionamiento totalmente diferente del vigente hasta ahora y que pivotará, fundamentalmente, sobre los precios y la calidad. Su adaptación a este nuevo esquema regulatorio, que será supervisado por una Comisión Nacional del Sistema Eléctrico de nueva constitución, les va a exigir grandes dosis de creatividad e imaginación, atributos que, al menos hasta hace poco tiempo, no han sido característicos de estas sociedades.

En el primer cuatrimestre del presente año, la demanda eléctrica cubierta por las empresas peninsulares que integran la patronal UNESA ha crecido un 1,5% sobre el mismo período del año pasado, ejercicio que, según se está viendo en las Juntas de Accionistas, se caracterizó por una reducción de la deuda financiera, el mantenimiento de las cifras de ingresos e inversiones y el aumento de los resultados en casi un 11%, según datos consolidados del sector.

### **El euro avanza.**

El Consejo Europeo de Amsterdam, donde debutaban los primeros ministros socialistas de Gran Bretaña y Francia con reivindicaciones en pro del empleo, no ha significado un retroceso, ni siquiera un retraso, en el avance imparable de la moneda única.

Un aplazamiento de la Unión Monetaria Europea (UME) es ya, a estas alturas, prácticamente imposible al menos por tres razones: las tensiones en los mercados financieros serían enormes, los tipos de interés tendrían que subir y se paralizaría la recuperación en marcha,

lo que afectaría gravemente al proceso de integración económica y política en Europa.

El impacto de la incorporación de España en el pelotón de cabeza el 1 de enero de 1999, cierta dado el actual cumplimiento de los criterios de convergencia, va a ser muy diferente según los niveles de competitividad de las empresas y sectores que, poco a poco, se van sensibilizando y preparando.

Donde la convulsión será mayor es en el sistema financiero, porque lo que se va a cambiar es la materia prima de su negocio, el dinero. Ello afectará a los mercados y a las entidades, cuya competencia tenderá a incrementarse, obligando a reducir los tipos de interés en sus productos y el precio de sus servicios (por ejemplo, de las comisiones) y a aumentar la calidad de sus prestaciones, si no quieren arriesgarse a perder la clientela.

Las implicaciones del euro para el sistema bancario, que incluye bancos, cajas de ahorros y cooperativas de crédito, son de dos tipos: efectos inmediatos y efectos a medio y largo plazo. Entre los inmediatos los expertos distinguen, por un lado, los costes de la introducción de la moneda única, con gastos en informática, marketing, formación, etc., que se han cuantificado, para el total del sector, en 180.000 millones de pesetas, un 18% de los beneficios antes de impuestos de 1996, y, por otro, la pérdida de negocio bancario por sustitución de divisas en tesorería –desaparición de derivados–, comisiones –eliminación del negocio cambiario entre monedas comunitarias–, reducción de las corresponsalías, que, en conjunto, se ha valorado en 100.000 millones de pesetas, un 10% del BAI 96.

Luego quedan los efectos a medio y largo plazo con distinta incidencia por áreas de negocio (banca minorista, banca mayorista), pero que obligaran a competir por eficiencia y calidad de servicio. Y, finalmente, las consiguientes implicaciones estratégicas, claves para aprovechar el reto del euro. En este sentido, lejos de amilanarse, los grandes bancos españoles han puesto en marcha planes ambiciosos, que se apoyan en el mercado latinoamericano y en el negocio doméstico. Para el conjunto de la banca europea el complicado proceso de adaptación al euro se ha valorado en 2,2 billones de pesetas, cifra que viene a ser la mitad de los

beneficios totales que han conseguido en un ejercicio bueno como el de 1996.

Pero lejos de amilanarse, los grandes bancos españoles han puesto en marcha planes ambiciosos, que se apoyan en el mercado latinoamericano y en el negocio doméstico.

En lo que respecta a las empresas no financieras, el proceso de adaptación será bastante heterogéneo. Las grandes empresas que operan en diversos países de la Unión Europea realizarán un ajuste rápido, incentivado por los beneficios inmediatos que obtendrán de la moneda única. Las empresas medianas y pequeñas, las pymes, tendrán más problemas para ajustarse a la nueva situación y realizarán la transición al euro de manera más lenta, aunque no podrán eludir el cambio.

Si bien se necesita un trabajo de preparación y adaptación de los agentes económicos al euro, sobre todo en el período transitorio entre los años 1999 y 2002, a la larga, todos ellos se beneficiarán de la mayor estabilidad macroeconómica, de la eliminación de incertidumbre, de la agilización de las transacciones y de los efectos dinámicos derivados de la creación de la UME.

### Las auditorías, en entredicho.

El relevo de un veterano con 15 años en la presidencia de Ernst & Young, ahora, y el de otro con 20, en la de KPMG Peat Marwick, hace un año, más las rivalidades crecientes con los bufetes de abogados, ponen de actualidad esta profesión en entredicho por varias razones, entre ellas su responsabilidad y los límites de su actividad.

Los grandes fiascos que tuvieron hace poco tiempo, con los casos Banesto, PSV y otros, que salpicaron a las *big six* españolas requiere una normativa que se ajuste a las necesidades y expectativas de una profesión anquilosada y, sobre todo, a las exigencias de una sociedad que cada día pide más transparencia, claridad y eficacia profesional.

La proliferación de los cambios de auditores de los dos últimos ejercicios confirman esta inestabilidad de confianza, derivada de aquellos malhadados acontecimientos.

Las seis grandes empresas del sector, filiales o subsidiarias de grandes multinacionales extranjeras, facturaron el pasado año más de 64.000 millones de pesetas, incluyendo consultoría y asesoría legal, volumen que está estancado por dos razones: porque han tenido que rebajar los honorarios y porque las firmas medianas nacionales les van robando terreno, una vez desacreditada la magia —y la fiabilidad— del nombre foráneo.

Una reforma de la vigente Ley de Auditoría de Cuentas de 1988 parece insoslayable, para introducir los conceptos de dolo y culpa para la determinación de las responsabilidades civil, penal y profesional. O esto, o la definición de un nuevo *status* legal que equipare al auditor a otras profesiones que gozan de la autoridad conferida por los poderes públicos, como los jueces o los funcionarios, lo que implicaría que su independencia se determine con un estricto régimen de incompatibilidades.

### Verde, que te quiero verde.

La protección del medio ambiente como un obstáculo para la competitividad de las empresas es una percepción que parece que va quedando atrás. La visión actual considera que dicha protección puede convertirse tanto en una ventaja competitiva como en un nuevo sector industrial.

En consecuencia, y espoleados por la Unión Europea, se ha pasado de las medidas correctoras de los procesos productivos a las medidas preventivas que, en general, son más económicas.

En 1996 en nuestro país las empresas gastaron 600.000 millones de pesetas y las Administraciones Públicas invirtieron 750.000 millones en medio ambiente (1,1% del PIB), pero, para cumplir la normativa comunitaria europea o "Maastricht verde", España deberá invertir en los próximos cinco años ocho billones de pesetas.

Como dijo la ministra del ramo en el reciente Día Mundial del Medio Ambiente "el respeto ambiental supone una garantía de futuro para las empresas, las cuales tienen la responsabilidad de producir artículos que no lesionen el entorno, ya que serán los propios consumidores los que irán rechazando los productos que incumplan este aspecto".

La última directiva comunitaria promulgada por Bruselas el 24 de septiembre de 1996, relativa a la prevención y al control integrado de la contaminación (IPPC según sus siglas en inglés), impone la adaptación de las instalaciones de numerosos sectores industriales a sus exigencias y supone obligaciones para los Estados, las empresas y las autoridades compe-

tentes, con un objetivo simple: prevenir la contaminación antes de que se produzca y controlar el correcto funcionamiento de las instalaciones. Ambas funciones se realizan de forma integrada con un sólo instrumento: un permiso de instalación y funcionamiento, gestionado por una sola autoridad administrativa (una ventanilla única).

# Resumen de Prensa

---

## COMENTARIO DE ACTUALIDAD

---

Ramon Boixareu

"Es imposible pronosticar lo que puede resultar de la situación presente. Tietmeyer ha demostrado estar dispuesto a luchar contra Kolh en defensa de un euro fuerte, y los franceses han dado pruebas de que están decididos a luchar contra Tietmeyer a favor de un euro débil. Los próximos meses prometen ser muy interesantes".

Así termina un editorial de *The Wall Street Journal Europe* de 6/7 de Junio que se recoge en las páginas siguientes. El párrafo transcrito resume bastante bien lo que ha sido la grave crisis –todavía no resulta del todo cuando, en vísperas de la cumbre comunitaria de Amsterdam, prevista para los días 16 y 17 de Junio, se escriben estas líneas– que ha sufrido durante las últimas semanas el proceso de creación de la UEM y del euro.

El episodio empezó el día 1 de este mes de Junio, cuando, con ocasión de la segunda vuelta de las elecciones legislativas francesas, se confirmó el triunfo de los socialistas que ya se había apuntado en la primera vuelta de las mismas, ocho días antes. "Socialistas Recapture Power in France", titulaba, a lo ancho de toda su primera página, *Herald Tribune*, el cual, entre los comentarios que seguían, publicaba uno de Alan Friedman encabezado así: "Economic Outlook: Euro Confusion".

Realmente, la derrota electoral de los partidos que apoyaban al presidente francés creó, por lo inesperada, y por lo increíble, una confusión y una perplejidad enormes, y planteaba una serie de interrogantes poco tranquilizadores. ¿Cuál iba a ser en adelante la credibilidad de un Jacques Chirac veni-

do en unas elecciones innecesarias con las que había pretendido fortalecer su posición ante las grandes decisiones que se avecinaban de cara, justamente, a la creación de la moneda única? ¿Qué se podía esperar, para Europa, de la victoria de una coalición de izquierdas en cuyo programa electoral figuraba el aumento del salario mínimo; la reducción de la semana laboral sin disminución de los salarios; la creación de cientos de miles de puestos de trabajo a cargo del presupuesto; el rechazo del "pacto de estabilidad (y de desarrollo)" si no se le acompañaba de cláusulas alusivas a la creación de empleo; etc. ¿Qué podía suponer todo ello para la cumplimentación de los criterios de convergencia por parte de Francia? Los vaticinios fueron más bien sombríos y, desde luego, la confusión que se creó hizo pensar en lo peor en cuanto a la continuidad del proceso integrador. Como dijo WSJE en un editorial del día 2 de Junio, "la convocatoria de elecciones por Chirac había sido un error táctico de "gargantuan proportions", y no sólo para la suerte política de Jacques Chirac". Ni siquiera *Le Monde* pudo sustraerse al coro de los pesimistas, y así, el 4 de Junio, decía, en grandes caracteres: "La victoire de la gauche conforte la crainte d'un report de l'euro", en lo que coincidía *Herald Tribune*, según el cual "The Euro's 1999 Debut Appears Less Likely".

Y por si los acontecimientos que estaban teniendo lugar en Francia no bastaran, he ahí que una nueva circunstancia venía a agravar aún más la situación, por lo que al proceso de creación de la UEM se refiere: el gobierno alemán, en efecto, acababa de proponer, casi inmediatamente después de que ocurrieran los hechos que quedan reseñados,

la revalorización, o actualización, del precio del oro de las reservas del país, con la idea, más o menos confesada, de que las enormes plusvalías que resultarían sirvieran, de una u otra forma, para mejorar la situación contable de tal forma que quedara cumplimentado el criterio del 3%. Tal propuesta, como se recordará, no fue del agrado del Bundesbank, el cual, con mejores o peores razones, se opuso a la misma, dando lugar a una situación y a un enfrentamiento entre gobierno y banco central que no pudo dejar de debilitar la posición del canciller Kohl, en especial después de que éste, o su gobierno, decidiera renunciar a dicha revalorización o, por lo menos, a su contabilización en 1997.

¿Qué iba a ser de la UEM y del euro cuando los dos principales países promotores de ambos sufrían tan graves problemas?

Afortunadamente, los hechos que se produjeron a continuación permitieron ir superando, hasta el momento, la situación de extrema gravedad que se había creado.

En primer término, cosa inesperada, los mercados financieros parecieron contemplar con gran serenidad lo sucedido. Pierre-Antoine Delhommas lo comentaba en *Le Monde* de 7 de Junio y decía: Subidas de la bolsa de París y del franco, baja de los tipos de interés: sorprende la reacción entusiasta de los inversores tras la victoria de la izquierda, cuyo programa tenía todos los ingredientes para provocar una crisis de los mercados... ¿Por qué no fue así? preguntaba Delhommas. La respuesta, sencillamente, añadía, es que los inversores no creen que tal programa pueda ser llevado a cabo, cosa que es de agradecer toda vez que, de lo contrario, las convulsiones podrían resultar mortales.

Pero el caso fue que el gobierno francés, por boca de Dominique Straus-Kahn, su nuevo ministro de Hacienda, hizo saber a sus consocios europeos que Francia, efectivamente, no aceptaría el "pacto de estabilidad (y desarrollo)" —al que los anteriores gobernantes franceses habían ya dado su conformidad de principio —si no se añadían al pacto, o al acuerdo a que se llegara en la inminente cumbre de Amsterdam, cláusulas específicas destinadas a la promoción del empleo, todo ello por exigencias de la cumplimentación de las promesas electorales hechas con ocasión de la pasada campaña.

He ahí un nuevo torpedo lanzado contra el proceso negociador del euro. La suerte, esta vez, se manifestó en forma de una reacción inmediata de la presente presidencia holandesa de la UE, que con-

siguió, no sólo la aceptación alemana de las pretensiones francesas, sino incluso, según se espera, una flexibilización de las exigencias francesas, todo lo cual debería permitir que la cumbre de Amsterdam supusiera un nuevo paso adelante en el proceso integrador. O, en el peor de los casos, que la siguiente presidencia comunitaria, luxemburguesa, tuviera que convocar una nueva cumbre para Julio, para conseguir lo que no se hubiera alcanzado en Amsterdam, según sugería *The Economist* de 14 de Junio. Con lo que se confirmaría, una vez más, que "lo mejor es enemigo de lo bueno".

Ese último obstáculo superado por las fuerzas europeistas fue celebrado con grandes titulares por *Le Monde* de 12 de Junio ("L'Allemagne accepte une politique d'emploi européenne pour éviter le conflit avec Paris"), periódico que, en su editorial de la misma fecha, concluía con estas palabras: "la introducción de un capítulo sobre el empleo —aunque sólo sea simbólico— en el tratado que va a ser sometido al Consejo de Amsterdam muestra que los dirigentes europeos se han concienciado, por lo menos en su discurso, de la prioridad que debe darse al empleo". He ahí una manera sutil de expresar una fe vacilante, que también se expresaba implícitamente en otro editorial, éste de *Financial Times* (12 de Junio), en el que, entre otras cosas, se decía: "Se pretende que la respuesta (a la petición francesa de complementar el pacto de estabilidad) sea la inserción (en el tratado que se consiga en Amsterdam) de unas cláusulas sobre el empleo. Esto podría ser útil, pero no si sólo ha de servir para desviar la atención y para hacer olvidar que lo que realmente conviene es que sean los países individuales los que lleven a cabo las reformas indispensables para la creación de puestos de trabajo".

En definitiva, se podría coincidir con un titular que *Newsweek* utilizaba en su número de 16 de Junio a propósito de los problemas europeos: "Plus ça change..."

Unas cosas y otras han hecho que el debate sobre Europa haya sido, en los días más recientes, extremadamente animado e interesante en las páginas de la prensa internacional. *Le Monde* del día 13 de Junio publicaba una entrevista con Jean-Paul Fitoussi, presidente de "l'Observatoire Français des Conjonctures économiques" que por su optimismo merecería ser reproducido aquí íntegramente. También ha resultado aleccionador el último informe semestral de la OCDE. Éste admite, es cierto, que tres grandes países de la Unión Europea —Francia, Alemania e Italia— no cumplirán el criterio del 3%. Otros —España, Portugal, Holanda y Bélgica—, falla-

rán por lo que respeta al 60% del volumen de la deuda. Pero no por ello estima la OCDE que la UCM deba interrumpir su curso. Según la Organización, en efecto, el aplazamiento de la puesta en marcha de la moneda única causaría más daño que el respeto del calendario establecido.

A la vista de todo ello, este comentario, y a pesar de todos los inconvenientes referidos, no puede dejar de tener una conclusión provisionalmente feliz. Todavía son de esperar momentos delicados, entre los que se puede prever –y temer– el resultado de la elecciones alemanas del próximo año. Pero el resultado final del proceso de UEM apenas podría ser ya distinto del que los mercados, contra viento y marea, parecen estimar: la puesta en marcha, en 1999, de una Unión Monetaria (de composición incierta) y de una moneda única europea.

Todos los trabajos que, seleccionados de la prensa anglosajona y francesa, se recogen en

las páginas inmediatamente siguientes, se refieren –con excepción de los dos últimos, sobre las economías irlandesa y norteamericana,– a las cuestiones comentadas en las páginas que preceden, las cuales, como se puede apreciar, han ocupado un espacio preeminente en los periódicos y revistas del mundo occidental.

En cuanto a la prensa en lengua alemana, he aquí el detalle de las materias que hemos escogido para este número:

1. Para ilustración de nuestros lectores sobre el conflicto planteado en Alemania entre el Ministerio Federal de Finanzas y el Bundesbank en torno a la posible revaluación de las reservas de oro y divisas de éste, hemos seleccionado –extractándolos– los editoriales más significativos.

2. Dos artículos de opinión y un comentario sobre diferentes aspectos de la economía española y su aproximación a la Europa del euro.

LA INFORMACIÓN ECONÓMICA  
EN LA  
PRENSA INTERNACIONAL

---

SUMARIO

	Pág.
Lamfalussy, optimista ante el euro .....	103
La Unión Europea avanza paso a paso .....	104
UEM: Los casos de España y Portugal .....	104
¿Revalorización del oro alemán? El gobierno tiene razón .....	105
¿Se hunde el proyecto de euro? .....	106
Un momento decisivo .....	107
Graves turbulencias en el camino hacia el euro .....	108
UEM: "Suspense" hasta el final .....	108
El proceso de creación del euro, tras la cumbre de Amsterdam .....	109
Las benéficas repercusiones del proyecto de euro .....	110
Hipótesis derrotistas sobre el euro .....	111
La globalización necesita mejores defensores .....	112
Estados Unidos, líder de una economía realmente global .....	113
En torno al oro del Banco Federal Alemán .....	114
La marcha de España hacia Europa. Un año de Gobierno Aznar .....	118
Ha desaparecido el complejo de inferioridad .....	119
Las bolsas ibéricas, en desbordante clima festivo .....	120

## Lamfalussy, optimista ante el euro

(Lionel Barber, Andrew Fisher y Wolfgang Münchau, en *Financial Times*, de 20 de Mayo)

Pocos son los que han superado a Alexandre Lamfalussy en la tarea de preparar la creación de la Unión Económica y Monetaria Europea. Después de tres años y medio al frente del Instituto Monetario Europeo (IME), el precursor del futuro Banco Central Europeo (BCE), Lamfalussy va a dejar el cargo dentro de seis semanas para que lo ocupe Wim Duisenberg, el hasta ahora gobernador del banco central de Holanda.

Lamfalussy ha llevado adelante el proyecto de UEM a pesar de muchas incertidumbres, y ha conseguido ganar la confianza tanto de los gobiernos como de los gobernadores. En Francfort se le considera como el Espíritu Santo que inspira todo el proyecto.

En la actual fase del proceso, Lamfalussy parece estar más confiado que nunca en que el plan se realizará efectivamente según lo previsto.

El principal problema es la recuperación económica. "Creo que nos hallamos ante una fase de expansión sólida. Quedan cuestiones pendientes, para las que será difícil tener respuesta antes del verano, es decir, con anterioridad a la publicación de las cifras del segundo trimestre que han de reflejar el ritmo y la naturaleza de la recuperación", ha dicho Lamfalussy.

"Está claro que las exportaciones representan un gran papel, pero se desconoce por el momento hasta qué punto esa magnitud se verá o no complementada por un aumento de la demanda interna. Esto es importante, toda vez que de ello dependen en buena medida los ingresos fiscales. Ahí es donde debemos mostrarnos cautos".

Una de las principales preocupaciones de Lamfalussy es el persistente elevado nivel del desempleo europeo. "Ésta es una preocupación general, con Maastricht o sin él. La evolución del paro no es la que debería ser, independientemente del proceso de Maastricht. Refleja un desaprovechamiento de recursos y es ética y socialmente inaceptable".

Pero el desempleo no tiene porqué socavar la UEM. Sería un peligro si el tratamiento que se diera al problema del paro fuera diferente en los distintos países. Una unión monetaria puede funcionar con un paro elevado, lo cual no significa que éste sea deseable.

"El verdadero problema aparecería si hubiera divergencias en las políticas que se utilizaran, sobre todo si éstas supusieran la puesta en práctica de medidas inspiradas por una laxitud fiscal o monetaria. Si esto ocurriera en algunos países, nos hallaríamos ante un elemento distorsionante, tanto ahora como cuando la unión monetaria esté en marcha".

Por lo que se refiere a la continuidad de la convergencia, después de creada la UEM, Lamfalussy se muestra también optimista.

"Hay una circunstancia que hace pensar en la solidez de la situación convergente que se consiga, y es la baja inflación. El proceso que ha llevado a esto empezó antes de Maastricht, y es consecuencia de las políticas monetarias seguidas, algo que se remonta a la revolución monetarista que se inició en los años 70. Ahí se produjo la más agradable de las sorpresas, que he podido constatar de cerca durante los años que he estado en el IME".

La convergencia se apoya también en el mercado único europeo y en la mayor competencia que se ha producido, tanto en bienes como en servicios.

"El proceso todavía no ha acabado. La competencia ha de incrementarse, y se incrementará más y más en materias tales como las telecomunicaciones, el transporte aéreo, los seguros y la banca, lo cual tendrá unos efectos muy saludables sobre la estabilidad de los precios".

"El proceso se ha desarrollado incluso en países para los que tenía mis dudas. No dudaba de que España estuviera en el buen camino, pero no podía pensar que las cosas mejoraran en ese país con la rapidez con que lo han hecho. Lo mismo puede decirse respecto a Grecia, donde la tasa de inflación ha bajado de más del 10 al 6 por ciento".

"La segunda razón es la determinación que se ha mostrado en materia de política fiscal. Había esperado que se produjera lo que ha ocurrido, pero no estaba seguro de que las cosas sucederían todo lo bien que lo han hecho. Nos hallamos en un mundo en el que los compromisos se han respetado más de lo que se había podido pensar".

Lamfalussy se muestra cauteloso ante la iniciativa de Luxemburgo de establecer tipos de conversión bilaterales fijos para las monedas en el futuro bloque del euro antes del término del año en curso, y esto con el fin de evitar cualquier tipo de especulación. "La cuestión es muy importante y no deseo pronunciarme al respecto". Sin embargo, Lamfalussy dijo algo de interés al respecto: "Cualquier cosa que se haga –más pronto o más tarde– en el sentido de anunciar previamente posibles tipos bilaterales de conversión entre los participantes en la UEM, sólo tendrá éxito si existe un compromiso claro de proseguir las políticas de convergencia tanto si el país de que se trate participa como si no participa". Éste es un punto crucial.

"Los gobiernos" –dijo también Lamfalussy– "deben contemplar el proceso de Maastricht como una obligación a largo plazo, y no como un simple ejercicio de cualificación".

\* \* \*

Lamfalussy se mostró igualmente pragmático a propósito de la interpretación que deba darse a los criterios de convergencia, cuando se proceda al ejercicio de selección. "No se trata sólo de contemplar una cifra. Debe analizarse lo que hay detrás de ésta. Se necesita una perspectiva histórica". También deben tenerse en cuenta perspectivas futuras tales como la viabilidad de los sistemas de pensiones. El factor clave

es la eventual "continuidad" (*sustainability*) de las políticas. Eso, en definitiva, significa "juzgar". No puede ser de otra forma. Eso no significa que no deba prestarse atención a las cifras, pero conviene mirar más allá de éstas, cómo se han alcanzado y cuales son las probabilidades de que se mantengan. Esto es vital, y requerirá una gran capacidad profesional. El ejercicio de selección será tanto más fácil, por otra parte, cuanto mayor sea la cantidad de datos de que se disponga y cuanto mejor se conozcan las políticas llevadas a cabo por los distintos gobiernos. "Por ejemplo" —dijo Lamfalussy— "sabremos más sobre Italia después de haber visto cómo Prodi resuelve el problema de las pensiones".

¿Qué decir sobre los países que permanezcan fuera cuando la UEM haya sido creada? Esto les puede ocurrir a varios países. "Pero no veo porqué no puedan acceder a la Unión, pronto, más adelante. No se trata, en efecto, de retrasar, v.g., 10 años la incorporación de los países que no pasen el primer examen, sino sólo uno, dos, o tres años como máximo. ¿Por qué eso debería ocasionar una división de la UE?".

Por lo demás, Lamfalussy se manifestó convencido de los beneficios que ha de suponer la moneda única, "complemento natural del mercado único", por lo que representa en el sentido de fijar definitivamente los tipos de cambio, "cosa indispensable en el marco de una economía global y de un mundo sin inflación".

## La Unión Europea avanza paso a paso

*Le Monde*. Editorial de 25–26 de Mayo

Para las ocasiones en que se ven enfrentados ante decisiones importantes, los jefes de Estado y de gobierno de los 15 han adquirido la costumbre de reunirse de manera digamos informal antes de sus consejos bianuales. Así fue como se produjo el viernes, 23 de mayo, la reunión de Noordwijk (Holanda), reunión destinada a preparar la cumbre de Amsterdam que ha de tener lugar el próximo mes de junio y que, en principio, ha de aprobar una reforma del tratado de Maastricht, reforma que, a su vez, ha de hacer posible la ampliación de la Unión Europea hacia las democracias de la Europa central y oriental. El acuerdo no se puede dar por hecho, pero la presencia de Tony Blair en el lugar que no hace mucho habría ocupado John Major ha mejorado la situación. Sin embargo, no se han resuelto aún todos los problemas, y se puede decir que el euroescepticismo británico ha servido con frecuencia de pantalla que ocultaba las divergencias continentales.

En un principio, el objetivo era ambicioso: reforzar las instituciones de la Unión para que ésta pudiera acoger a los nuevos miembros sin diluirse en un vasto conjunto desprovisto de cohesión y de voluntad. Era necesario dar solidez a la comisión, multiplicar la posibilidad de adoptar decisiones por mayoría, vigorizar las políticas exterior y de seguridad comunes de forma que Europa pudiera manifestarse con una sola voz, introducir más flexibilidad para impedir que fueran los países menos entusiastas los que establecieran el ritmo de la integración... Sobre todo, hacía falta reconciliar a Euro-

pa con sus ciudadanos, entre los cuales son cada día más numerosos los que piensan que la integración es sobre todo una construcción tecnocrática y mercantil. Ese vasto programa no será enteramente realizado en Amsterdam.

Pero la reunión informal de Noordwijk mostró que pueden llevarse a cabo importantes progresos, toda vez que todos los participantes están dispuestos a hacer concesiones. Después de haber firmado la Carta Social, Gran Bretaña aceptó una ampliación del voto por mayoría cualificada en materias económicas e industriales, siempre que se mantengan los controles de las fronteras y de la inmigración. Francia, por su parte, renunció a una reducción drástica del número de comisionarios, pero sigue esperando conseguir algo positivo en materia de políticas exterior y de seguridad comunes, consintiendo que el portavoz comunitario en las materias citadas sea un alto funcionario, y no un político de alto rango, que es lo que Francia pretendía. Si Alemania desea una ponderación diferente de manera que desaparezca el riesgo de que los grandes países puedan ser dejados en minoría por posibles alianzas de los "pequeños", no debe olvidar que, por su propio peso natural —y así lo reconoce— Alemania ha de ser la pieza maestra de toda coalición.

Respaldados por un consenso mínimo, los 15 podrán abrir las negociaciones con los candidatos a la adhesión. Se les ha prometido a éstos que tales negociaciones empezarán antes de que termine el año en curso, aunque nadie sabe por el momento cuándo acabarán. Lo que parece inevitable es que duren algunos años. Mientras tanto, los 15 tendrán todo el tiempo y todas las oportunidades del mundo para proseguir la difícil tarea de la reforma institucional.

## UEM: Los casos de España y Portugal

(David White, en *Financial Times* de 28 de Mayo)

Un año atrás, se consideraba que las posibilidades, tanto de España como de Portugal, de figurar entre los pioneros de la moneda única europea eran escasas, por no decir nulas. Ahora, en cambio, la mayor parte de los analistas cree que debería ocurrir una catástrofe para que uno y otro país quedara fuera de la primera ola de integrantes de la UEM.

El progreso realizado por ambos países en el sentido de cumplimentar los criterios de Maastricht, ha sido sorprendente, y se ha caracterizado por dos circunstancias notables. La primera es el éxito alcanzado en la reducción del déficit público y de la tasa de inflación, cosa que no había previsto la mayoría de los expertos. La segunda es la relativa ausencia de dolor con que se ha producido el proceso.

Ninguno de los partidos gobernantes —los socialistas en Lisboa y el centro-derechista Partido Popular en Madrid— cuenta con la seguridad de una mayoría parlamentaria, pero el caso es que no se ha producido ninguna crisis política con motivo de la aprobación de los presupuestos, ni conflicto grave de ningún tipo en

el campo laboral como consecuencia de los recortes del gasto.

Por otra parte, las autoridades de los dos países dicen que ya se empiezan a recoger los frutos del cumplimiento de los criterios de convergencia, que les ha aproximado a las alteraciones cíclicas de otras economías europeas. Las tasas de desarrollo se aceleran, y las estimaciones de crecimiento son del 3% en España, este año, y del 3,3% en Portugal.

Los países ibéricos, además, han querido acabar con la imagen de que su destino, así como el de Italia, debe ser el mismo, cosa que podría suponer un retraso en su incorporación al euro. Como ha dicho el primer ministro español, "el problema de Italia es algo que sólo los italianos pueden resolver".

Ninguno de aquellos dos países tiene interés político alguno en ser considerado parte de un "Club Med", es decir, de una agrupación de países del sur de Europa sujeto a condiciones especiales. De hecho, Portugal está dispuesto a entrar en la UEM desde el principio de ésta, incluso en el supuesto de que no lo haga España.

Los gobiernos de Portugal y de España, en efecto, sostienen que sus respectivos países deben ser juzgados estrictamente según cumplan o no los criterios de Maastricht. El tratado es muy claro. "Entrarán los que cumplan los requisitos y no entrarán los que no los cumplan", ha dicho el ministro de Hacienda español.

Aunque los dos países tienen unas deudas públicas que exceden el objetivo del 60% del PIB —68% en el caso de España, y 64% en el de Portugal— ambos confían que esto no será un obstáculo para la calificación, ya que la tendencia de dichos niveles es descendente.

En la actualidad, los dos países cumplimentarían tres de los cinco criterios —estabilidad monetaria, tipos de interés a largo plazo y tasa de inflación.

Las cifras sobre inflación publicadas por Eurostat muestran que España, con una tasa anual del 2,2 por ciento, y Portugal, con una inflación del 2,3 por ciento, se hallan debajo de los máximos establecidos. Esas cifras indican que los dos países figuran todavía entre los de mayor inflación de la UE, pero con tendencia a aproximarse a la media comunitaria, por lo que su situación en esta materia es aceptable.

La laxitud histórica de la política económica de Portugal ha dado paso a una situación en la que la inflación y las finanzas estatales han sido controladas. El banco central portugués ha puesto de relieve que el objetivo del déficit se ha estado cumplimentado en los diez últimos años, salvo en un ejercicio. El gobierno actual, en el poder desde 1995, ha mejorado incluso tal situación, y lo ha hecho, no tanto con reducciones del gasto como de la mejora de la recaudación de impuestos.

Los bancos portugueses, sin embargo, se han mostrado lentos en la preparación del cambio. Así, v.g., no se sabe aún cuándo van a empezar a aceptar cuentas nominadas en euros. En España, por el contrario, tales cuentas podrán ser establecidas ya a principios del 1999.

Más importante es la ausencia de debate sobre los retos que la condición de miembros de la UEM supondrá para los respectivos países, en especial en forma de una mayor competencia en el marco de una UE ampliada. La tentación, para los gobiernos, de aplazar reformas importantes —tales como las atenciones sociales (*welfare*) y la protección de la salud— por miedo a provocar el rechazo público y convulsiones en los mercados financieros a medida que se acerque la fecha del examen para la UEM, hace que tales retos puedan calificarse de formidables.

### ¿Revalorización del oro alemán? El gobierno tiene razón

(Reginald Dale, en *Herald Tribune*, de 3 de Junio)

La propuesta, mal explicada, del gobierno alemán de revalorizar sus reservas de oro para contribuir a la calificación de Alemania para su participación en la UEM, ha dado lugar a una confusión considerable. La idea ha provocado ansiedad entre los defensores de un euro fuerte, alegría en Italia, e irritación en el severo banco central alemán, o Bundesbank.

Pero la propuesta no es tan negativa como sus críticos quieren hacer creer. Las implicaciones de la misma son mucho menos importantes que la victoria electoral, hace pocos días, de los socialistas franceses, los cuales quieren diluir mucho más fundamentalmente los criterios para la obtención de la cualificación para ser miembro creador de la UEM.

Paradójicamente, el enfrentamiento entre Bonn y el Bundesbank puede facilitar el entendimiento entre el gobierno de centro-derecha alemán y sus consocios socialistas de París.

Al oponerse a los puntos de vista del Bundesbank sobre el oro, Bonn reafirma la primacía de los políticos electos sobre la burocracia del banco central, punto en el que han hecho hincapié los socialistas franceses en el curso de su campaña electoral refiriéndose a la autoridad y operatividad del futuro Banco Central Europeo.

Otra paradoja notable se da cuando se observa que algunos opositores del euro que han criticado que la nueva moneda va a ser gestionada por burócratas no electos, aplauden ahora al Bundesbank, sólo porque ha elevado un obstáculo en el camino hacia el euro.

Se comprende, eso sí, en cambio, que otros países de la UE, como Italia, que han tenido que aceptar durante mucho tiempo lecciones de buen comportamiento económico de las autoridades alemanas, se sientan gratificados por lo que interpretan como un alejamiento de Alemania de sus estrictos principios fiscales.

Se ha pensado que la propuesta del gobierno alemán de revalorizar el oro incrementa las posibilidades de que Italia y otros países figuren en la primera ola del euro, haciendo más aceptable la "contabilidad creativa"

en la que han incurrido, o piensan incurrir, esos otros países.

Esto es precisamente lo que ha irritado a muchos alemanes. La propuesta del gobierno alemán sitúa Alemania al nivel de los países latinos, a los cuales aquéllos habían considerado siempre como unos despilfarradores y como irresponsables. Esto sin hablar de que dicha propuesta supone que el euro será demasiado débil para poder ser aceptado como el sustituto del poderoso DM.

Muchos alemanes, en consecuencia, se ha puesto del lado del Bundesbank, y han estimado que la propuesta del gobierno es impropia y que constituye una interferencia inaceptable que atenta contra la independencia del banco central.

Pero el Bundesbank exagera. Como señalaba un alto directivo de Lehman Brothers en Londres, el oro no pertenece al Bundesbank. Sólo lo tiene en depósito y lo administra en nombre del Estado.

Alemania cuenta con depósitos de oro porque, prudente y sistemáticamente, ha gastado menos de lo que ha ingresado, excepto durante los años que siguieron a la reunificación de 1990. Es perfectamente lógico, por otra parte, valorar tales activos de acuerdo con los precios actuales.

Sea como fuere, los beneficios que se obtuvieran de la revaluación del oro no se contabilizarían en el actual presupuesto, sino en un fondo especial para la Alemania oriental, de conformidad con normas presupuestarias emanadas de la UE para la participación en la moneda única, según han dicho las autoridades alemanas. Todo esto no puede significar que Bonn perdiera con ello toda autoridad para exigir disciplina fiscal y monetaria a los consocios europeos.

La disputa con el Bundesbank no carece de precedentes. El gobierno se ha impuesto sobre el banco en el pasado cuando se ha tratado de cuestiones esenciales de la integración europea. Entre tales cuestiones figuran la participación en el Sistema Monetaria Europeo, el mecanismo de cambios creado en 1979, así como en el establecimiento de la relación de cambio cuando se produjo la reunificación de Alemania.

El gobierno podría también imponer su criterio ahora. Otra cosa es que le convenga, y esto por razones políticas, sin olvidar que una de las prioridades de Kohl es persuadir a la opinión pública para que le apoye.

El Bundesbank, por lo menos en principio, está a favor del euro. En vez de crear dificultades innecesarias, lo que debería hacer es esforzarse para que la nueva moneda sea un éxito.

### ¿Se hunde el proyecto de euro?

(*The Economist*, de 7 de Junio. Editorial)

En su discurso anunciando la rendición de su país,

en 1945, el Emperador Hirohito se refirió a las bombas atómicas que habían destruido Hiroshima y Nagasaki como innovaciones "no necesariamente positivas para Japón". Cuando se trata de la unión monetaria, los líderes europeos pueden igualmente empezar a pensar que los acontecimientos recientes no han sido tampoco necesariamente favorables.

Francia, cansada de los presupuestos restrictivos y del elevado desempleo que, según se dice, la preparación para la UEM ha exigido, ha puesto fuera de combate al gobierno del centro-derecha. Los que le han sucedido, es decir, los socialistas de Lionel Jospin, se han comprometido a hacer más soportables los criterios de convergencia, cuyo cumplimiento estricto se había considerado vital hasta ahora para asegurar la solidez del euro. Paralelamente, el gobierno alemán, también con problemas a la hora de conseguir respetar los requerimientos de Maastricht, intentó poner en marcha una manera fácil de conseguirlo, y esto a través de la revaluación de las reservas de oro del país, es decir, manipulando sus libros de contabilidad como lo habría hecho cualquier país normal. Después de vigorosas protestas del independiente banco central, el canciller Kohl renunció a tal idea. Así, pues, tanto en Alemania como en Francia, la reconciliación del presente diseño de unión monetaria con la realidad política y financiera ha resultado imposible.

Los franceses votaron más contra las actuaciones de la derecha que contra el proyecto de UEM. Éste apenas fue objeto de debate durante la campaña electoral. El proyecto de unión monetaria, después de todo, había sido concebido y elaborado por socialistas (sobre todo por Jacques Delors), y Jospin ha dicho que llevará Francia a la unión monetaria puntualmente. Sin embargo, el caso es que Francia, implícitamente, votó contra Maastricht. Fuere lo que fuere, lo que dijeron o no dijeron, los franceses se manifestaron rotundamente en contra de la contracción presupuestaria exigida por Maastricht. Si el proceso de creación de la UEM ha de seguir adelante, el criterio sobre el déficit del presupuesto deberá ser abandonado; o, como dijo un prohombre socialista, por lo menos "desarrollado".

¿Sería políticamente factible una UEM alterada, lo que significaría debilitada? Sería difícil persistir en el empeño. Pero la clave es Alemania, y el caso es que el gobierno de este país está decidido a seguir con el proyecto inicial. Sí, por supuesto, el Bundesbank es escéptico y el electorado alemán, en la medida en que tiene una opinión definida sobre la materia, se muestra reticente ante una desaparición del DM. Sí, un debilitamiento de las exigencias de Maastricht permitiría que Italia, España y casi todo el resto de la UE participara en la unión monetaria desde el primer momento, pero los electores alemanes podrían rechazar el proyecto en el último momento. Ahora bien, las alternativas a la continuación decidida del proceso —es decir, el aplazamiento o la renuncia pura y simple del proyecto— sería una humillación para la mayoría de los líderes europeos. Así pues, se puede esperar que la UEM sea una realidad.

Cuestión diferente es si una unión monetaria creada bajo esas ambiguas circunstancias puede ser algo más que un desastre. Teniendo en cuenta que el criterio

del déficit presupuestario apuntaba a un objetivo básico, las perspectivas son tétricas. Unos déficit excesivos dificultarían la buena marcha del nuevo sistema —y esto desde el inicio de éste— al reducir la capacidad del Banco Central Europeo para controlar la inflación. Pero esto no excluye que el euro se cree, aunque su solidez se vea lastimada. Esto puedo explicar que, los últimos días, el dólar haya subido respecto a todas las principales monedas europeas.

Con todo, si se gana tiempo de modo que los mercados financieros dispongan de espacio para reflexionar, las cosas pueden ir por un distinto y mejor fundamentado camino. El criterio del déficit fue erróneo desde un principio. Por supuesto, los gobiernos deben equilibrar sus presupuestos a lo largo del ciclo. Pero no supone nada necesariamente bueno que el déficit se reduzca a menos del 3% del PIB en una fase en que el desempleo es del 13% de la fuerza laboral, como es el caso en Francia. Tanto celo no beneficia a nadie, y más bien desacredita al conservadurismo. La mejor unión monetaria daría a los gobiernos una mayor libertad que la prevista en Maastricht y en el "pacto de estabilidad" para utilizar la política fiscal según las circunstancias. La mejor manera de asegurar la fortaleza y la estabilidad del euro es un banco central verdaderamente independiente, que cuente además con el soporte popular que necesita para el correcto ejercicio de sus funciones.

Es precisamente por el esfuerzo que ha debido realizarse para la cumplimentación del equivocado criterio del déficit por lo que el euro puede nacer tarado. El nuevo gobierno francés ha dicho que puede desear una modificación de las responsabilidades del futuro BCE, exigiéndole que ponga más atención en el paro y menos en la inflación. Por consiguiente, el peligro, en los próximos meses, es que el citado banco central adopte un carácter político. Esto supondría un peligro para la eficacia de aquél.

Por lo que se refiere al apoyo popular, basta con pensar hasta qué punto el Bundesbank acabó con las pretensiones de los políticos de inmiscuirse en su contabilidad. ¿Cuántos bancos centrales habrían podido hacer lo mismo? Lo que explica que el Bundesbank hiciera triunfar sus tesis fue el respeto que el público alemán siente por su banco central. Los países europeos no han conseguido que sus poblaciones apoyaran decididamente al euro. Han visto en el proyecto una cuestión que sólo interesaba a las elites, esto es, una cuestión demasiado complicada para ser explicada. El proceso iniciado en Maastricht ha llegado a ser sinónimo de una gran oportunidad que habría podido ser la moneda única si no hubiera sido por la ineptitud, la deshonestidad y el estancamiento económico. Todo esto se pondrá más de manifiesto cuando el nuevo sistema sea puesto a prueba.

Esto no significa que el proyecto vaya a ser un fracaso, pero multiplica los riesgos más de los necesarios. Si las cosas van mal, la sucesión de los acontecimientos puede ser muy distinta de la que el mercado parece esperar. La gente que se designe para dirigir y operar el nuevo banco central se dará cuenta de la necesidad de asegurar su credibilidad. Para conseguirlo, dadas las circunstancias que presidirán el nacimiento

del euro, dicha gente deberá mostrarse más firme en materia de tipos de interés y de inflación de lo que habría sido necesario. Puede llegar el caso de tener que aplicar una política fiscal superlaxa y una política monetaria innecesariamente contractiva, lo que haría subir al euro, en vez de bajarlo (de forma parecida a lo ocurrido bajo la Reaganomanía de principios de los años 1980. Esto sería muy malo para los exportadores y para la industria; y situaría al nuevo banco central en una posición muy difícil, por no decir terminal).

Cuando los líderes europeos se reúnan en Amsterdam, los días 16 y 17 de Junio, no tendrán en el orden del día de las sesiones el tema de la unión monetaria. Pero la verdad es que deberían reservar algún momento para hablar de esa cuestión. Es demasiado tarde para reparar los daños que el diseño de Maastricht ha producido a la causa de la unión monetaria, pero no lo es para detener la infección. Eliminen o modifiquen radicalmente las reglas de la política fiscal. Ratifiquen, y en modo alguno maticen, la independencia del futuro banco central europeo; y sobre todo, comprometan al público con el proyecto y dejen que la última palabra la tenga la opinión pública. Si no lo hacen así, prepárense para nuevas crisis gubernamentales.

### Un momento decisivo

(*Financial Times* de 3 de Junio. Editorial)

Los acontecimientos de la semana pasada en Francia y en Alemania han conmovido los mismos fundamentos del proyecto de moneda única europea. Todavía se puede pensar en el euro se ponga en marcha de conformidad con el calendario de Maastricht. También es aún posible que se respete el espíritu de los criterios de convergencia. Pero resulta difícil imaginar que ambas cosas ocurran a la vez.

Durante cierto tiempo, los que dudaban del euro pudieron ser silenciados por el compromiso común de Alemania y Francia a favor del proyecto. El canciller Helmut Kohl, en efecto, prometió persuadir tanto al Bundesbank como al pueblo alemán de que podían renunciar sin temor a su querido *deutschemark*. Francia, por su parte, prometió ponerle las cosas fáciles a Kohl aceptando una interpretación estricta de los criterios de convergencia.

Hoy, todo eso se ha venido abajo. Nadie habla de cancelar pura y simplemente el proyecto. Fuera de esto, sin embargo, todo puede ocurrir.

Una posibilidad podría ser una flexibilización de los criterios de convergencia y, con esto, una ampliación de la lista de los países de la primera ola, que estaría de hecho integrada por casi todos los países de la UE que lo desearan. Esta solución, según parece, es la preferida por Lionel Jospin, el líder socialista vencedor de las elecciones francesas.

Tal posibilidad no puede ser excluida, pero es inmensamente arriesgada, tanto económica como políticamente.

El principal argumento a favor de la flexibilización de los criterios de Maastricht es que los países afectados han demostrado ya estar dispuestos a hacer el esfuerzo fiscal necesario para estar en condiciones de superar el examen de entrada en la UEM. Ese era el objetivo de la convergencia. Sería excesivo y no tendría sentido insistir ahora en que a este o aquel país le falta una décima para cumplimentar este o aquel criterio.

Los inconvenientes de la flexibilización, en cambio, son de naturaleza doble. Primero, el Bundesbank no aceptaría que el euro se debilitara. Esto es importante porque los electores alemanes comparten probablemente la posición de su banco central. Por otro lado, los costes, a largo plazo, de una UEM "permisiva" (*soft*) deberían ser soportados por todos sus miembros en forma de elevados tipos de interés a largo plazo y de severas restricciones en países carentes de la mano de obra competitiva y de los mercados de productos necesarios para hacer soportable la vida en el marco de una unión monetaria.

Jospin deberá adoptar una decisión: o se mantiene firme en sus afirmaciones electorales aceptando un aplazamiento de la puesta en marcha del euro —con lo que se correría el riesgo de un colapso de todo el proyecto, elaborado principalmente, por cierto, por los líderes socialistas franceses— o puede utilizar su posición como líder en el que la izquierda confía para llevar a cabo las profundas reformas estructurales que Francia necesita, así como para presionar en el sentido de que otros eventuales participantes en la UEM hagan lo mismo.

Ninguna de las dos opciones es cómoda ni fácil. Pero más costoso será eludir esa alternativa, y esto no sólo para Francia sino, a largo plazo, para la estabilidad del euro.

### Graves turbulencias en el camino hacia el euro

(*Financial Times*, de 9 de Junio. Editorial)

Es aún demasiado pronto para medir los efectos de los dos terremotos que sufrieron, respectivamente, hace unos días, Francia y Alemania, es decir, la victoria de los socialistas en el primero de estos países, y el intento suicida del gobierno alemán de imponerse al Bundesbank en una cuestión de credibilidad financiera. Ambos eventos suponen un cambio político importante, pero sólo el tiempo mostrará cuales van a ser sus repercusiones, y en qué medida ambos acontecimientos apuntan en la misma dirección.

Desde luego, los dos han dañado severamente la autoridad de los dos primeros líderes de los mayores países europeos. Se trata de los personajes que han representado el papel central en la presente fase del proceso de integración de Europa.

En el caso de Jacques Chirac, el daño parece que ha de ser casi terminal. Su equivocada disolución del Parlamento le ha dejado reducido, de golpe, a poco más que una especie de monarca constitucional, des-

pués de haber sido el poderoso jefe del gobierno de un gran país. Es cierto de que predecesor había demostrado, en 1986–88 —y a costa, curiosamente, del propio Chirac— que un presidente puede conservar siempre la gestión de la política exterior, al tiempo que está siempre en condiciones de ponerle trampas al gobierno. Pero Chirac no está tan bien situado para hacerlo como lo estaba François Mitterrand, por lo menos en el sentido de que el daño que él mismo se ha infligido ha destruido su prestigio incluso entre sus propios seguidores.

Helmut Kohl, en cambio, sigue siendo jefe del gobierno, enfrentado con una oposición mal dirigida, que no acaba de encontrar el líder indiscutible de cara a unas elecciones que no se han de celebrar hasta dentro de un largo año. También está herido por su disparate a propósito de la revalorización del oro de las reservas del Bundesbank, de la misma forma que John Major, según se ve ahora, lo estuvo probablemente con ocasión del "Miércoles negro", en 1992. Es posible que así sea, si bien se ha de reconocer que todos los obituarios que repetidamente se le han dedicado a Kohl en el pasado resultaron siempre frustrados, y que siempre recuperó el poder que parecía haber perdido.

A primera vista, los dos acontecimientos citados parece que han de conducir a una interpretación menos estricta del criterio sobre el déficit fiscal. No pudiendo contabilizar este año el producto de la revaluación del oro de las reservas, Kohl y su ministro de Hacienda, Theo Waigel, se verán casi imposibilitados de limitar el déficit al 3% del PIB, o menos, como había prometido. Paralelamente, el programa del nuevo gobierno francés parece incompatible con el objetivo de dicho 3%, y lo mismo ocurre con el deseo de los socialistas galos —por lo menos por lo que se refiere a Italia— de que los países del sur de Europa figuren en la primera ola de los participantes en la UEM.

Se trata, en el caso de esta última cuestión, de algo que los electores alemanes difícilmente pueden aceptar. El problema, para Kohl, es que, por una parte, su derrota ante el Bundesbank le obliga a defender una flexibilización del criterio del déficit, mientras que, por otra, ha de convencer al público de su país de que la substitución del DM por la nueva moneda es algo positivo. Theo Waigel, en especial, tendrá muchas dificultades en convencer a sus electores bávaros de que "el 3% ya no es el 3%".

¿Cómo resolver esas contradicciones si no se aplaza la fecha establecida para la puesta en marcha del euro? Kohl entiende que, moralmente, Alemania no puede en modo alguno proponer tal aplazamiento. Ahora bien, tal vez lo aceptaría, agradecido, si fuera Francia la que lo propusiera.

### UEM: "Suspense" hasta el final

(*The Wall Street Journal Europe*, de 6–7 de Junio, Editorial)

Algunas cosas están claras. Es poco probable que Alemania y Francia consigan cumplimentar este año los

criterios para la moneda única, y Helmut Kohl y Jacques Chirac han resultado seriamente debilitados como consecuencia de graves equivocaciones políticas. Ahora bien, cuando se trata del futuro de la moneda única europea no hay nada claro. ¿Deberá la UEM incorporarse a los países del sur? ¿Debería incluir sólo al "núcleo central" formado por Alemania, Francia y el Benelux? ¿Deberá ser aplazada la puesta en marcha del euro?

Los que creen que los países del sur de Europa han de ser parte de la primera ola estiman, sobre todo después de la fracasada maniobra de Kohl sobre la revalorización del oro de las reservas alemanas, que la UEM ha de ser amplia. Pero este punto de vista olvida que la autoridad que realmente le importa a Kohl es la del interior de su país. Kohl, en efecto, ya no tiene credibilidad para sostener que una Unión Monetaria amplia puede conducir a una moneda única tan fuerte como el DM. Considerando, pues, el lado interno alemán de la ecuación, lo más probable es una UEM restringida.

Añádase Francia a la combinación de factores, y lo que aparece como más probable es un aplazamiento. Las ideas económicas de los nuevos socialistas son preocupantes, y la posibilidad de que se cometan disparates resulta aterradora. La cohabitación que ahora se inicia no será, ni mucho menos, tan amistosa como la que existió en los años 80 entre el entonces primer ministro Chirac y un Mitterrand ya entrado en años e inclinado más bien hacia la política exterior. Chirac tiene ahora un programa europeo propio, y se puede prever que convocará nuevas elecciones (después de un mínimo de 12 meses) en cuanto piense que las puede ganar. Eso significa que los socialistas gastarán, gastarán y gastarán tratando de estimular la economía lo suficiente como para conservar el poder. Y lo que es todavía peor para Kohl, los socialistas franceses tendrán la tentación de dejar de lado a Chirac negándose a aceptar el pacto de estabilidad que impone restricciones fiscales en el seno de la UEM, exigiendo todavía más control político frente al Banco Central Europeo y pidiendo la participación de los países del sur.

A pesar de su posición favorable a la integración europea, el presidente del Bundesbank, Hans Tietmeyer, llegará probablemente a la conclusión de que el proceso del euro no puede seguir adelante según lo previsto. Si fue capaz de frenar la propuesta de revalorización del oro acudiendo sólo a la reacción de la opinión pública, su posición puede también aplazar la puesta en marcha del euro. Y si lo necesita, Tietmeyer podría probablemente contar con la colaboración del Tribunal Constitucional, el cual ha dicho ya que los criterios de Maastricht deben ser interpretados estrictamente. Por supuesto, Kohl se halla más comprometido que nunca con la creación de la UEM. Pero los acontecimientos recientes muestran que el canciller no dispone ni del poder ni de la capacidad de maniobra política para conseguir sólo aquel objetivo.

Naturalmente, hacer profecías es difícil, en especial, como decía Mark Twain, cuando se refieren al futuro. Todavía es posible que Kohl sea capaz de concebir alguna fórmula que incorpore una subida de impuestos que haga posible la cumplimentación por parte de Alemania de los criterios de Maastricht sin que ello

le cueste las próximas elecciones. Y también es posible que el asesoramiento del antiguo presidente de la Comisión Europea, Jacques Delors, permita que el gobierno socialista francés acepte un compromiso pro-UEM con el presidente Chirac.

Pero después de analizadas todas las circunstancias que concurren al caso, el futuro de la moneda única parece tan oscuro como lo era casi dos años atrás —antes de que se produjera la "convergencia" de los rendimientos de los bonos estatales— cuando escribimos que "no se justifica la prioridad que se da al proceso hacia la unión monetaria". Los obstáculos legales y reglamentistas —decíamos entonces— seguían constituyendo barreras más significativas para la libertad de comercio que las fluctuaciones cambiarias. Y los pesados impuestos y los escleróticos sistemas de asistencia social —decíamos también— suponían obstáculos más relevantes para el crecimiento económico que la existencia en Europa de monedas diferentes. Lo que ha sucedido desde entonces pone de manifiesto que lo que situábamos como prioridades no era sólo moralmente urgente —en una UE que sufre una tasa de paro de dos dígitos— sino también del todo necesario prácticamente.

En aquellos tiempos eran muchos los que reconocían que el proyecto de unión monetaria necesitaba cambios substanciales. En especial, sin unos mercados de trabajo libres eran de esperar sacudidas económicas asimétricas como consecuencia de las exigencias de la UEM. Lo que no se apreció debidamente fue que en las rígidas economías europeas resultaba políticamente imposible cumplir el criterio del 3% de déficit.

Está claro que este periódico no ha visto nunca con entusiasmo los criterios de Maastricht. Si bien es verdad que el nivel de la deuda puede ser un elemento realmente preocupante, el del endeudamiento público en un año dado no lo es tanto. Y dado que los políticos europeos todavía creen que la mejor manera de elevar los ingresos es una subida de los impuestos, lo que decíamos antes no sólo es preocupante, sino altamente peligroso. Por esta razón, un proceso que debería haber sido de liberalización y de crecimiento se convirtió en algo en el que lo predominante ha sido la "austeridad". Por lo menos los electores franceses han mostrado su falta de convencimiento ante la pretensión de que la austeridad les conduciría a la Unión Económica y Monetaria.

Es imposible pronosticar lo que puede resultar de la situación presente. Tietmeyer ha demostrado estar dispuesto a luchar contra Kohl en defensa de un euro fuerte, y los franceses han dado pruebas de que están decididos a luchar contra Tietmeyer a favor de un euro débil. Los próximos meses prometen ser muy interesantes.

### **El proceso de creación del euro, tras la cumbre de Amsterdam**

(*Le Monde* de 18 de Junio. Editorial)

Alemania ha ganado. Francia ha ganado. Leyendo los comentarios —contradictorios— que suscita el acuer-

do a que llegaron los Quince, el día 15 de Junio, en Amsterdam, éste debería *a priori* satisfacer a todo el mundo. Esto no es fácil. En el curso de la campaña electoral, Lionel Jospin había prometido "reorientar la construcción europea". Elevado al puesto de primer ministro, Jospin ha descubierto la dificultad de conseguir lo que había pensado. El compromiso que Francia ha aceptado —la firma de un pacto de estabilidad muy restrictivo, completado por unas buenas intenciones, muy generales, a favor del empleo— representa una sumisión a las exigencias alemanas.

Con todo, el documento firmado el lunes por los Quince muestra profundos desequilibrios. Los socialistas franceses y sus aliados habían denunciado con vehemencia, antes de las elecciones, el "pacto de estabilidad y de desarrollo", ese "armatoste absurdo" en que se ha convertido la política monetarista impuesta por Alemania a toda Europa, esa concesión hecha por la derecha a los dogmáticos de Francfort. Para salvar el euro, Lionel Jospin lo ha aceptado finalmente, sin haber introducido en el pacto modificación alguna.

Como contrapartida, Francia no ha obtenido más que unos compromisos vagos a favor del crecimiento y del empleo. Se organizará una conferencia, que se celebrará el próximo otoño, para analizar el tema. Fondos no utilizados hasta ahora —fondos en poder del Banco de Inversiones Europeo y de la CECA— y de un importe relativamente modesto, serán movilizados como contribución a dicha idea. Se pondrá en marcha un "polo económico" en el lugar que debía ocupar el "gobierno económico europeo" que querían los socialistas franceses. Encargado de coordinar mejor las políticas de los países miembros de la UEM, dicho "polo" no será más —como no han dejado de precisarlo los alemanes— que un "foro informal". Las decisiones sobre todas esas cuestiones, en fin, deberán ser adoptadas por unanimidad, con lo que Alemania dispondrá en todo momento de un derecho de veto.

Ahora bien, aunque es cierto que Jospin no ha conseguido transformar radicalmente el mecanismo del paquebote europeo —¿acaso era esto posible, en tan breve plazo, dadas las limitaciones de la cohabitación y bajo la mirada atenta de los mercados?—, la breve crisis que provocó no habrá dejado de ejercer efectos positivos. Tal crisis, en efecto, ha sido una advertencia para los dirigentes europeos: la moneda única no puede nacer a costa del empleo. La crisis, además, ha obligado a dichos dirigentes a poner en el centro de sus actuaciones las preocupaciones de sus pueblos. Por otra parte, tal crisis constituye el presagio de otras, entre las que puede preverse la que se originará, probablemente, a la hora de interpretar los criterios de convergencia, por ejemplo.

Lo que ha quedado demostrado es que si bien los Quince están interesados en actuar conjuntamente, como así es, no tienen necesariamente la misma visión de la Europa del futuro. Así, Amsterdam pasará a la historia como el primer acto del debate sobre la dimensión social de la construcción europea. Se trata de un primer paso, eso sí, bien tímido.

## Las benéficas repercusiones del proyecto de euro

(Joseph Fitchett, en *Herald Tribune* de 16 de Junio)

¿Qué pasaría si el euro no acudiera a la cita? Supongamos que los líderes europeos renuncian a la creación de una moneda única. ¿Cambiaría en algún sentido la vida de las gentes? ¿Cuales serían las diferencias?

Esas preguntas aparecen con facilidad cuando se constatan las dificultades que con excesiva frecuencia parecen obstaculizar el proyecto de unión monetaria europea. Las respuestas a tales preguntas, sin embargo, no fluyen con facilidad, o, por lo menos, nadie parece planteárselas, tal vez por el temor de que, si se formulan, las conclusiones, pesimistas, van a verse realizadas.

Sea como fuere, en una ocasión en que se planteó el tema a un numeroso grupo de economistas de Bonn, Londres, París y Washington, las reacciones fueron muy diversas, y así, mientras algunos mostraron una gran despreocupación por la materia, otros pronosticaron que el fracaso del euro daría lugar a guerras comerciales que podrían conducir a la destrucción del mercado único europeo y a la reaparición de las barreras comerciales. Eso por lo que a las repercusiones económicas se refiere.

Por lo que afecta a las consecuencias políticas, las respuestas fueron más uniformes, y las mayoría de los opinantes estimó que un horizonte sin euro sería profundamente desestabilizador, como consecuencia de la detención del proceso integrador europeo, que sin duda crearía tensiones susceptibles de enfrentar a unos países europeos con otros, quien sabe si estimulados, incluso, por Estados Unidos o Rusia.

"El fin último de la unión monetaria es catalizar un núcleo sólido europeo y mostrar que la integración es irreversible. El gran reto es garantizar a las nuevas democracias que Europa va a ser una realidad, y la mejor prueba de ello es la moneda única, en la que, más pronto o más tarde, participarán todos los países europeos". Esto es lo que piensa Kohl cuando dice que, en definitiva, el euro equivale a elegir entre guerra y paz en Europa.

Jean-Paul Fitoussi, director de un "think tank" con sede en París, ha dicho que el fracaso del euro equivaldría a un terremoto político en Europa, terremoto que derribara gobiernos y abriría las puertas por las que entrarían todos los extremismos imaginables, incluso Jean-Marie Le Pen, el líder del Front National francés.

Éste y otros grupos similares de otros países anhelan el nacionalismo, el racismo y el proteccionismo, pero se ven contenidos por el progreso hacia una Europa unida. Ese progreso está ahora personificado en el euro. "Es posible que este no sea el vehículo ideal para la prosecución del proceso integrador, pero los europeos han probado otros sin suerte", ha dicho Richard Cooper, un profesor de economía de Harvard que ocupó un importante cargo en la Administración Carter.

Según Cooper, el momento más decisivo para el proyecto integrador, después de otros intentos más o menos frustrados, se produjo en 1983, cuando el presidente de Francia François Mitterrand decidió abandonar su política izquierdista, nacionalista e inflacionaria para adoptar una política de rigor fiscal, de austeridad presupuestaria y de ortodoxia financiera con el fin de asegurar una relación especial con Alemania de forma que Europa pudiera avanzar sobre una base firme.

La aproximación franco-alemana culminó en Maastricht, es decir, en un proyecto de edificio que tenía al mercado único como fundamento y al euro como techo.

Éste, el euro, o la moneda única europea, adquirió un atractivo político irresistible a partir de la reunificación alemana, es decir, en un momento en que la moneda común pudo ser considerada como el elemento que evitara la existencia de un gigantesco Gulliver en el centro de Europa.

Volviendo a las repercusiones económicas del eventual fracaso del euro, los expertos son menos unánimes. "Es posible que los efectos no fueran muy significativos, toda vez que lo mejor que podía esperarse del euro se ha conseguido ya", dice un analista del International Institute of Strategic Studies en Londres, refiriéndose a los cambios de mentalidad que se han operado desde que los hábitos de la postguerra, tan propicios a las devaluaciones y a la inflación, han sido substituidos por unas políticas más estables y disciplinadas.

Para mejorar su competitividad a largo plazo, las elites francesas llegaron a la conclusión de que París debía mostrar más disciplina, y el proyecto de euro fue el vehículo ideal hacia ese objetivo, a través de la sujeción del franco al DM y de la elevación de los tipos de interés siempre que la inflación asomara.

La cosa funcionó. Después de una década, "los préstamos son más baratos en Francia".

Ahora, Italia y España han adoptado esa misma estrategia. Se ha interrumpido el ciclo inflación-devaluación, por lo menos momentáneamente, aunque esto tal vez se habría conseguido sin el euro, en el entorno antiinflacionista que el mundo vive. Pero no es eso lo que cree Fitoussi, según el cual "sin el euro existirá un irresistible incentivo a favor de las devaluaciones competitivas, e incluso de las guerras comerciales".

Son muchos los que creen que, sin el proyecto de euro, el proteccionismo amenazaría a Europa y a sus interlocutores de Norteamérica y de Asia. Ahora bien, paralelamente al caos que se produciría en la economía europea surgiría una zona DM, lo que representaría la consolidación de la influencia del Bundesbank.

Esa perspectiva fue la que llevó a Francia a aceptar la creación de un Banco Central Europeo, en el que la voz de Alemania pudiera quedar diluida.

## Hipótesis derrotistas sobre el euro

(Michael R. Sesit, en *The Wall Street Journal* de 16 de Junio)

Mientras los políticos se esfuerzan por asegurar el futuro del euro, aumenta en algunos círculos la preocupación de que el proyecto de UEM pueda fracasar.

Francia y Alemania —las principales fuerzas impulsoras de la moneda única— parecen dirigirse ahora en sentidos opuestos, a pesar de la voluntad que acaban de mostrar de seguir adelante con la idea de la unión monetaria. El primer ministro francés insiste en su propósito de crear empleo aumentando salarios y promoviendo la expansión. Esto está en contradicción con la insistencia alemana sobre la rectitud fiscal. Ahora bien, en un mundo con economías muy integradas, tales diferencias son difícilmente sostenibles.

Tanto es ello así que algunos economistas de renombre han apuntado la posibilidad de que, una vez puesta en marcha, la UEM colapse al cabo de un par de años. Sujetando a los países con una moneda común, la UEM eliminaría la capacidad de aquéllos de devaluar sus moneda y, por consiguiente, de hacer frente a un débil crecimiento, a una baja productividad y, en definitiva, a una crisis económica. Una moneda más débil puede servir para hacer más competitivos los productos de un país, puede mejorar la situación de las empresas y puede dar lugar a la creación de puestos de trabajo.

Si la posibilidad de devaluar deja de existir, los efectos de una crisis deben ser absorbidos por otros medios, como, v.g., el desempleo. Esto no ocurriría si Europa dispusiera de otros medios para mitigar tales efectos, como podría ser una fuerza laboral móvil o unas estructuras fiscales o reguladoras uniformes. Pero no los tiene. En Europa se carece de una movilidad apreciable de la mano de obra a escala nacional, y no digamos en un marco transnacional, y esto por razones de lenguaje y culturales. No es como en Norteamérica, donde el 17% de la población se desplaza cada año, muy frecuentemente (en el 40% de los casos) a través de los estados de la Unión.

Por otra parte, la mejora de la productividad y los ciclos económicos divergen en Europa, cuando convendría que fueran convergentes. La rigidez de los mercados de trabajo no facilita nada las cosas.

Por lo que se refiere a la política fiscal, los participantes en la UEM podrían resultar apresados por dos factores negativos. Piénsese, por ejemplo, en el pacto de estabilidad y de desarrollo. La principal función de éste es la de imponer multas a los países que se excedan en el gesto. Pero si se aplica estrictamente, como desean los alemanes, las economías con problemas, aquellas que no estén sincronizadas con las demás, no podrán reducir el paro gastando más o reduciendo impuestos.

Una de las grandes amenazas para la buena marcha de la UEM es que puede condenar a grandes áreas —y probablemente a países enteros— a un desempleo

aterrador, con las consiguientes repercusiones políticas.

Por otro lado, salirse de la UEM no será tan fácil. La participación en ésta implica que los países integrantes transfieran una parte de sus reservas —en oro y en divisas extranjeras— al Banco Central Europeo, aparte de otras obligaciones de las que no resultará cómodo desdecirse. Restablecer la moneda propia, además, exigiría restablecer la credibilidad, lo que puede resultar difícil.

Sea como fuere, los líderes políticos europeos se encuentran ante alternativas delicadas. "Si la unión monetaria sigue adelante sin haberse llevado a cabo una reforma microeconómica eficaz, se producirán crisis recurrentes en los primeros años del próximo siglo. Pero si se aplaza sin haber resuelto los problemas del paro y de los déficit públicos, la UE podría entrar en una etapa de parálisis política y de conflictos sociales tan severos que hicieran dudar de su capacidad para hacer frente a los retos de la globalización durante una buena parte del siglo XXI.

### **La globalización necesita mejores defensores**

(Reginald Dale, en *Herald Tribune* de 13 de Junio)

Se ha convertido en un lugar común afirmar que los electores franceses, irritados, hicieron algo más que derribar a un gobierno de centro-derecha con ocasión de las últimas elecciones legislativas celebradas en Francia: en realidad, se dice también, el resultado de éstas constituyó un voto de protesta contra la globalización. La victoria de la izquierda, se añade, fue una reacción saludable y constituyó el triunfo de una alternativa frente a la implacable invasión de la liberalización económica y de sus consecuencias antisociales en los países industriales.

Esas afirmaciones, sin embargo, no son del todo correctas, si lo que se pretende es explicar un resultado electoral. El presidente Chirac y el gobierno Juppé habían llegado a ser muy impopulares a causa de múltiples motivos, entre los que figuraban la arrogancia, la incompetencia, el increíble desacierto político, las promesas incumplidas, cosas todas ellas que no tenían ni tienen nada que ver con la economía global.

Muchos de los electores del cuarto país del mundo por el volumen de su comercio exterior y entre los que se incluyen gentes de gran formación y múltiples personas involucradas en materia de intercambios internacionales, aprecian los aspectos positivos de la globalización. Al igual que ocurre en otros países industriales, es la gente poco cualificada y sin una elevada formación la que, normalmente, sufrirá los efectos y atribuirá sus males a la economía global.

Pero esto no significa que su enemigo sea la globalización, en sí misma considerada. El espantoso paro de Francia —una de las razones de la derrota del centro-derecha— no es culpa de la economía global, sino de la falta de adaptación de Francia a ésta.

El problema es que si bien muchos economistas conocen esta realidad, no todo el mundo, ni mucho menos, es consciente de ella. Por el contrario, son muchos, en los países industriales, los que creen que la existencia de grandes masas de trabajadores en los países con bajos salarios, y en el marco de una economía global, no puede dejar de traducirse en una reducción de las retribuciones de los trabajadores de los países más ricos.

Son numerosos los estudios que demuestran que eso no es cierto. Por el contrario, y a pesar de lo que podría parecer, la mayor parte de los estudios que se han llevado a cabo recientemente ponen manifiesto que no son las importaciones procedentes de los países con salarios bajos la principal amenaza para los empleos europeos, como tampoco son la primera causa de la creciente desigualdad salarial de Estados Unidos.

Las importaciones baratas de artículos cuya producción requiere abundante mano de obra no deprimen los precios de artículos similares fabricados en los países industriales, aparte de que tales artículos representan sólo una pequeña fracción de la producción total de estos últimos.

Pocos economistas negarían que importaciones baratas pueden ocasionar problemas a algún sector industrial. Pero la experiencia demuestra de forma abrumadora que países y empresas salen beneficiados de una mayor competencia.

A pesar del descenso del empleo industrial, la mayoría de los países ricos son todavía exportadores netos de productos manufacturados con destino a países en vías de desarrollo.

El trasvase, en los países industriales, de mano de obra de la industria a los servicios es tan natural y deseable como lo es, y lo fue, el desplazamiento de trabajadores de la agricultura a la industria. Las empresas que invierten en el exterior no eliminan, en la mayoría de los casos, los puestos de trabajo del interior.

La principal amenaza para el empleo y para los salarios en los países industriales es el progreso tecnológico. Llegará el momento en que operarios relativamente poco cualificados podrán hacer funcionar la nueva tecnología, pero esto queda todavía un poco lejos.

El problema, con todas esas cuestiones, naturalmente, es que se trata de una materia que tiene más que ver con la economía que con la política. Son cuestiones fríamente racionales, cuando la hostilidad frente a la globalización es más bien, frecuentemente, de tipo emocional, moral o psicológico. Las preocupaciones de la gente no encuentran muchas veces respuestas fáciles.

A nada conduce decirle a un trabajador de Renault en Bélgica que la desindustrialización, en general, es algo positivo. La reacción política a la globalización es producto de lo que mucha gente cree y siente, no de lo que dicen los economistas, incluso en el caso de que éstos tengan razón.

Los retos de la globalización necesitan respuestas tanto políticas como económicas. Eso significa una dirección mejor, especialmente en Europa. Si la gente vota realmente contra la globalización, es que hay algo que los políticos hacen mal.

### Estados Unidos, líder de una economía realmente global

(Lawrence H. Summers, en *Newsweek* de 23 de Junio)(1)

Los líderes mundiales irán esta semana a Denver para celebrar allí su cumbre económica anual. Pocas veces —acaso nunca— habrá ocupado el anfitrión del encuentro una posición tan relevante como es el caso de Estados Unidos en la presente ocasión. La última vez que los Siete Grandes, más Rusia, se habían reunido en Norteamérica lo habían hecho en Houston, en 1990. Desde entonces, la economía norteamericana ha creado 12,1 millones de puestos de trabajo, ha situado en el 4,8 por ciento la cifra de parados, ha recortado la tasa de inflación dejándola en el 2,5 por ciento y ha incrementado la exportación en un 60 por ciento en términos reales. La presente fase expansionista está empezando su séptimo año, y no da muestras de que vaya a interrumpirse.

Estos notables resultados se han obtenido en una fase en que otras economías industrializadas lo han estado pasando mal. Desde 1990, el empleo total en la Unión Europea y Japón ha descendido en 1 millón de puestos de trabajo, y el desempleo y los déficit han sido moneda corriente. Las mejoras de las exportaciones, en esas mismas áreas, también han ido por detrás de las de Estados Unidos. Así no puede sorprender que otros países contemplen el ejemplo norteamericano buscando inspiración, de la misma forma que Estados Unidos había mirado al exterior en otras ocasiones, esperando encontrar fuera lo que no conseguía dentro.

No existe una sola razón que explique el éxito de Norteamérica en los años recientes. Ahora bien, una causa importante ha sido el acierto de las políticas macroeconómicas, que han creado un marco sólido en el que la expansión ha encontrado un terreno fértil. Reduciendo el déficit presupuestario del 4,7 por ciento del PIB a menos del 1 por ciento este año; respetando la independencia de la Reserva Federal y actuando a favor de un fortalecimiento de la propia moneda, de forma que encontrara unas bases sólidas, las políticas del presidente Clinton han conseguido una situación en la que los costes del capital han sido bajos, en la que la inversión ha podido desarrollarse y en la que la capacidad de producción se ha ampliado rápidamente sin obstáculos. Como resultado de la reducción del déficit presupuestario, más de medio billón de dólares procedentes del ahorro norteamericano que hubieran debido invertirse en bonos estatales ha podido dirigirse a la economía productiva.

Pero una buena política monetaria y una excelente política presupuestaria no pueden, solas, crear puestos de trabajo y elevar el nivel de vida. En último término, la prosperidad depende de la capacidad de la población

de crear productos que el mundo desea comprar. Como consecuencia de su gran flexibilidad, Estados Unidos se ha visto favorecido con la posibilidad de adaptarse a las dos grandes tendencias de la época actual: el aumento de la economía de la información y el creciente peso del mundo en vías de desarrollo en la economía global.

Nos hallamos en la era postindustrial. Hoy, hay más norteamericanos trabajando con ordenadores que operando en las cadenas de montaje, y empresas industriales como General Electric obtienen la mayor proporción de sus beneficios en negocios tales como redes de televisión y servicios financieros. Hoy, los líderes en casi todos los sectores económicos postindustriales son firmas norteamericanas. Piénsese en Walt Disney en el campo del ocio ("entertainment"), en McDonald's en el de la alimentación, en Microsoft en materia de software o en Federal Express en la distribución de paquetería.

Por primera vez en la historia nos hallamos ante una auténtica economía global. Países de Iberoamérica, Asia, Europa Central y Africa disfrutan de tasas de crecimiento que permiten aumentar espectacularmente los niveles de vida. Estados Unidos se halla en una posición única para aprovecharse de esa economía global. Nuestras firmas invierten más en el extranjero que las de cualquier otro país. Y nos encontramos en el centro de esa economía globalizada, siendo, como somos, el más importante interlocutor comercial de Europa, de Iberoamérica y de Asia.

Todo esto es bueno para Estados Unidos. Pero quedan dos retos pendientes, que se habrán de superar si el país quiere desarrollar todo su potencial. Primero, se debe hacer todo lo humanamente posible para asegurar que la prosperidad alcance a toda la población norteamericana. Son todavía demasiados los niños de Estados Unidos que viven en una situación de pobreza. Son demasiadas las familias de la clase media que permanecen en un estado de inseguridad económica. Ésta es la razón que explica porque Clinton ha puesto tanto énfasis en la educación permanente. Facilitar el acceso a la formación mejora las posibilidades de un mayor crecimiento, tanto porque con ello aumenta la productividad de los trabajadores como porque reduce las desigualdades al dotar a todos los ciudadanos con los medios con los que maximizar el potencial individual de todos ellos.

Segundo, Estados Unidos debe liderar la economía global. Como única superpotencia económica y militar que es, Norteamérica es el país más interesado en que la economía global funcione adecuadamente. Nuestro liderazgo ha de ejercerse, principalmente, a través del ejemplo. Pero si la historia de las cumbres económicas anuales enseña algo, esto es la importancia de un liderazgo directo por parte de Estados Unidos, el único susceptible de corregir o de dar solución a los grandes desafíos de la globalización como son la proliferación de la corrupción o la necesidad de regular la actividad bancaria internacional, o incluso el recalentamiento de la atmósfera.

La cumbre de Denver será la última que se celebre en territorio norteamericano en lo que queda de siglo.

Dicha cumbre proporcionará una oportunidad para reflexionar sobre el éxito de la economía norteamericana en los últimos años y sobre la manera cómo tal éxito puede hacerse extensivo a otros países. También proporcionará una oportunidad para que Norteamérica conozca los éxitos que otros países pueden haber conseguido en materia de educación y de seguridad social.

Finalmente, el legado más importante de las reuniones de Denver será asegurar la continuidad de la cooperación entre los principales países del mundo. Ésta será la primera cumbre de los Ocho ("Summit of the Eight"), en la que Rusia será un participante de relieve. El comunismo no es ya el enemigo que un día fue. Como ha dicho el presidente Clinton, "el enemigo de nuestro tiempo es la inacción". Bajo la dirección de Norteamérica, basada en la solidez económica de este país, la cumbre de Denver proporciona una oportunidad de configurar la economía global del siglo XXI.

#### NOTA

(1) El profesor L.H. Summers ocupa en la actualidad el cargo de Subsecretario del Tesoro de Estados Unidos.

#### En torno al oro del Banco Federal Alemán

El conflicto surgido en Alemania entre el Ministerio Federal de Finanzas y el Banco Federal en torno a la posible revaluación de las reservas de oro de éste —y que ha alcanzado su fase culminante en los últimos días del mes de Mayo y primeros del mes de Junio— ha dado lugar a riadas de información, como es lógico también en la prensa en lengua alemana. A título de muestra, hemos seleccionado, por un lado, algunos de los editoriales más significativos y, por otro lado, un par de comentarios y artículos relacionados con el tema, aparecidos en *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, y que hemos estimado de interés. Todo este material ha sido en gran medida extractado a fin de reducirlo a unos límites razonables.

#### En el invernadero.

(Edit. de Haike Göbel en *Frankfurter Allgemeine Zeitung* del 23 de Mayo)

El euro viene, pero viene con ayuda de una pequeña argucia. Se trata de atribuir un valor más alto a las reservas de oro y divisas del Bundesbank, con lo que crecerían apreciablemente las ganancias que éste transfiere al Estado.

Waigel ha admitido que sin recurso a esta reserva del Banco Federal no puede garantizar que Alemania alcance este año los criterios de Maastricht. Desde un punto de vista formal todo parece aceptable. De todas maneras, correspondería ya el año próximo llevar a cabo una nueva valoración por motivos diferentes.

El Gobierno se apresta a incumplir la promesa de que Alemania vigilará con rigor el que ella misma y los demás países participantes satisfagan los criterios de estabilidad. Con gran esfuerzo se ha elaborado un pacto adicional de estabilidad para garantizar, una vez introducido el euro, la disciplina presupuestaria. Los vecinos europeos se frotan las manos, porque el que está en el invernadero ya no puede tirar piedras.

También Alemania habrá de tolerar ahora una inspección de su gestión financiera por parte de la Oficina Estadística de la Unión Europea. El "caso alemán" todavía era desconocido. El camino hacia la creatividad de los aspirantes al euro en los malabarismos contables de sus déficit sólo lo habían preparado hasta ahora otros países. Puede que Alemania sea considerada como un supuesto leve de euroinfractor, pero la mera circunstancia de que se haya planteado el "caso" daña ya la imagen de la futura moneda.

Desde hace tiempo se vislumbraba la debacle del otrora primer alumno de la clase. Waigel había venido alimentando la esperanza de que Alemania se mantendría en su déficit corriente dentro del famoso "tres coma cero". Pero desde hace meses los expertos señalan que sin medidas de ahorro adicionales no se conseguirá este objetivo.

La Coalición parecía como envarada las últimas semanas. No se decidía a adoptar nuevas medidas de ahorro ni a implantar subidas de impuestos que el electorado habría cargado a la cuenta del euro. En cuanto al aplazamiento, nunca lo ha discutido seriamente, sino que más bien ha evocado imágenes de horror. De no ocurrírsele a Waigel la salida del oro tendría que haber temido que una mayoría dentro de la Coalición se mostrara dispuesta a interpretar los criterios con más flexibilidad, poniéndolo en evidencia. Hace tiempo que se ha iniciado, por parte de los partidos del Gobierno, la retirada del "tres coma cero" que últimamente ya sólo menciona Waigel. Y es que basta con atenerse al Tratado que permite rebasar "excepcional y transitoriamente" el valor de referencia, siempre que la tasa de déficit esté "en el entorno" del tres por ciento acordado.

Así que es preferible un honroso "tres coma tres" a un "tres coma cero" amañado. Una mayoría de la población liga la nueva moneda a la preocupación por la desvalorización del dinero. Los alemanes aprecian la Unión Europea, pero también desean su sólido DM. Pero el Gobierno podrá ahorrarse sus grandes campañas de información si el Ministro de Finanzas crea ahora dinero con su áureo truco contable. Esta solución suscita en muchos los más serios temores.

Posiblemente la pérdida de confianza sería menos si el Gobierno se decidiera a confesar que al aprobarse el Tratado de Maastricht se había prometido más disciplina presupuestaria de la que cabía observar. En cualquier caso, se ha causado un perjuicio. La confianza se gana con honestidad. El camino más honesto, a saber, el de aplazar de nuevo el

proyecto, es algo que la Coalición ha rechazado por motivos políticos.

### El atraco de Bonn.

(Edit. de Helga Einecke en *Süddeutsche Zeitung* del 24/25 de Mayo)

El 15 de Mayo de 1997 quedará grabado en los anales del Bundesbank. El Ministro Federal de Finanzas Theo Waigel y su Secretario de Estado Jürgen Stark habían aterrizado en Francfort para conferenciar con el Consejo del Banco Federal. Se trataba, en esta hora de arcas vacías, de elevar lo más rápidamente posible el valor de las reservas de oro y divisas del Banco. En realidad, en el olimpo del dinero de Francfort hay un silencio turbado al respecto.

Los apóstoles de la moneda estable observan preocupados la dura crítica que desde dentro y desde fuera se hace al recurso de Bonn al oro y a las divisas del Banco de Emisión y sopesan las consecuencias de este paso. La Comunidad para defensa de los Ahorradores Alemanes habla de "creación pura de dinero" y quiebra de confianza para el euro, a la vista de estas dudosos métodos de financiación. Los franceses y los italianos se refieren al tema agradecidos, pues, no en vano, se les consideraba maestros en unos trucos contables ante los que han dejado de asustarse los fanáticos alemanes de la estabilidad.

Hay tres cosas que se entre mezclan en la discusión pública: la necesidad de la revalorización de las reservas, el grado de la misma y el momento crítico de la transferencia a Bonn. De hecho, ha llegado desde hace tiempo el momento de revisar al alza el valor de las reservas alemanas que, en el futuro, se pasarán al Banco Central Europeo y constituirán la base de estabilidad para el euro. Deberán adaptarse a los estándares europeos. La mayor parte de los bancos centrales ya han ajustado en sus libros las reservas al entorno de los cambios del mercado, sólo en el caso alemán se mantienen los valores bajos de adquisición.

Es una cuestión de ponderación el determinar qué valor del oro y qué cotización del dólar dejan a la administración monetaria margen suficiente para posibles pérdidas de cambio. En cualquier caso, la revalorización del oro y de las divisas garantiza una espléndida suma de dos dígitos en miles de millones.

Según los planes de Bonn, el Banco Federal recibirá próximamente una mayor dotación de capital, así como nuevas reservas, también para riesgos monetarios. Pero la mayor parte de las reservas revaluadas las requiere la Federación para amortizar las cargas heredadas de la RDA agrupadas en un fondo especial.

La transferencia de las reservas revaluadas a Bonn no es obligatoria, porque se puede crear una contrapartida en balance. Sin embargo, tiene sentido desde un punto de vista económico y político amortizar la carga única de las deudas de la RDA con el patrimonio popular ahorrado en el Oeste.

Al descubrirse nuevos agujeros en el presupuesto,

han entrado las prisas. Porque el cierre de cuentas del Bundesbank se referiría normalmente a 1997 y los recursos no empezarían a fluir hacia Bonn hasta 1998. pues bien, los funcionarios de Hacienda han dado con el truco de exigir de Francfort un dividendo anticipado, lo que se podría conseguir con una especie de balance provisional. Un paso así haría ver al mundo que Waigel necesita el oro única y exclusivamente para tapar los agujeros presupuestarios del año en curso.

Los políticos monetarios deben buscar, en aras de su reputación, el acuerdo con Bonn.

### El dilema del Banco Federal.

(Edit. de Jürgen Jeske en *Frankfurter Allgemeine Zeitung* del 27 de Mayo)

El Consejo del Bundesbank se va a tener que ocupar de la proyectada revalorización de las reservas de oro y divisas y del reparto del beneficio contable. Con su simple anuncio ha conseguido el Ministro Federal de Finanzas Theo Waigel aplauso malicioso por su "proeza" en materia de política financiera creativa, mirando así la credibilidad alemana en la cuestión de la Unión Monetaria. Tratándose de la materialización amenaza además con producirse una pérdida de prestigio del Bundesbank. Porque, como se sabe, lo que quiere Waigel es modificar la Ley del Bundesbank en la que el ejercicio se identifica con el año natural, obligar al Banco a un nuevo balance, generar una ganancia contable, abandonando el principio del valor más bajo y utilizarla después, bajo el signo de Maastricht, para sacar brillo al *status* alemán. Habría sido más honesto dar lugar a que el Banco vendiera inmediatamente parte de sus reservas y transfiriera el producto obtenido.

Nada tiene que decir el Consejo formalmente, porque la legislación depende del Gobierno y del Parlamento. La modificación de la Ley del Banco ni siquiera depende de la aprobación del Consejo Federal. Si el Consejo aceptara sin más los planes de Waigel quedaría demostrada para los socios europeos la verdad de la autonomía del Banco de Emisión alemán en caso de conflicto. Pero ¿debe tratarse así a una institución cuya independencia política con respecto al Gobierno y al Parlamento no tiene parangón a nivel internacional, que se ha impuesto después de las turbias experiencias del pasado y que, por ello, no en último término se ha convertido en modelo para el Banco Central Europeo? ¿Puede la desesperación en materia de política financiera hacer que se ignore que el Banco Federal es hasta hoy la institución menos discutida de nuestra República.

El dilema del Banco reside naturalmente en que, contra la valoración a nivel más alto de las reservas de oro y divisas, nada hay que objetar desde el punto de vista económico. Otros bancos centrales lo vienen haciendo. El punto crucial es la distribución del valor en más operación esta que no tiene precedente. Anteriores presidentes del Banco han jugado con la idea de la revalorización, pero no del reparto. En fin de cuentas, correspondería llevar a cabo la revalorización próximamente cuando el Bundesbank, según está previsto,

tenga que traspasar parte de sus reservas al Banco Central Europeo.

Contra lo que se dice, tampoco hay peligro inmediato para la estabilidad del valor de la moneda, incluso si la asignación de las reservas ocultas a la Federación significa creación de dinero. Las ganancias contables resultantes también deben por ello ser utilizadas para la amortización de la deuda de la reunificación.

¿Por qué, pues tanta zozobra, en vísperas de los dramáticos cambios de la Unión Monetaria y a la vista de una crisis financiera en la que la desagradable alternativa tiene el nombre de subida de impuestos y, con ello, posiblemente de disputa en el seno de la Coalición? Sin embargo, este tesoro del Bundesbank, improductivo y no utilizado, ha despertado siempre apetencias políticas, por ejemplo, para la financiación de programas de creación de empleo. Así pues, si en los últimos años el Bundesbank hubiera revalorizado por impulso propio las reservas, habría previsible e involuntariamente prestado ayuda para la necesaria flexibilización de los esfuerzos en favor de la austeridad. Vista así, es comprensible la actitud que ha tenido hasta ahora. Pero es errónea tácticamente referida a los riesgos de la propia posición y a la vista de la imprevisible agudización de la crisis financiera.

Por ello, el Ministro de Finanzas debería reconocer que la utilidad a corto plazo de esta operación no contrabalancea el perjuicio político a largo plazo, el debilitamiento de la posición alemana en las ulteriores negociaciones relacionadas con el Banco Central Europeo. También afecta a la imagen del Banco Federal en su calidad de modelo, dando con ello entrada a las influencias políticas en dicho Banco Central Europeo. El cumplimiento de los criterios de Maastricht por este procedimiento se convierte en broma. De ahí que el Consejo del Banco Federal, aunque sólo sea por propia estimación, no deba capitular, sino manifestarse públicamente y hacer comprensible su posición. Debe decidir cuándo, en qué circunstancia, pero sobre todo en qué cuantía va a acometer la revalorización de sus reservas y si va a transferir los beneficios contables.

### ¡El oro o disparamos!

(Edit. de Helga Einecke en *Süddeutsche Zeitung* del 30 de Mayo)

¿Ha sido torpeza, mal asesoramiento o sencillamente un acto de desesperación lo que ha impulsado al Ministro Federal de Finanzas Theo Waigel a lanzarse sobre las reservas de oro del Bundesbank? ¿Cómo creía que iba a poder abusar, para trucos de política presupuestaria, de unos expertos en política monetaria tan conocidos por su inflexibilidad? El Consejo del Banco Federal es ni más ni menos que un grupo de políticos, economistas y científicos con los más diversos carnets de partido, procedentes de todos los estados federados. Simplemente esta composición garantiza una parte de la autonomía del Banco de Emisión. Es un Banco que posee carácter de modelo para Europa. Constituye una roca de política de estabilidad en medio del oleaje monetario, porque ha sabido sustraerse a las

ansias políticas canalizadas por decreto. Es necio romper con una tradición sin igual a nivel internacional.

El Ministerio está mal aconsejado en su argumentación monetaria que sólo es correcta en parte. Es cierto que habrá que revisar el valor de las reservas cuando venga el euro. Pero es equivocado justificar la acción con presuntos acuerdos del Consejo de Gobernadores de los bancos centrales europeos. Porque este Consejo todavía no ha decidido en qué volumen habrá de ser transferido el oro al futuro Banco Central Europeo. Ni tampoco está escrito que la reserva revalorizada deba ser obligatoriamente traspasada a las arcas del estado. Tampoco es cierto que antes del inicio del euro, haya que salvar el oro alemán como un bien nacional de la codicia de su utilización por los demás europeos.

Desde luego tiene sentido amortizar con el oro ahorrado durante décadas en el Oeste deudas heredadas de la antigua RDA. Pero porque las deudas y reservas no han surgido en un día hay que evitar que sean intercambiadas de golpe unas por otras. Waigel argumenta con astucia aldeana que lo que vale para 1998 y 1999 tiene que valer también para 1997. Y precisamente para 1997 no vale, porque es justamente el año en el que todos los países europeos han de calificarse para la Unión Monetaria.

Y el mismo Waigel ha subido, con el Pacto de Estabilidad, el listón de entrada. Los alemanes, que han señalado con el dedo a franceses e italianos por sus trucos contables, se han presentado como los verdaderos apóstoles de la estabilidad en Europa. En un año así es fatal hacerse, con una jugarreta como ésta y contra la voluntad del Banco Federal, con una suma de miles de millones que, por lo demás, tampoco alcanza para tapar los gigantescos agujeros presupuestarios.

Estos agujeros presupuestarios llevan inevitablemente a un acto de desesperación en el que el Gobierno recurre a todo lo que le permita salir de los números rojos. Y justamente la discusión, que ya había tenido lugar en el Banco Federal sobre la revalorización pendiente de las reservas, le ha venido como anillo al dedo. Pero, en lugar de buscar un acuerdo con sus responsables y sopesar las posibilidades y riesgos de esta simple creación de dinero, Waigel pone al Bundesbank la pistola en el pecho con una propuesta que en términos populares se podría ilustrar así: "¡el oro o disparamos!

El arma utilizada por Bonn es la Ley del Bundesbank, que hay que modificar, porque en el futuro la política monetaria se transferirá al Banco Central Europeo. Y sólo hace falta complementaria, y un apoyo por mayoría en el Parlamento, para obligar al Banco a un balance provisional este año y para arrancarle una parte de las reservas. Los parlamentarios tendrán que meditar lo que hacen. Están bien aconsejados si por delante del provecho material a que dan lugar los millardos de oro dan preferencia, al inmenso perjuicio inmaterial que gravitará sobre el buen nombre del Banco y a las serias consecuencias que se derivarán para el inicio de la moneda común. El daño está hecho.

Quien garantiza la estabilidad de la moneda alemana no es el Gobierno, sino un Banco Federal inde-

pendiente. Lo deberían saber los representantes del pueblo. Éste y el electorado hace tiempo que lo saben, como lo demuestra el escepticismo existente frente al euro. En cualquier caso, a la futura moneda común Waigel le ha hecho un flaco servicio.

### La credibilidad de Alemania, en peligro.

(*Neue Zürcher Zeitung*, edit. del 30 de Mayo)

Básicamente no es ninguna mala señal el que el Gobierno y el Banco de Emisión discutan. Es algo natural que un banco central verdaderamente independiente se resista a llevar la corriente a un gobierno. Siempre ha habido pequeños conflictos entre el Gobierno alemán y el Bundesbank. Las disparidades de opinión más importantes de los últimos tiempos datan de 1990 cuando Kohl echó en saco roto el consejo del Banco a propósito de la inminente unión monetaria con la RDA y luego con vistas al cambio a aplicar.

El problema surge cuando los conflictos se juntan, cuando se trata de cuestiones fundamentales y cuando los guardianes de la moneda llevan al final las de perder. En este sentido, el conflicto que acaba de plantearse podría considerarse como un verdadero caso de prueba. El Consejo del Banco ha declarado unánime y categóricamente que la regulación especial presentada por el Ministerio de Finanzas para 1977 y 1978 puede considerarse "una intromisión en la confección autorresponsable del balance y, en este sentido, en la autonomía del Bundesbank". Y por lo que se refiere a la obligación legal de traspaso de las reservas ocultas, estima incluso que "significa" una injerencia en la autonomía de la política monetaria.

Aunque la autonomía no tiene en Alemania rango constitucional, está muy arraigada, en la tradición y el prestigio del Banco Federal. Las disposiciones de la Ley del Bundesbank han servido incluso de modelo para una serie de países. Debido a la real o supuesta independencia, la población ha venido demostrando confianza en la política del Banco Emisor. Por ello, todo lo que suponga arañar la imagen de un Banco Federal independiente amenaza con privar a la política monetaria alemana de un activo probablemente más importante que las reservas de oro, cual es la confianza.

Cualquiera que sea el final del litigio, lo cierto es que el Gobierno alemán ha perdido crédito. Cuantas cosas no habrá prometido en los últimos años y meses sin poderlo cumplir. En primer lugar, nadie aceptará ya sin más sus protestas de estabilidad y autonomía, ni respecto al DM, ni respecto al euro. Además, probablemente disminuirá el número de los que creen que, por lo menos para Alemania, sólo puede existir un cumplimiento estricto de los criterios de Maastricht. También a los tradicionalmente tan correctos alemanes aparentemente no les parece tan mal la llamada contabilidad creativa. En tercer lugar, parece afianzarse cada vez más la impresión de que, según el punto de vista del Gobierno, el euro también "ha de venir", aunque su estabilidad duradera no sea segura. Todo se hace depender de la forzada sujeción a un objetivo como es el de la iniciación de la Unión Monetaria en la fecha inicialmente fijada. En el terreno de la política económi-

ca, ésta parece casi la única credibilidad en la que en estos momentos tiene interés el Gobierno de Kohl.

### Waigel, en el aprieto.

(Edit. de Helmut Maier-Mannhart en *Süddeutsche Zeitung* del 30 de Mayo).

Durante años Waigel ha recorrido Europa, haciendo partícipes a todos, lo quisieran o no oír, de la filosofía alemana relativa a la Unión Monetaria. Según ella, de entre los 15 países miembros de la UE sólo tendría a principios de 1999 la posibilidad de ser admitido en el círculo del euro el que en 1997 cumpliera estrictamente el criterio del déficit del 3% del PIB. El hacía esto convencido de que Alemania podría mantenerse sin problemas dentro de este margen.

Pero las cosas no han sido así. Los menores ingresos fiscales y los mayores gastos ligados al desempleo han descalabrado las cuentas del Ministerio Federal de Finanzas. En la situación presente la República Federal no podrá cumplir el criterio del tres por ciento. En medio de sus apuros Waigel ha metido la mano en las reservas de oro del Bundesbank, provocando la crisis más grave que se ha dado nunca en las relaciones entre el Gobierno federal y el Banco.

Waigel podría haber evitado esto asesorándose debidamente. Porque en el Tratado de Maastricht el criterio del déficit en modo alguno aparece definido de manera tan rigurosa como ha sostenido Waigel con su fórmula del "tres como cero son tres coma cero". Allí se dice que el déficit puede ser más elevado, cuando sea necesario, en base a circunstancias especiales y se trate de una desviación relativamente pequeña y transitoria. El tan repetido "aterrijaje puntual" no lo habían previsto los padres de Maastricht, entre los que figura Waigel.

Pero el Ministro creía poder ganar para el euro la confianza en la población sólo con la línea dura por él representada. Ahora se encuentra enredado en esta malla que él mismo ha tejido. Para evitar el fracaso del proyecto de Unión Monetaria, que no sería posible sin la participación de Alemania, recurre ahora a aquella "contabilidad creativa" que él había fustigado tratándose de sus vecinos. Y no es difícil prever que un día no muy lejano tenga que distanciarse de su "tres coma cero" para salvar el euro. Lo que habrá que ver es cómo explicará esto a los ciudadanos.

### Un caso conflictivo.

(Edit. de Jürgen Jeske en *Frankfurter Allgemeine Zeitung* del 30 de Mayo)

El antiguo Canciller Federal Schmidt escribió hace años que no se podía dar lugar a ningún conflicto público con el Bundesbank, porque se tendría a la opinión en contra. Esto es lo que ha conseguido Waigel con su iniciativa de revalorizar las reservas de oro y divisas del Banco de Emisión, modificando la Ley del Bundesbank y, con la vista puesta en los criterios de Maastricht, realizar todavía este año una transferencia extraordinaria.

Waigel argumenta que el Banco ya había mantenido a principios de año conversaciones con él sobre la revalorización que, de todas formas, correspondía llevar a cabo en 1999. También señala que su propuesta tiene en cuenta todos los posibles riesgos de valoración. Sin embargo, el Consejo del Banco se ha opuesto, sobre todo en lo que se refiere a un traspaso especial todavía este año, de las ganancias no realizadas.

Habla por sí sola la perplejidad del Gobierno. La oposición se frota las manos. En los países europeos con problemas para el cumplimiento de los criterios se echan las campanas al vuelo. En la población no sólo se afianza la impresión de que cada vez hay menos solidez en las finanzas públicas alemanas, sino que también crece la ya de por sí gran preocupación sobre la durabilidad de la estabilidad del euro. Nadie se habría imaginado que el alumno modelo que Alemania es, en el campo de la política monetaria iba a caer en esta trampa de Maastricht, despertando también dudas en cuanto a su moral de estabilidad después de 1999.

La precaria situación financiera alemana no justifica, sin embargo, con mucho el conflicto actual. Ni en la opinión pública, ni en el extranjero se considera tan natural esta operación como la ve Waigel.

Según prevé la ley, la solución al conflicto se remite al Parlamento que podrá decidir por mayoría simple. Habrá que tener en cuenta en este asunto que la repercusión en el exterior es por lo menos tan importante como los hechos mismos. Conocida la posición del Consejo del Banco, se trata de encontrar una salida que tenga en cuenta sus preocupaciones, que preserve su buen nombre y que restablezca la erosionada credibilidad alemana en la cuestión de la autonomía del Banco de Emisión. Lo mejor sería renunciar a la transferencia solicitada todavía para este año.

#### La última oportunidad de Waigel.

(Edit. de Heike Göbel en *Frankfurter Allgemeine Zeitung* del 5 de Junio)

La oposición ha logrado con su voto de censura contra el Ministro de Finanzas lo contrario de lo que se proponía. La Coalición ha seguido a su Canciller y se ha agrupado en torno a Waigel, aunque con semblantes hoscos. Con palabras amables Kohl ha sacado al Ministro del apuro, diciendo que sigue en el Gobierno, por supuesto, si quiere. No ha dejado duda sobre por qué lo mantiene. Lo necesita para garantizar la introducción del euro que Kohl desea como culminación de su carrera de arquitecto de la "casa europea".

El mismo Waigel tiene en estos momentos pocos motivos para abandonar. Su prestigio está tan dañado por el tan mal preparado plan de revalorización de reservas de oro y divisas y la consiguiente, y aun no zanjada, disputa con el Bundesbank que, según una reciente encuesta, la mitad de la población pide su dimisión. Si no quiere aparecer como fracasado, le queda probablemente, después de la prueba de confianza de Kohl, una última oportunidad para arremangarse y controlar de manera en alguna medida apreciable la crisis del presupuesto.

Se ha desvanecido la esperanza de superar este año, con el milagro del oro, la grave situación planteada. Tampoco se trata de un milagro, porque, si es que fluyen algunos millardos, no lo harán hasta el próximo año. Waigel tendrá que volver ahora a intentar con medios terrenales alcanzar los objetivos perseguidos. Hay que cumplir no sólo para este año, sino también para 1988 y para 1999, el criterio del 3%. Al mismo tiempo, hay que presentar un presupuesto constitucionalmente conforme para 1998, para lo que es necesaria una suma adicional de unos 30.000 millones de DM.

Las subidas de los impuestos han recibido el veto de los liberales. Otras posibilidades supuestamente simples para sanear el presupuesto están llenas de riesgos. En una ocasión ha intentado Waigel ya el camino de las privatizaciones con una debacle como resultado, porque es difícil a veces la realización inmediata de los activos.

La Coalición sabe que en breve ha de presentar un paquete financiero que mantenga hasta las elecciones al Parlamento de Septiembre del año que viene lo que promete. Por ello Kohl ha intentado por lo menos aligerar la premura temporal. El tiempo así ganado quizá ayude a meditar de nuevo acerca del dictamen extraordinario del Comité de Expertos Económicos del Gobierno relativo a la política financiera en el que los "sabios" recuerdan que la tarea principal consiste en reducir, con efectos duraderos, los gastos para, también con esos mismos efectos, bajar el déficit y dar margen para una disminución de la presión fiscal.

#### La marcha de España hacia Europa Un año de Gobierno Aznar

(Edit. de Wolfram Weimer en *Frankfurter Allgemeine Zeitung* del 2 de Junio)

El Jefe del Gobierno español José María Aznar tiene una frase favorita que le gusta repetir a menudo, la de "esto va bien". Se ha convertido en un dicho célebre entre españoles utilizado millones de veces, parodiado y del que se hace mofa. Aunque media España saca punta al en ocasiones forzado oportunismo de su Primer Ministro, la mayoría le reconoce una cosa: bajo su égida a España le va visiblemente mejor.

Cuando hace aproximadamente un año Aznar fue elegido para encabezar el Consejo de Ministros muchos observadores y comentaristas vaticinaron que su mandato sería breve. Después de una ajustada victoria, pobremente dotado de un Gobierno minoritario y bajo la indulgente tolerancia de los partidos regionalistas, el inexperto Aznar se antojaba a sus críticos un peso político ligero que con toda certeza sería rápidamente aplastado por el peso de los difíciles problemas estructurales de España. Por aquel entonces, éste era un pronóstico que estaba a la orden del día.

Ha sucedido lo contrario. Aznar ha resultado ser un hábil estratega del poder y un consecuente reformador de la economía. Transcurrido ya un año han experimentado una mejoría sustancial las condiciones económi-

cas marco. El antiguo inspector fiscal fuerza, con frío cálculo, a las finanzas públicas a encajar en el corsé de déficit previsto por el Tratado de Maastricht. Por primera vez en la reciente historia de España desciende el gasto del Estado. La inflación ha caído hasta la histórica marca récord del 2%. Después de muchas décadas, España volverá a registrar una tasa de crecimiento superior a la de la inflación.

Al mismo tiempo, Aznar impulsa a su pléyade de jóvenes políticos liberales a dar la espalda a los fracasados planteamientos de la antigua política industrial y a aclarar la espesura desbordante de la política social. En este contexto se enmarca también la mayor operación de privatización de la historia española. De un solo golpe pasan a manos privadas los tres consorcios más importantes del país, que son Repsol, Telefónica y Endesa.

El sólido doble paquete de política de estabilidad y liberalización no ha dejado de tener su repercusión en los mercados financieros. Desde la entrada en funciones de Aznar los tipos de interés se han reducido en seguida en varios punto porcentuales hasta casi el nivel de Alemania, en la bolsa de acciones se alcanzan cotizaciones récord y la peseta pasma por su inusual estabilidad.

El giro hacia una orientación económica liberal y el inesperado descenso de los intereses han tenido un efecto como de liberación en el desarrollo industrial. El crecimiento se acelera trimestre tras trimestre y en el año en curso probablemente volverá a ser más intenso que en el promedio europeo. Gracias a la reciente liberalización del mercado de trabajo, también en él se refleja la expansión. Las cifras de desempleo se reducen constantemente y han comprimido la tasa a su nivel más bajo en un período de quince años.

Claro que la asombrosa balanza de éxitos de Aznar también se apoya en la fortuna de haber accedido él al poder en el momento adecuado del ciclo de la coyuntura. A diferencia de lo ocurrido en la gran fase de crecimiento de España en los años ochenta, esta vez los motores económicos no han sido el consumo en gran escala, el endeudamiento y el elevado gasto público. Refiriéndose a su política de austeridad, el poderoso Ministro de Economía y Hacienda Rodrigo Rato subraya que "el término expansivo, para calificar nuestra política financiera, es una palabra que pertenece al pasado".

Las iniciales protestas por las rigurosas medidas de ahorro adoptadas al comienzo —para la Administración se había decretado sin más una congelación salarial— no irritaron ni a Aznar, ni a Rato y mientras tanto han cesado. Aunque su programa no parezca entusiasmar a los españoles, si les convence a ojos vistas. Así también han conseguido, con general reconocimiento, acordar con sindicatos y patronal una amplia reforma del mercado laboral que esencialmente tiende a la flexibilización de la protección contra el despido. El equilibrio inestable entre el consenso político social, la necesaria liberalización y el en España tan importante compromiso regional de intereses lo resuelve el nuevo Gobierno con bastante habilidad.

En la carrera europea por la convergencia Aznar se imagina ya con algún derecho que forma parte del equipo de salida de la Unión Monetaria Europea. Para sorpresa de más de un analista del Norte de Europa, Madrid cumple los criterios de inflación, tipos de interés y tipos de cambio. Y también puede que los déficit del presupuesto encajen en tiempo hábil en el objetivo del tres por ciento del producto interior bruto. Un Aznar seguro de sí mismo afirma: "nosotros mismos hemos sacado el billete, desde luego sin trucos poco claros. España no volverá a llegar otra vez al tres europeo con retraso". En Madrid se ha recibido con gran satisfacción el informe de primavera de la Comisión de la UE que (a diferencia de lo que sucede con Italia y Grecia) ve en España un potencial candidato de partida. Se ha extinguido la discusión de este invierno relativa a los candidatos del Sur. Desde la Cumbre de Narwijk a los ojos de los españoles también se considera cerrado el tema del aplazamiento; "en materia de euro hemos rebasado ya el punto de no retorno", opina, probablemente con razón, Aznar.

La certeza española en conseguir entrar ya en 1999 en el ansiado club del euro ha hecho surgir especulaciones en Madrid en el sentido de que Aznar podría —en medio de una expansión económica plenamente desarrollada y cubierto de gloria con el certificado de admisión en el euro en sus manos— convocar elecciones anticipadas a fin de asegurarse una mayoría absoluta en el Parlamento. De hecho, su Gobierno viene en las encuestas ganando respaldo, lentamente sí, pero con firmeza.

Aznar se aprovecha también de la debilidad de la oposición socialista, enfrascada aun en las tareas de limpieza de los casos pertenecientes al pasado y relacionados con la corrupción y con los servicios secretos. De ahí que el pragmático pueda puntear tranquilamente, apartado por apartado, su lista de las medidas que conforman el cambio. Apenas hay alguien que quiera hoy saber algo del pronóstico de que Aznar se iba a quedar pronto sin respaldo y, con su letanía de reformas, a la última pregunta.

## Ha desaparecido el complejo de inferioridad

(Edit. de Walter Haubrich en *Frankfurter Allgemeine Zeitung* del 3 de Junio)

De España y Portugal se fueron a principios de los sesenta, en busca de trabajo, millones de personas hacia el Noreste, hacia Francia y los estados del Benelux. Dejaron su tierra al perderse en poco tiempo, y debido a las reformas estructurales económicas, muchos puestos de trabajo y verse familias enteras amenazadas por el hambre y la miseria.

Cuando el 1 de Enero de 1986 los dos países de la Península Ibérica se incorporaron a la Comunidad Europea habían regresado multitud de emigrantes. Otros se habían establecido para más tiempo en sus países de acogida. Tampoco se produjeron ya movimientos migratorios de mayor importancia cuando, después de un período transitorio, españoles y portugueses alcan-

zaron la libertad de circulación dentro del espacio comunitario. En España, donde el desempleo volvió a aumentar en los años setenta y ochenta, la nueva democracia había implantado también el subsidio de paro. Después de algunos años difíciles Portugal consiguió incorporar al proceso productivo a cientos de miles de ciudadanos que habían regresado de las antiguas colonias africanas después de iniciado su camino hacia la independencia.

Cuando, con preocupación, se pregunta hoy en Alemania o en Holanda si la Unión Monetaria podría dar lugar a nuevas corrientes migratorias desde la Europa meridional hacia estos países, en el Sudeste europeo mueven la cabeza sin comprender nada. Independientemente de que la libertad de movimientos hace tiempo que se creó antes del euro, por lo menos los españoles y los portugueses parecen no sentir una necesidad acuciante de cambiar de domicilio dentro de la Unión Europea. Quien en España pierde su empleo vive, de momento, del ciertamente escaso subsidio de paro y a menudo encuentra entonces ocupaciones ocasionales en la tan extendida economía sumergida. En casos de verdadera necesidad sirve de ayuda la todavía estrecha unión familiar.

A la Unión Europea se le puede asignar como éxito el que sus fondos estructurales y de cohesión hayan contribuido a mejorar las condiciones económicas y sociales en los países miembros más pobres y a consolidar en ellos el arraigo de los trabajadores. Las prestaciones salariales y sociales todavía seguirán siendo diferenciadas dentro de la Unión, pero en cambio serán fácilmente comparables después de la introducción de la moneda común. A pesar de ello, cuando en todas partes se pague con el euro, los trabajadores no se pondrán en camino hacia el Norte.

Los españoles están cada vez más convencidos de que en ninguna parte se vive mejor que en su soleado país. En ningún otro estado europeo tiene tanta gente —también de las capas de población más desfavorecidas— viviendas de propiedad. Esto hace más difícil la decisión de buscar trabajo en el extranjero y, en cualquier caso, dificulta también la movilidad de los trabajadores dentro del propio país. Por último —y esto constituye una razón decisiva del actual sedentarismo de la mano de obra del Sur de Europa— en casi ningún sitio del Norte ni del Centro del Continente se buscan trabajadores. A principios de los años sesenta las empresas alemanas, suizas o belgas ofrecían empleos a los españoles, italianos, portugueses o griegos, manteniendo incluso oficinas de colocación.

Por lo menos los españoles han dejado de experimentar cualquier tipo de complejo de inferioridad frente a las naciones del Norte; el desarrollo económico favorable que hay desde hace ya dos años en su país ha reforzado la confianza en sí mismos. A pesar de la tasa de desempleo de casi el 14%, el clima es optimista, aunque los que pertenecen a algunos estratos profesionales o de edad tengan —como, por lo demás, sucede en otros países europeos— que acostumbrarse, por un largo período, a estar sin trabajo fijo.

Si a causa de la moneda única los países europeos no pueden ya, en situaciones de crisis, modificar sus

tipos de cambio, habría que esperar teóricamente fuertes quebrantos en la exportación y, consecuentemente, pérdidas de puestos de trabajo. En un caso así los trabajadores podrían intentar encontrar una colocación en otro país de la Comunidad. Sin embargo, la posibilidad de que, por ejemplo, empresas alemanas trasladen centros de producción a los pocos países de bajos salarios de la Unión —España no pertenece ya a este grupo— es, justamente también después de la introducción del euro, más probable que una emigración masiva de trabajadores.

La preocupación en lo que al mercado de trabajo y al flujo de los que buscan empleo se refiere, se centra en otras regiones, como, pongamos por caso en el Este de Europa, pero sobre todo en el Sur, en los estados del Magreb y en los países del África negra. España es el país de entrada y de paso para los africanos del Norte que pretenden introducirse en Europa. Esto lleva unido el desagradecido papel del policía de fronteras. El Estrecho entre España y Marruecos, entre el Continente europeo y el africano, sólo mide catorce kilómetros. En España trabajan y viven ya muchos norteafricanos y todavía más atraviesan la Península en su camino hacia Francia, Bélgica y Alemania. En este sentido, todos los estados de la Unión se han convertido en países de inmigración, también aquéllos que hace todavía unos años mandaban a sus ciudadanos al extranjero.

Ningún país necesita inquietarse por los futuros movimientos migratorios en el seno de la Unión, los problemas del mercado de trabajo los tendrá Europa —que con la moneda única ejercerá todavía más atracción— con sus vecinos del Sur y del Este. Sobre estos problemas deberían ya hoy meditar los responsables de Bruselas y de las capitales de los países miembros.

### **Las bolsas ibéricas, en desbordante clima festivo**

Wolfram Weimer en (*Frankfurter Allgemeine Zeitung* del 7 de Mayo)

Las buenas noticias raras veces vienen solas. En las bolsas ibéricas las impresiones positivas se suceden en estos momentos como lo hacen las olas en las playas inundadas por el sol. La reciente oleada de entusiasmo se ha debido a la decisión de Morgan Stanley Capital International (MSCI) de dejar en lo sucesivo de valorar a Portugal como bolsa exótica (emerging market), incluyendo a este país en el círculo de los grandes mercados internacionales de capitales. Esta noticia ha desencadenado en la bolsa de acciones de Lisboa compras en gran escala de inversores institucionales, dado que en el futuro se tendrá en cuenta a Portugal en los índices MSCI oficiales y los numerosos fondos a ellos vinculados tendrán que tener ahora acciones portuguesas.

El ascenso de Portugal a la primera división de la liga bursátil corona una expansión espectacular del mercado de capitales de este país. Con un aumento de las cotizaciones de un 35% en promedio Lisboa vuelve ya este año a ser una campeona en resultados, des-

pués de un ejercicio bursátil igualmente muy bueno en 1996. Al igual que en España, también en Portugal es la "euroforia" el término mágico que todo lo explica. Con un apasionamiento rebosante el mundo de las finanzas dirige sus miradas más allá de los Pirineos, hacia la Unión Monetaria. Y es que lo que todavía hace un año nadie se creía, va siendo ahora cada vez más verosímil, a saber, la participación, con efecto inmediato, de España y Portugal en la Unión Monetaria Europea. De esta forma los mercados de Madrid y Lisboa han pasado de ser oscuras bolsas marginales a codiciadas metas de las compras especulativas de todo el mundo. La euroforia da no sólo constantemente lugar a nuevas marcas en las cotizaciones, sino también a volúmenes de operaciones que hasta hace poco se habían considerado inimaginables.

Más allá de la expansión de las bolsas, los mercados ibéricos se han beneficiado de los espectaculares éxitos que en materia de estabilidad se han conseguido en la carrera de la convergencia hacia el euro. Así las tasas de aumento de los precios actualmente se aproximan en los estados ibéricos al bajo nivel récord del 2%. Al mismo tiempo, se vislumbra que Lisboa y Madrid podrán realmente hacer descender este año sus déficit presupuestarios hasta el 3% del producto interior bruto que exige el Tratado de Maastricht. Los dos países satisfacen ya ahora –para sorpresa de muchos analistas del Norte de Europa– los criterios relativos a inflación, tipos de interés y tipos de cambio. Ante este telón de fondo, en España y Portugal los intereses han caído el año pasado con mayor fuerza que en todos los demás países europeos. Los empréstitos del estado a diez años rentan ahora valores en mucho inferiores al 7%. El diferencial de intereses con respecto a empréstitos federales comparables se ha contraído a menos de un punto porcentual, siendo así que hace un año era todavía de tres a cuatro puntos porcentuales.

Con el deslizamiento que en España y Portugal han experimentado los intereses ciertamente que los bonos ibéricos han perdido para los inversores alemanes gran parte de su atractivo –la mínima mayor rentabilidad en menos de un punto porcentual puede que apenas compense ya el riesgo de una inversión en pesetas o escudos, puesto que, mientras tanto, en el caso de bonos a largo plazo en dólares, la rentabilidad es mayor–. Sin embargo, las acciones ibéricas experimentan por ello un atractivo adicional. Las economías de España y de Portugal crecen en estos momentos –también el impulso que reciben por parte de los tipos de interés– con más ímpetu que las del resto de Europa. Por vez primera desde hacía muchas décadas las tasas reales de crecimiento estarán en 1997 por encima de las de inflación.

Al mismo tiempo, el descenso de los intereses ha producido una desviación en toda regla de los recursos para inversión ibéricos hacia los fondos de inversión nacionales –una huida hacia el dólar ya no se contempla. Además, el cálculo de los compradores de acciones se fija en que estos valores de España y Portugal, tradicionalmente más baratos (tomando como pauta la relación cotización–beneficio o la rentabilidad en dividendos) deberían perder en el mercado interior europeo con moneda común la prima de riesgo que hasta ahora tenían. Hay que esperar, pues, según muchos analistas, una sobrevaluación fundamental. En sus relaciones de compra hay sobre todo valores standard conocidos internacionalmente, tales como Repsol, Telefónica, Banco de Santander, BBV, Portugal Telecom, Banco Comercial Portugués y Sonae Investimentos.

Naturalmente que los escépticos provienen contra excesivas expectativas. Seguiría siendo por lo menos dudoso que las empresas españolas y portuguesas estén realmente tan bien preparadas para la competencia abierta en el espacio monetario europeo como hace creer el actual clima bursátil. Los mercados ibéricos, limitados y sensibles a la tónica reinante, constituirían un suelo lleno de riesgos sobre todo dado que después de las considerables ganancias en las cotizaciones registradas en los últimos tiempos habría que temer al menos un retroceso técnico. La acción del gran banco BBV se ha revalorizado en los pasados cuatro meses un 45%, el grupo Cubiertas, del sector de la construcción, ha avanzado desde comienzos de año un 50% y el grupo Puleva, del campo de la alimentación, incluso un 75% y ello sin mencionar los saltos en los cambios de otros pequeños valores.

Un riesgo adicional de las bolsas ibéricas lo constituyen las gigantescas colocaciones provenientes de los programas estatales de privatización que todavía tienen que ser digeridas por las bolsas. España y Portugal han iniciado la mayor danza de emisiones de su historia y quieren vender participaciones por valor de unos 25.000 millones de DM. Después de Telefónica y Repsol aparece ahora Endesa en la oferta. Por ello, el sólido y rentable grupo eléctrico figura cada vez con mayor frecuencia en las listas de valores recomendados por bancos e intermediarios.

Para los inversores prudentes es quizá más adecuado el recurso a Iberdrola, el competidor de Endesa, que atrae la atención con sus rentabilidades en dividendos sustancialmente más elevadas. También las acciones de autopistas (en cabeza, Aucesa y Aumar) ofrecen, con una rentabilidad del cinco por ciento, una especie de seguro de riesgo para eventuales caídas en los cambios. Porque –como ya saben los españoles– después de la pleamar viene la bajamar.



## Tema del Mes

---

### DISCURSO DE PRESENTACIÓN DEL INFORME ANUAL, PRONUNCIADO POR EL GOBERNADOR LUIS ÁNGEL ROJO, ANTE EL CONSEJO DE GOBIERNO DEL BANCO DE ESPAÑA

---

Señores Consejeros:

El período cubierto por el Informe Anual del Banco de España que tengo la satisfacción de presentar hoy ante Vds. ha sido claramente positivo para la economía española. La política orientada a hacer más estable y más flexible nuestra economía, ha obtenido resultados importantes que han de favorecer un crecimiento y una creación de empleo sostenidos en el tiempo; y esos mismos resultados han elevado fuertemente la probabilidad de que España se incorpore, desde un primer momento, a la Unión Monetaria Europea, cuya creación se ajustará, también muy probablemente, a las fechas previstas y ya cercanas.

Ambos temas están estrechamente relacionados. El proceso de avance hacia la Unión Monetaria, con su referencia al cumplimiento de los criterios de convergencia, ha adquirido, en los últimos años, una relevancia pública dominante, favorecida por las incertidumbres que lo han acompañado. Ha parecido también que los criterios de Maastricht articulaban el argumento central de las economías europeas y que los esfuerzos por lograr su cumplimiento eran el origen de las dificultades que han vivido nuestras economías en estos años. Sin embargo, los problemas que vienen padeciendo, desde hace tiempo, las economías europeas —expresados, principalmente, en bajas tasas de

---

*Evolución positiva de la economía en 1996: mayor estabilidad y flexibilidad. Elevada probabilidad de incorporación a la UME.*

---

crecimiento y niveles elevados de paro— responden a causas más profundas: y las perturbaciones adicionales a las que se han visto sometidas en esta década tienen otros orígenes, relacionados, en buena medida, con el desmoronamiento del bloque soviético. La persistencia del proyecto de integración monetaria a través de tantos problemas y perturbaciones sólo se explica, en parte, por la fuerza de las ideas políticas que impulsan la construcción de una Europa unida y, en parte, por la coincidencia del contenido de las políticas de convergencia con la orientación básica de los remedios necesarios para aliviar los problemas económicos de Europa.

En un mundo crecientemente competitivo, sometido a importantes innovaciones tecnológicas y a profundas variaciones en la estructura internacional de ventajas comparativas, Europa se ve afectada por un conjunto de inflexibilidades que reducen su capacidad de ajuste a las nuevas condiciones de la economía mundial, desvían las inversiones hacia otras áreas geográficas, dificultan los avances tecnológicos, desalientan la creación de empleo y acenúan el peso soportado por las cuentas públicas. Las resistencias encontradas, de modo general, para combatir tales inflexibilidades —y, por tanto, para reducir los déficit públicos, introducir mayores grados de competencia en los mercados y, en último término, corregir el problema del desempleo— han sido el tema central de las políticas de convergencia y, al mismo tiempo, la causa última de las incertidumbres que han venido rodeando al proyecto de integración monetaria en estos últimos años.

A pesar de las dificultades, las políticas de convergencia han logrado resultados considerables. Los países de la Unión Europea han registrado una reducción importante de sus déficit públicos, el crecimiento de sus relaciones deuda pública/producto se ha moderado, sus tasas de inflación han descendido, los tipos de interés han bajado y los tipos de cambio han mostrado una estabilidad notable. La consecuencia de todo ello es que se ha ampliado el número de países que se aproximan al año 1998 con una alta probabilidad de incorporarse desde un primer momento, si así lo desean, a la Unión Monetaria a comienzos del año siguiente.

Estos buenos resultados no han ido acompañados, sin embargo, de una mejora en la

---

*Países de la UE: importantes logros en sus políticas de convergencia; ampliación del número con posibilidades de acceso a la UME; necesidad de políticas más flexibles en la lucha contra el paro.*

---

grave situación del paro. Con escasas excepciones, las tasas de desempleo se han mantenido a niveles muy altos en los países de la Europa continental e incluso han avanzado en un buen número de ellos. Esto indica que las políticas económicas del área tienen que recorrer aún un largo camino en la tarea de convencer a las sociedades sobre el origen principal de sus dificultades actuales y de favorecer los cambios necesarios para lograr una reducción de los problemas estructurales que, a través de las rigideces en los mercados de trabajo y en los mercados de bienes, entorpecen el juego flexible de los precios y la reasignación de los recursos con efectos negativos sobre los niveles de empleo.

La política económica española ha participado de la orientación general de las políticas europeas en el periodo, de modo que los efectos de sus propias decisiones se han visto reforzados por los derivados del contexto general europeo y de la progresiva confianza de los mercados. Los resultados han sido, en consecuencia, muy positivos. El déficit público ha registrado una tónica de reducciones importantes; han avanzado los esfuerzos por hacer más flexible la economía; la tasa de inflación ha descendido con fuerza; la política monetaria ha compensado, en estas condiciones, el carácter restrictivo de la política presupuestaria con bajas considerables del tipo de interés básico y la aceptación del proceso por los mercados ha extendido esa tendencia de descenso a toda la gama de tipos de interés y ha permitido mantener la peseta en un clima de estabilidad notable. Y todo ello se ha conseguido con una tónica de recuperación paulatina en el ritmo de crecimiento de la economía y en la creación de empleo. En consecuencia, España se acerca al proceso de selección de países con unas probabilidades muy altas y crecientes de cumplir satisfactoriamente los criterios de convergencia en las fechas previstas y, lo que es más importante, en unas condiciones que, convenientemente reforzadas por la política económica, deberían hacer cómodo el mantenimiento de nuestra economía en la Unión Monetaria.

En el terreno de la estabilidad de los precios, que es el objetivo especialmente encomendado por la Ley al Banco de España, los resultados conseguidos en el periodo han sido muy satisfactorios. La tasa de inflación, medida sobre los precios de consumo en base interanual, descendió desde el 4,3% hasta el 3,2% a

lo largo del año 1996 y ha bajado adicionalmente hasta situarse en el 1,5% el pasado mes de mayo.

Tan considerable descenso, acentuado en los últimos meses del periodo de referencia, ha tenido su principal causa inmediata en el comportamiento de los precios de los alimentos. Tras un periodo en el que dichos precios se vieron castigados por las consecuencias de las malas cosechas, el año 1996 presenció un proceso de descenso de sus tasas de crecimiento que se vio, sin embargo, obstaculizado por hechos tales como el impacto de la encefalopatía espongiiforme sobre los precios de las carnes o la resistencia a la baja del precio del aceite de oliva. Una vez superados estos problemas, los precios de los alimentos reanudaron su desaceleración hasta completar una caída de 5,1 puntos porcentuales en su tasa interanual de avance desde finales de 1995 hasta el pasado mes de mayo.

También la elevación del precio del petróleo en los mercados internacionales, complicada con la apreciación del dólar, frenó el descenso del índice de precios de consumo en la segunda parte de 1996 para desacelerarse después en meses recientes. Lo importante es, sin embargo, que, dejando al margen los componentes más erráticos, la tasa interanual de inflación de los bienes industriales no energéticos ha descendido 2,6 puntos porcentuales desde diciembre de 1995 hasta el pasado mes de mayo y la de los precios de los servicios, siempre muy resistentes a la baja, lo ha hecho en 1,2 puntos durante el mismo periodo. La inflación subyacente se ha situado, en definitiva, en una tasa interanual del 1,9% en los dos últimos meses.

No cabe esperar, desde luego, que la tónica reciente de descenso en la tasa de inflación se prolongue en los próximos meses. Queda poco margen para ello y no cabe excluir que algunos renglones erráticos del índice afecten a los precios de consumo al alza en algunos momentos; pero las previsiones del Banco de España apuntan a pequeñas fluctuaciones del índice de precios de consumo en la zona en la que ahora está situado, manteniéndose por debajo del 2% en lo que queda de año.

Estos resultados han permitido cumplir con holgura y anticipación los objetivos que se había fijado la política monetaria durante la pri-

mera etapa de seguimiento de objetivos directos de inflación. El compromiso asumido por el Banco de España de colocar establemente la tasa de variación interanual del IPC por debajo del 3% en 1997 puede considerarse sobradamente alcanzado. Incluso la nueva meta fijada en el anuncio de objetivos a medio plazo, de situarse en una senda sostenible en la zona del 2% en 1998, parece normalmente alcanzable, a pesar del carácter exigente con el que se estableció. En definitiva, cabe confiar en el cumplimiento cómodo del criterio de convergencia en esta materia en su sentido más estricto.

La rápida reducción de la tasa de inflación no ha tenido, desde luego, su única causa en la política monetaria; a ella han contribuido también, además del clima desinflacionista que ha prevalecido en toda Europa, la política de reducción del déficit público y las medidas de liberalización introducidas en diversas áreas de la economía. A medida que con ello fueron mejorando las previsiones presupuestarias y las expectativas sobre la inflación, la creciente confianza de los mercados en la evolución de la economía española y en su capacidad para incorporarse a la Unión Monetaria desde un primer momento, impulsó descensos intensos de los tipos de interés a medio y largo plazo, al tiempo que el Banco de España practicaba sucesivas reducciones de su tipo de intervención que han totalizado 400 puntos básicos desde finales de 1995 hasta la actualidad. De este modo se ha visto facilitado el ajuste presupuestario al moderarse las cargas financieras y la política monetaria ha compensado el efecto restrictivo de la consolidación fiscal sobre la economía mientras se avanzaba hacia un cumplimiento generalizado de los criterios de convergencia –incluidos los relativos a los tipos de interés y a la estabilidad cambiaria–.

Estos resultados se han obtenido al tiempo que la economía registraba una recuperación moderada, pero continua, de la actividad. En 1996, el PIB que inició el año con tasas de expansión del 2%, terminó creciendo ligeramente por encima del 2,5% gracias al impulso aportado por la demanda exterior y por la inversión en bienes de equipo, de manera que la tasa media anual de crecimiento se situó en el 2,2%. Este proceso se ha acentuado en los primeros meses de 1997 con un avance más firme del gasto privado, ligado a un mayor consumo que comienza a reaccionar ante las pers-

---

*Descenso de la tasa de inflación muy superior a los objetivos marcados por el Banco de España: 3 por 100 en 1997 superado sobradamente; y 2 por 100 en 1998 parece alcanzable.*

---



---

*La creciente confianza de los mercados financieros en la economía española impulsó importantes reducciones en los tipos de interés.*

---



---

*Recuperación moderada y continua de la economía en 1996, acentuada en 1997 por el impulso del gasto privado. Estímulos adicionales mediante expansiones monetarias y fiscales resultan inadecuados.*

---

pectivas de mayor crecimiento en un contexto de baja inflación y descenso de los tipos de interés. En consonancia con el avance de la actividad, el empleo ha tendido a recuperarse, contribuyendo a incrementar la confianza de los agentes económicos. Además, la estructura de la demanda ha hecho posible que el progresivo relanzamiento de la economía fuera compatible con el mantenimiento de un superávit importante de las cuentas exteriores, hecho éste que contrasta vivamente con el rápido deterioro del saldo exterior que generalmente ha acompañado, en el pasado, a los procesos de recuperación económica en nuestro país.

Alcanzada esta situación, la tarea restante consiste en consolidar lo ya logrado y conseguir, con un horizonte mucho más dilatado que el que señala la selección inicial de países para la Unión Monetaria, una senda de crecimiento estable, sin tensiones monetarias y financieras, enmarcada en unas condiciones generales de funcionamiento de los mercados que favorezcan la creación de empleo.

Las elevadas tasas de paro que se registran en numerosas economías de la Unión Europea llevan fácilmente a la tentación de buscar soluciones simplistas en incrementos de la demanda agregada. El intenso esfuerzo realizado simultáneamente por los países del área para reducir sus déficit públicos ha ejercido, desde luego, un efecto contractivo sobre su demanda y su actividad en los últimos tiempos. Aunque dicho esfuerzo persista en los próximos años —como prevé el Pacto de Estabilidad y Crecimiento—, su intensidad se reducirá considerablemente y será mucho menor el efecto contractivo resultante; al mismo tiempo, los indudables avances conseguidos por las políticas de estabilidad se reflejarán favorablemente en los tipos de interés reales y en las expectativas; y, todo ello, junto con la eliminación de las incertidumbres que han acompañado al proceso de avance hacia la Unión Monetaria, hace prever que el arranque de esta última vaya acompañado de un clima más favorable a la demanda y al crecimiento. Si los mercados mejoran su funcionamiento, será posible que la Unión registre tasas más altas y estables de crecimiento.

Lo que no parece posible, sin embargo, es que se pueda buscar con éxito un estímulo adicional de la demanda, la actividad y el empleo por la vía de las expansiones monetarias y fiscales: primero, porque las situaciones fis-

cales de la gran mayoría de los países del área son suficientemente delicadas –incluso después de los resultados conseguidos por las políticas de consolidación– para hacer que los resultados siempre efímeros de tales manipulaciones lo sean aún más en el difícil periodo inicial de la Unión Monetaria; y segundo, y aún más importante, porque las causas del desempleo actual en Europa no son primordialmente cíclicas sino estructurales.

El problema del desempleo en Europa es el mejor indicador de que el cumplimiento de los criterios de Maastricht no puede considerarse como el objetivo final de esta etapa de las políticas económicas europeas, a pesar de su relevancia y de los notables resultados positivos que su búsqueda ha reportado. Las políticas de estabilidad habrán de persistir tras la constitución de la Unión Monetaria para que ésta pueda consolidarse y desplegar sus efectos favorables; y esas políticas deberán ir acompañadas de cambios en las actitudes y de decisiones que, aumentando la flexibilidad de las economías europeas, las permitan adaptarse más fácilmente a las condiciones dominantes en el mundo actual y alcanzar así mayores tasas de crecimiento y mayores incrementos del empleo para cada ritmo de expansión. Europa no puede ignorar el cambiante escenario global en el que se insertan sus economías; la resistencia a los cambios y la apuesta a políticas insostenibles a medio plazo sólo podrían tener graves consecuencias para el futuro, con una intensificación de los problemas actuales.

Lo que puede afirmarse con generalidad para el conjunto de los países de la Unión Europea se aplica también a la economía española. Nuestra experiencia reciente muestra la compatibilidad de las políticas de estabilidad y flexibilización de la economía con una mejora del crecimiento y de la creación de empleo. La persistencia en el saneamiento de las cuentas públicas y en las políticas orientadas a reducir las rigideces y aumentar la competencia de los mercados constituye el contenido básico del Programa de Convergencia español para el periodo 1997–2000 recientemente aprobado por el ECOFIN; y ésa es la línea, no exenta de dificultades, que permitirá consolidar los logros ya conseguidos y hacer más cómoda y ventajosa la posición de nuestra economía, una vez incorporada a la Unión Monetaria.

El Programa de Convergencia elaborado

---

*Las políticas de estabilidad y flexibilización de la economía son compatibles con el crecimiento y la creación de empleo.*

---

por el Gobierno español va más allá del mero cumplimiento de los criterios de Maastricht y enlaza, en su vertiente fiscal, con los planteamientos incorporados en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento aprobado por el Consejo Europeo. Según este Pacto, el límite del 3% para el déficit público, en porcentaje del PIB, debe ser interpretado como un nivel máximo que sólo podría ser sobrepasado en circunstancias excepcionales y bien especificadas. Las autoridades fiscales nacionales deberán guiar la evolución de las finanzas públicas de forma que se tienda al equilibrio presupuestario, dejando así margen para el deterioro del saldo que normalmente acompaña a las fases de desaceleración cíclica no entrañe el peligro de sobrepasar la barrera del 3%. Al establecerse también mecanismos de vigilancia multilateral que garanticen el cumplimiento del Pacto, se intenta asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas nacionales e impedir que las autoridades fiscales, una vez formada la Unión Monetaria, se sientan menos preocupadas por el mantenimiento de la disciplina fiscal, lo que podría dar lugar a un deslizamiento hacia mayores déficits públicos que, a la postre, terminarían perjudicando a la Unión en su conjunto.

Aunque este compromiso pueda parecer duro, dada la situación de desequilibrio estructural por la que atraviesan las finanzas públicas en numerosos Estados miembros de la Unión Europea, lo cierto es que algún mecanismo de esta naturaleza resulta imprescindible para que la Unión Monetaria se inicie con una perspectiva de sostenibilidad de las posiciones financieras de los gobiernos nacionales que respalde al euro en los mercados de cambios. Por otra parte, el progresivo saneamiento presupuestario devolverá a la política fiscal una mayor capacidad estabilizadora, que actualmente se ve constreñida por la consolidación fiscal incluso en las fases de desaceleración cíclica.

Una consolidación presupuestaria que sea sostenible requiere la adopción de medidas que disciplinen de forma permanente el gasto público y, en especial, aquellas rúbricas que tradicionalmente han mostrado una mayor inercia —como el gasto sanitario y las transferencias a empresas y familias—, así como medidas que aumenten la eficacia de la recaudación impositiva y reduzcan el fraude fiscal. Estos elementos están recogidos en el Programa de Convergencia y su puesta en práctica es un

---

*El progresivo saneamiento de las finanzas públicas devolverá a la política fiscal una mayor capacidad estabilizadora.*

---

requisito imprescindible para que el esfuerzo realizado hasta ahora tenga continuidad.

La política de liberalización y flexibilización, que constituye la otra vertiente básica del Programa de Convergencia, habrá también de persistir y profundizar en las líneas ya iniciadas. Así se conseguirá mejorar la capacidad de adaptación de la economía española frente a los retos que plantean la competencia, la globalización y el cambio tecnológico; se facilitarán los ajustes necesarios ante la posible aparición de perturbaciones con efectos diferenciales en las distintas áreas de la Unión, sin que ello suponga una erosión del potencial de crecimiento y un aumento del desempleo; se reforzará la estabilidad de precios y costes, y se fomentará un uso más eficiente y más intenso de los factores productivos.

El mercado de trabajo viene siendo una de las áreas más necesitadas de cambios, como lo testifican la baja tasa de ocupación y la elevada tasa de paro que continúan observándose en nuestra economía. La progresiva adaptación del mercado de trabajo debe ocurrir simultáneamente por diversas vías que faciliten el ajuste de las plantillas a las necesidades de las empresas, estimulen la movilidad del empleo desde los sectores en declive hacia los más dinámicos, acerquen los crecimientos salariales a aquellos que resulten compatibles con los avances de la productividad y con la situación competitiva de cada empresa y fomenten la inversión en capital humano, de forma que se haga posible la reconversión y adaptación de los trabajadores a las nuevas condiciones tecnológicas. El Acuerdo Interconfederal recientemente suscrito entre los agentes sociales supone un avance indudable en la línea de transformación gradual del mercado de trabajo español. Hay que confiar en que sus efectos contribuyan a resolver paulatinamente los problemas planteados. Pero todo ello requerirá también una flexibilización de los mercados de bienes y servicios, sin la cual, el mejor funcionamiento del mercado de trabajo no podrá desarrollar plenamente sus efectos positivos sobre el nivel de empleo.

La incorporación de España a la Unión Monetaria, en la que participarán un buen número de países con una tradición arraigada de bajas tasas de inflación, señala la importancia primordial que tendrá el proceso de formación de rentas y precios en dicho contexto. Nada sería

---

*Necesidad de cambios en el mercado de trabajo, e importancia primordial del proceso de formación de precios y rentas en un contexto de reducida inflación.*

---

tan perturbador como que, una vez iniciada la Unión Monetaria, se registraran incrementos en nuestros costes internos que los desalinearan de las correspondientes tasas medias prevalentes en el área del euro. El resultado sería una pérdida de competitividad de la economía española que, a falta de una pronta corrección, acabaría traducéndose en una recesión y en un aumento del desempleo.

Este tema se inserta en el área central de preocupaciones del Banco de España. Las previsiones actuales de inflación son muy buenas, como hemos visto; pero importa mucho que la evolución estable de precios y costes se mantenga a medio y largo plazo, tras la entrada en la Unión Monetaria. La reducción de nuestra tasa de inflación ha sido muy fuerte y rápida y hay que contar con factores de inercia que, en una economía con tradición inflacionista, dificulten la adaptación a una situación de estabilidad. Es, sin embargo, muy importante que el ajuste a las nuevas condiciones sea rápido si se ha de consolidar el clima de estabilidad y si se aspira a reducir el nivel de paro en un clima de crecimiento sostenido. Y, de nuevo, nada puede ayudar tanto a que la economía discurra por esas sendas favorables como la intensificación de las políticas orientadas a hacer más flexible y competitiva a nuestra economía.

\* \* \*

Tras pasar revista a las principales cuestiones relacionadas con la evolución económica española y con los retos que plantea el proceso europeo de integración monetaria, quisiera referirme, a continuación, al sistema financiero, que va a verse afectado de manera particularmente intensa por dicho proceso.

La creación de la Unión Monetaria y la introducción del euro darán un fuerte impulso a los procesos de innovación y competencia que han venido caracterizando el desarrollo de los mercados financieros europeos en los últimos años. La desaparición del riesgo de cambio y la reducción de los costes de transacciones derivadas de la introducción de la moneda única eliminarán algunas de las últimas barreras que, en la práctica, contribuyen a segmentar los mercados financieros europeos y llevarán el mercado único de servicios financieros a su culminación. Cabe esperar, por tanto, que en el futuro se intensifiquen las presiones competitivas sobre los intermediarios financieros españoles.

Afortunadamente, el sistema bancario español afronta esta situación desde una posición de partida favorable. La morosidad, que había alcanzado niveles preocupantes durante la pasada recesión, ha venido experimentando desde entonces una mejora muy notable, que se aceleró en 1995 y que ha proseguido a buen ritmo en 1996 y durante los primeros meses del año actual. Esto ha hecho posible que la proporción de dudosos sobre el total de riesgos crediticios haya descendido a un nivel muy próximo a su mínimo histórico, de manera que el grado de saneamiento alcanzado por las Carteras de las entidades de crédito españolas puede considerarse satisfactorio.

Paralelamente al saneamiento de los activos bancarios, durante 1996 continuó la contención de los gastos de explotación iniciada en ejercicios anteriores, que tan imprescindible resulta para aproximar los costes operativos de los intermediarios bancarios españoles a los niveles de sus competidores.

La reducción de la morosidad y los esfuerzos realizados para contener los gastos de explotación, junto a otros factores de carácter mas coyuntural, vinculados sobre todo a la subida generalizada de las cotizaciones en los mercados de valores, influyeron positivamente en la evolución de los beneficios obtenidos, en conjunto, por los bancos, las cajas de ahorros y las cooperativas de crédito, cuyos resultados antes de impuestos crecieron, en 1996, a una tasa ligeramente superior al 12%. Estas tendencias favorables, que se han intensificado durante el primer trimestre de 1997, han permitido a las entidades de crédito mantener unos niveles de rentabilidad, tanto en relación al balance como a los recursos propios, que se comparan satisfactoriamente con los resultados de los sistemas bancarios de nuestro entorno.

Los resultados obtenidos son la fuente principal de recursos propios de las entidades de crédito y constituyen, por tanto, la garantía básica para mantener su solvencia a lo largo del tiempo. Como consecuencia, principalmente, de la acumulación de reservas generadas por las entidades españolas, sus recursos propios crecieron durante el pasado ejercicio hasta alcanzar un nivel superior al 12% de los riesgos ponderados, según la medida convencional. Esta cifra supera ampliamente los niveles obligatorios establecidos tanto por la normativa española como por la internacional y se sitúa

---

*Los intermediarios financieros españoles, que afrontan los retos de la UME partiendo de una posición favorable, deberán reducir sus costes operativos, y absorber y desarrollar nuevas tecnologías.*

---

claramente por encima de los niveles medios mantenidos por las entidades de crédito establecidas en la Unión Europea.

No debe perderse de vista, sin embargo, que la perspectiva de la Unión Monetaria representa un reto importante para el mantenimiento de la rentabilidad de las entidades, ya que la introducción del euro supondrá un recrudecimiento de la competencia en un entorno de tipos de interés más bajos que aquellos con los que han estado acostumbrados a funcionar los intermediarios españoles.

La determinación de los márgenes bancarios se verá inevitablemente condicionada por la mayor competencia derivada de la Unión Monetaria y por el desarrollo de las nuevas modalidades de banca propiciadas por la difusión y homogeneización de las nuevas tecnologías de la comunicación. Por ello conviene aprovechar los próximos años, en los que las entidades bancarias españolas todavía dispondrán de márgenes de maniobra, para mejorar su eficacia mediante la reducción de los costes operativos y el incremento de su capacidad para absorber y desarrollar las nuevas tecnologías.

Durante los primeros años de la Unión Monetaria se desencadenará, probablemente, un tipo de competencia muy específica para satisfacer la demanda de servicios financieros denominados en euros. Así, durante un cierto periodo, que está previsto que se extienda hasta el año 2002, coexistirán instrumentos financieros denominados en euros y en las diversas unidades monetarias nacionales, pudiendo decidir libremente las partes la denominación de sus operaciones financieras, excepción hecha de las transacciones en efectivo, que tendrán que seguir instrumentándose, durante ese período transitorio, en billetes y monedas nacionales. En este escenario, cabe esperar que en los segmentos de negocio bancario mayorista y en los mercados financieros organizados, la transformación a euros sea muy rápida, mientras que en los tramos minoristas se desarrollarán transiciones más variadas, con mayores posibilidades de adaptación gradual. No obstante, incluso en este último caso, aquellas entidades que hayan realizado con prontitud el esfuerzo de adaptación estarán en mejores condiciones para satisfacer la demanda de servicios en euros y aumentar su cuota de mercado. Resulta, por lo tanto, altamente conveniente que las instituciones financieras españolas apro-

---

*Especial relevancia de la participación de las entidades de depósito en el nuevo marco operativo de la política monetaria única.*

---

vechen el tiempo que resta para el inicio de la Unión Monetaria para preparar su operativa bancaria a las exigencias derivadas del escenario acordado para la introducción del euro.

Un terreno en el que la adaptación de las entidades bancarias españolas reviste especial importancia es el que concierne a su participación en las operaciones de política monetaria. La implantación de una política monetaria única a partir de 1999 exigirá cambios en la forma en que los bancos centrales europeos realizan sus intervenciones en los mercados monetarios y en su operativa con las entidades de crédito. A este respecto, la aplicación de los principios de subsidiaridad y descentralización establecidos en el Tratado de Maastricht supondrá que las entidades de crédito residentes en España seguirán operando, básicamente, con el Banco de España. Ahora bien, algunos de los procedimientos y de las condiciones de estas operaciones se verán modificados, al tiempo que se introducirán nuevos instrumentos de política monetaria. La adaptación a este nuevo marco operativo está exigiendo un esfuerzo considerable por parte del Banco de España que, inevitablemente, habrá de intensificarse durante el próximo año y medio. Pero, de igual modo, será necesaria una implicación profunda en este proceso de las entidades bancarias, cuya colaboración hasta el momento ha sido altamente provechosa.

El trabajo preparatorio está muy avanzado en el área de reforma de los sistemas de grandes pagos, ya que, dada su complejidad y el gran volumen de programas y procedimientos operativos que es necesario modificar, su implantación requiere un periodo de anticipación considerable. Se trata de una reforma que pretende mejorar, con carácter general, los sistemas de control de riesgos para hacer frente al aumento del número de operaciones y a la creciente complejidad de los sistemas financieros y satisfacer la demanda creciente de los mercados por obtener la firmeza inmediata de los pagos. Con todo, la finalidad más inmediata de la reforma es adaptar el sistema de pagos español a los requerimientos del futuro sistema de liquidación de grandes pagos europeos, que se conoce bajo el nombre de TARGET, y que constituye una pieza básica para la instrumentación de la política monetaria única a partir de 1999.

El periodo de diseño y planificación de la

reforma de los sistemas de grandes pagos ya ha terminado prácticamente y en el mes de mayo pasado se ha iniciado sin problemas el funcionamiento efectivo del mismo, que se ha programado por fases, de tal forma que se irán incorporando progresivamente al nuevo sistema las distintas operaciones de movimientos de fondos. En esencia, la reforma supone que las operaciones interbancarias que se canalizan a través del Sistema Telefónico del Mercado de Dinero tengan firmeza en el momento en que se realizan, frente al sistema actual en que la liquidación se produce al final del día.

El paso de un sistema de liquidación al final del día a otro en tiempo real tendrá repercusiones importantes sobre la gestión de tesorería de las entidades bancarias, que deberá hacerse más rigurosa. En particular, el nuevo sistema resulta mucho más exigente, al eliminarse la posibilidad de que las entidades mantengan saldos en descubierto en las cuentas de tesorería en el Banco de España durante la sesión. Por tanto, es de prever que la entrada en vigor del nuevo sistema aumente sensiblemente la demanda de liquidez intradía por parte de las entidades, al tener éstas que asegurar en todo momento la existencia de unos saldos suficientes en sus cuentas.

Con objeto de facilitar la gestión de tesorería de las entidades bancarias bajo estas nuevas condiciones, el Banco de España está implantando sistemas de gestión de colas de órdenes de pago y las facilidades apropiadas para que las entidades puedan obtener créditos intradía, siempre que dispongan de los colaterales adecuados. Para hacer frente a la mayor demanda de liquidez que generará el nuevo sistema, se está procediendo a ampliar la gama de garantías admitidas por el Banco de España como colateral de sus operaciones de préstamo, extendiéndola a ciertos valores privados, como los títulos de renta fija admitidos a cotización en mercados organizados y las acciones no bancarias incluidas en el índice IBEX35. Con esta iniciativa, se pretende impulsar el desarrollo de los mercados financieros de valores privados y, a su vez, satisfacer, con suficiente antelación, las condiciones que estarán vigentes tras la constitución de la Unión Monetaria en materia de garantías para la colateralización de las operaciones de inyección de liquidez.

Junto a las transformaciones que tendrán

lugar en el terreno de los sistemas de pagos, en los próximos meses, y especialmente a partir de la constitución del Banco Central Europeo la próxima primavera, las entidades financieras españolas tendrán que ir adaptando su gestión de tesorería a los cambios que vayan introduciéndose en los instrumentos y procedimientos de política monetaria. En efecto, la ejecución de la política monetaria europea única diferirá en algunos aspectos de la que realiza en la actualidad el Banco de España, al ser las operaciones regulares de inyección de liquidez de frecuencia semanal y mensual, y al reducirse la importancia y la frecuencia de las operaciones diarias. Por otra parte, y a diferencia de lo que ocurre actualmente con la instrumentación de la política monetaria española, las entidades podrán recurrir, en última instancia, a la utilización de facilidades permanentes de crédito y de depósito para compensar sus desajustes de tesorería al final del día, a la vez que los tipos de interés prefijados para estas facilidades desempeñarán un papel de señalización de las fluctuaciones máximas de los tipos de interés.

No quisiera concluir estas consideraciones sobre los requisitos de adaptación del sistema bancario español a los retos de Unión Monetaria sin recordar la necesidad de que las entidades refuercen la eficacia de los sistemas de control interno. La trascendencia de este tema, especialmente acusada en algunas áreas de la actividad bancaria, se tradujo, en 1996, en un esfuerzo de colaboración entre las asociaciones de entidades de crédito, los auditores externos y el Banco de España, cuyo fruto reciente ha sido la publicación de unos principios de buenas prácticas profesionales sobre control interno en el área de tesorería. La Unión Monetaria aporta nuevos retos a la función de control interno. Por una parte, ampliará el campo de operaciones y la relación de contrapartes potenciales: traerá, pues, nuevos elementos de riesgo que los sistemas de control deberán valorar. Por otra parte, la Unión Monetaria implica un reajuste histórico en las condiciones del mercado financiero español que combina las presiones competitivas externas, a que antes me refería, con otras no menos importantes de origen interno. Es fundamental que los sistemas de control interno de las entidades aseguren que se cumplen criterios de racionalidad y prudencia en las ofertas de productos financieros de todas clases, y, en definitiva, en los procesos de formación de precios en los mercados financieros.

---

*El sistema bancario español deberá reforzar la eficacia de los sistemas de control interno.*

---

\* \* \*

El balance trazado en el Informe Anual de 1996, junto con las Cuentas Financieras de la Economía Española que tradicionalmente lo acompañan, presenta un panorama positivo de resultados importantes en el terreno de la estabilidad macroeconómica y la mejora de la eficiencia de la economía. Estos resultados avalan la posibilidad de que la economía española se incorpore a la Unión Monetaria desde el momento de su fundación, junto a los países más avanzados y estables de Europa, y de que lo haga en unas condiciones propicias para alcanzar los beneficios potenciales que se pueden derivar de un proyecto de tanta envergadura y con implicaciones de calado tan hondo para la economía española.

---

*Conclusión: panorama positivo y necesidad de perseverar en las políticas de estabilidad, consolidación fiscal y liberalización económica.*

---

Para ello se requiere, no obstante, la perseverancia y el avance en las políticas de estabilidad, consolidación fiscal y liberalización económica que se vienen aplicando y un esfuerzo de adaptación muy importante de todos los agentes a las exigencias derivadas de una plena integración con las economías más potentes del continente, hasta el punto de compartir con ellas la misma moneda y las mismas reglas de disciplina para las finanzas públicas.

Este esfuerzo afecta también al Banco de España, que está implicado de lleno en los trabajos preparatorios y que se verá fuertemente afectado, como los restantes bancos centrales nacionales de los países participantes en la Unión Monetaria, por la creación del Sistema Europeo de Bancos Centrales en el que habrá de integrarse.

La asunción de estas tareas está requiriendo la cooperación activa de todos los directivos y los empleados del Banco, que las han asumido con una dedicación y una profesionalidad merecedoras de un explícito reconocimiento. Debo terminar, por tanto, expresando mi agradecimiento más sincero al esfuerzo realizado por todos los empleados para desempeñar con rigor las tareas que tienen encomendadas y reconociendo a este Consejo su generosa entrega y la elevada calidad de su contribución a la alta dirección del Banco.

Muchas gracias.

Madrid, junio 1997

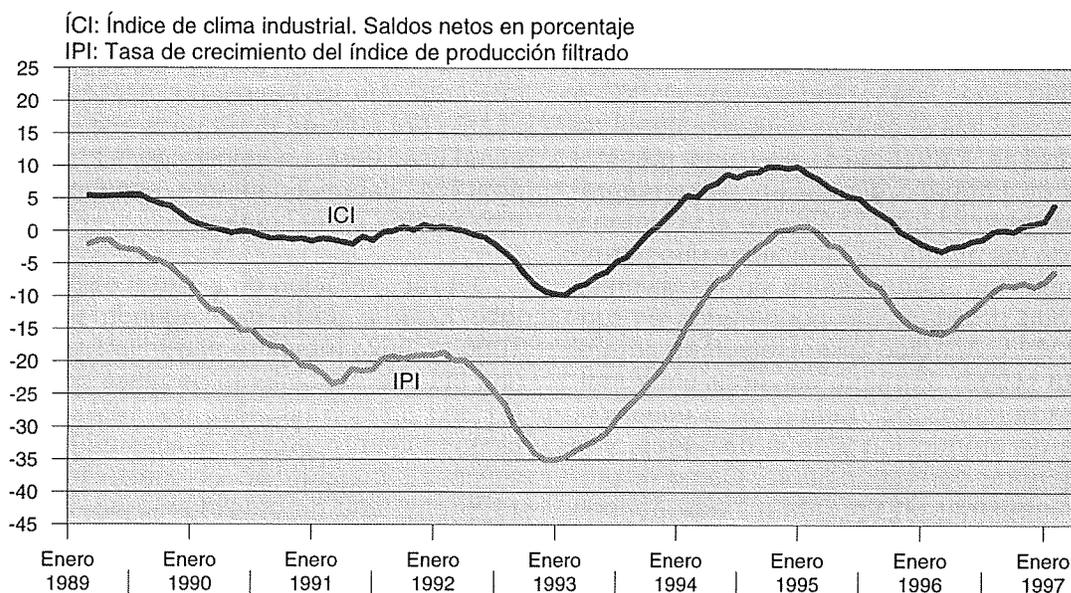
## Gráfico del Mes

### ÍNDICE DE PRODUCCIÓN INDUSTRIAL (IPI) E ÍNDICE DEL CLIMA INDUSTRIAL (ICI)

La opinión pública española, sistemáticamente, suele desconfiar de la fiabilidad o rigurosidad de los indicadores estadísticos oficiales. Probablemente con bastante razón ante la discrepancia que suele haber entre las distintas fuentes, aunque éstas sean oficiales. Pero como siempre suele ocurrir (no todos los gatos

son pardos), existe un número considerable de indicadores económicos incluso coyunturales, cuya fiabilidad resulta manifiesta, bien por el carácter de registro administrativo de que proceden, o porque los métodos utilizados sean capaces de eliminar los sesgos existentes en los datos y opiniones manifestadas. La persis-

#### EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DE PRODUCCIÓN INDUSTRIAL (IPI) Y DEL ÍNDICE DEL CLIMA INDUSTRIAL (ICI) Años 1989 a 1997 (Media móvil de cinco periodos)



tencia en el sesgo acaba ofreciendo datos fiables sobre la evolución temporal del fenómeno observado.

Un caso curioso que debe confirmar la fiabilidad de sus indicadores correspondientes son el Índice de Producción Industrial (IPI) que elabora mensualmente el Instituto Nacional de Estadística, y el denominado Índice de Clima Industrial (ICI) que construye, también mensualmente, la Secretaría General Técnica del Ministerio de Industria y Energía. Dos indicadores, uno cuantitativo y otro cualitativo, elaborados por diferentes organismos que al ser trasladados a un gráfico representativo de la evolución de las variables que representan, muestra una identidad que al profesional observador de la coyuntura no deja de sorprenderle.

La práctica identidad de las curvas descritas por ambos indicadores quedan manifiestos en el gráfico del mes. Alguien pensará que se trata del mismo indicador, lo que podría ser cierto, en la medida que ambos deben describir la evolución en el tiempo de la producción industrial. Pero como se explica seguidamente, el mismo fenómeno ha sido medido por dos vías diferentes llegando a unos resultados tan similares que se aproximan a la identidad.

El Índice de Producción Industrial (IPI) que mensualmente elabora el Instituto Nacional de Estadística, tiene una historia larguísima que se retrotrae a la base 1929-1930-1931, aunque sus primeros resultados fueron publicados en los Anuarios de Estadística del INE de los años cincuenta. En la actualidad dicho Índice con base 1990 sigue elaborándose por el INE a través de una investigación realizada cerca de las empresas industriales, con una muestra para las de pequeña dimensión. A las empresas se les pide información sobre el volumen y el valor de los productos fabricados que permiten agregar las producciones de las diversas ramas, que debidamente ponderadas en función del Valor Añadido Bruto calculado para el año base (1990) permiten construir unos índices desagregados por ramas de producción, sectores de producción y de la demanda, y el índice general correspondiente. Como la producción industrial en un determinado periodo puede estar afectada por los efectos de calendario, referido a su comparación con los índices mensuales, el INE corrige el índice corriente por otro denominado filtrado que es fielmen-

te representativo de la evolución intermensual o interanual de la producción industrial.

El Índice de Clima Industrial que elabora la Secretaría General Técnica del Ministerio de Industria procede de la denominada Encuesta de Coyuntura Industrial que viene elaborándose desde los años sesenta por el citado organismo. Se trata de una encuesta de carácter cualitativo en la que se pregunta a las empresas industriales su opinión sobre los distintos aspectos en la evolución de la producción industrial (nivel de cartera de pedidos y de la producción, sus expectativas a tres meses, el nivel de existencias de materias primas y productos elaborados y otras circunstancias relacionadas con los precios, el empleo y el nivel de utilización de la capacidad productiva instalada). Las opiniones están referidas a la situación favorable, normal o desfavorable. El saldo de las opiniones, ponderadas según la dimensión de la empresa (empleo) es el dato cuantitativo con el que se opera para evaluar el resultado de las opiniones manifestadas. El Índice de Clima Industrial viene dado por el saldo de las opiniones en cuanto al nivel de la cartera de pedidos, la previsión de la producción y el nivel de existencias con signo cambiado. Como en el caso del IPC se distinguen los tres tipos de bienes industriales según su destino, es decir, bienes de consumo, bienes de equipo y bienes intermedios.

Como puede verse en los dos gráficos que se acompañan, la curva descrita por ambos indicadores es totalmente coincidente. Una situación estable del IPC (Producción Industrial) equivale a un -10 del ICI (Clima Industrial), mientras que es necesario alcanzar un crecimiento del 10% en el IPI para que el ICI alcance un nivel cero. La opinión de los empresarios aparece sistemáticamente sesgada en unos diez puntos porcentuales.

La recuperación de la producción industrial tuvo lugar a partir del segundo trimestre de 1996 en cuyo trimestre el IPI filtrado registraba una tasa de crecimiento negativo del 2,5% y el ICI una opinión negativa del 14%. A partir de dicho momento, ambos índices mejoran su posición alcanzando en el cuarto trimestre de 1996 una tasa de crecimiento del 0,1% por el IPI frente a un ICI del -8%. A lo largo de 1997 la situación ha mejorado sustancialmente. En el primer cuatrimestre de 1997 el IPI filtrado ha crecido el 5,8%, frente al descenso del 2,6%

CUADRO NÚM. 1  
EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DE PRODUCCIÓN INDUSTRIAL (IPI) Y DEL  
ÍNDICE DEL CLIMA INDUSTRIAL (ICI)  
(Años 1989 a 1997)

	Índice de producción filtrado IPI		Índice de clima industrial (ICI)		Media móvil centrada cinco periodos	
	IPI	ICI	IPI	ICI	IPI	ICI
<b>1989</b>						
Enero .....	8,2	-3,0				
Febrero .....	5,2	-2,0				
Marzo .....	3,8	-1,0	5,5	-2,0		
Abril .....	6,0	-1,0	5,3	-1,4		
Mayo .....	4,4	-3,0	5,4	-1,4		
Junio .....	6,8	0,0	5,5	-2,6		
Julio .....	5,9	-2,0	5,6	-2,8		
Agosto .....	4,5	-7,0	5,6	-3,0		
Septiembre .....	6,4	-2,0	4,8	-4,2		
Octubre .....	4,5	-4,0	4,2	-4,6		
Noviembre .....	2,6	-6,0	3,9	-5,4		
Diciembre .....	3,0	-4,0	2,7	-6,8		
<b>1990</b>						
Enero .....	3,1	-11,0	1,6	-8,2		
Febrero .....	0,1	-9,0	1,0	-10,4		
Marzo .....	-0,9	-11,0	0,5	-12,0		
Abril .....	-0,3	-17,0	0,2	-12,2		
Mayo .....	0,4	-12,0	-0,2	-13,6		
Junio .....	1,5	-12,0	0,0	-15,2		
Julio .....	-2,0	-16,0	-0,1	-15,2		
Agosto .....	0,1	-19,0	-0,7	-16,8		
Septiembre .....	-0,7	-17,0	-1,1	-17,6		
Octubre .....	-2,7	-20,0	-1,0	-17,8		
Noviembre .....	-0,3	-16,0	-1,2	-19,0		
Diciembre .....	-1,7	-17,0	-1,1	-20,6		
<b>1991</b>						
Enero .....	-0,9	-25,0	-1,5	-20,8		
Febrero .....	0,1	-25,0	-1,1	-21,8		
Marzo .....	-4,7	-21,0	-1,3	-23,4		
Abril .....	1,4	-21,0	-1,6	-23,0		
Mayo .....	-2,7	-25,0	-1,9	-21,2		
Junio .....	-2,0	-23,0	-0,8	-21,4		
Julio .....	-1,3	-16,0	-1,4	-21,2		
Agosto .....	0,7	-22,0	-0,1	-19,6		
Septiembre .....	-1,7	-20,0	0,1	-19,2		
Octubre .....	3,6	-17,0	0,7	-19,6		
Noviembre .....	-0,7	-21,0	0,2	-19,2		
Diciembre .....	1,5	-18,0	1,0	-19,0		
<b>1992</b>						
Enero .....	-1,6	-20,0	0,6	-19,0		
Febrero .....	2,1	-19,0	0,7	-18,6		
Marzo .....	1,5	-17,0	0,4	-19,8		
Abril .....	-0,2	-19,0	0,1	-19,8		
Mayo .....	0,4	-24,0	-0,5	-21,0		
Junio .....	-3,5	-20,0	-0,9	-22,6		
Julio .....	-0,9	-25,0	-2,0	-24,6		
Agosto .....	-0,2	-25,0	-3,2	-26,4		
Septiembre .....	-5,7	-29,0	-4,6	-29,8		
Octubre .....	-6,0	-33,0	-6,6	-32,0		
Noviembre .....	-10,0	-37,0	-8,2	-34,0		
Diciembre .....	-10,9	-36,0	-9,2	-35,0		
<b>1993</b>						
Enero .....	-8,3	-35,0	-9,6	-35,0		
Febrero .....	-10,9	-34,0	-9,7	-34,6		
Marzo .....	-7,8	-33,0	-8,5	-33,6		
Abril .....	-10,4	-35,0	-8,0	-32,8		
<b>1989</b>						
Mayo .....	-5,0	-31,0	-6,8	-32,0		
Junio .....	-6,0	-31,0	-6,2	-31,0		
Julio .....	-4,7	-30,0	-4,6	-28,9		
Agosto .....	-4,9	-28,0	-3,9	-27,1		
Septiembre .....	-2,3	-24,3	-2,3	-25,7		
Octubre .....	-1,8	-22,3	-0,4	-23,7		
Noviembre .....	2,1	-24,0	0,8	-22,1		
Diciembre .....	4,9	-20,0	2,4	-20,0		
<b>1994</b>						
Enero .....	1,2	-19,7	3,9	-17,5		
Febrero .....	5,6	-14,0	5,6	-14,5		
Marzo .....	5,5	-9,7	5,4	-12,1		
Abril .....	10,5	-9,3	6,9	-9,5		
Mayo .....	4,0	-8,0	7,5	-7,5		
Junio .....	9,0	-6,3	8,9	-6,8		
Julio .....	8,6	-4,0	8,4	-5,1		
Agosto .....	12,4	-6,3	9,1	-3,5		
Septiembre .....	8,0	-0,7	9,2	-2,3		
Octubre .....	7,5	-0,3	10,0	-1,2		
Noviembre .....	9,6	-0,3	10,0	0,2		
Diciembre .....	12,6	1,7	9,8	0,4		
<b>1995</b>						
Enero .....	12,4	0,7	10,0	0,8		
Febrero .....	6,7	0,0	8,9	0,9		
Marzo .....	8,9	2,0	8,1	-0,3		
Abril .....	4,1	0,3	6,9	-1,9		
Mayo .....	8,6	-4,7	6,2	-2,3		
Junio .....	6,3	-7,3	5,4	-4,1		
Julio .....	3,1	-2,0	5,2	-6,3		
Agosto .....	4,9	-6,7	3,8	-7,7		
Septiembre .....	3,3	-11,0	2,8	-8,5		
Octubre .....	1,6	-11,3	1,9	-10,9		
Noviembre .....	1,1	-11,7	0,1	-13,0		
Diciembre .....	-1,4	-14,0	-0,8	-14,3		
<b>1996</b>						
Enero .....	-3,9	-17,0	-1,8	-15,1		
Febrero .....	-1,3	-17,3	-2,4	-15,5		
Marzo .....	-3,7	-15,3	-2,9	-15,7		
Abril .....	-1,6	-14,0	-2,2	-14,9		
Mayo .....	-3,8	-15,0	-2,1	-13,1		
Junio .....	-0,7	-13,0	-1,4	-12,1		
Julio .....	-0,5	-8,3	-1,1	-10,5		
Agosto .....	-0,2	-10,3	0,1	-9,1		
Septiembre .....	-0,2	-6,0	0,3	-8,1		
Octubre .....	1,9	-8,0	0,1	-8,3		
Noviembre .....	0,3	-8,0	1,0	-7,8		
Diciembre .....	-1,3	-9,0	1,3	-8,4		
<b>1997</b>						
Enero .....	4,5	-8,0	1,7	-7,6		
Febrero .....	1,1	-9,0	4,1	-6,2		
Marzo .....	4,0	-4,0				
Abril .....	12,5	-1,0				

registrado un año antes. El Clima Industrial que en el primer cuatrimestre de 1996 se situaba en una posición negativa del 16%, ha avanzado hasta el 5% negativo en el primer cuatrimestre de 1997, lo que viene a coincidir, eliminando el sesgo tradicional, al crecimiento registrado por el IPI. En abril de 1997 el Clima Industrial se ha situado en el -1% (lo que es una posición muy favorable) mientras que el IPI filtrado muestra un crecimiento del 12,5%.

La visión actual de ambos indicadores, uno muy positivo y otro en posición negativa, puede hacer pensar que ambas fuentes estadísticas son discrepantes. Pero cuando se tiene en cuenta el sesgo tradicional de la encuesta de coyuntura industrial, se concluye, como muestran los gráficos, que después de la caída de la producción industrial que tuvo lugar a partir del primer trimestre de 1996, hasta el cuarto tri-

mestre en el que se inició la recuperación, la opinión empresarial mostrada a través del Índice de Clima Industrial, sigue igual tendencia confirmando la notable recuperación advertida a la altura de abril de 1997 que, de permanecer el resto del año, acabará deparando un aumento de la producción industrial superior al previsto por el propio Ministerio de Economía y Hacienda.

# Instantánea Económica

---

## CUENTAS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS CONSOLIDADAS. AÑOS 1993 A 1996

---

### COMENTARIO

---

La publicación de la Intervención General de la Administración del Estado titulada "Avance de la Actuación Presupuestaria del Estado durante 1996" incluye en su Anexo Estadístico una estimación de los agregados consolidados de las Administraciones Públicas, a partir del cual se ha elaborado el cuadro que se inserta de la Cuenta de Renta y la utilización de Renta y Capital, correspondiente al cuatrienio 1993-1996 y que permite analizar la evolución de las Cuentas Públicas en España. Las Cuentas Financieras del Banco de España incorporadas al Informe Anual de 1996, dan estimaciones de los agregados de las Cuentas consolidadas de las Administraciones Públicas que difieren ligeramente del Avance de la IGAE del año 1996.

Los hechos más relevantes del cuadro son los que se detallan a continuación. No obstante, es necesario insistir sobre el carácter avance del año 1996. Las operaciones de la Seguridad Social y las Administraciones Territoriales son una mera estimación susceptible de corrección en las futuras estimaciones.

— Los ingresos totales (impuestos y otros ingresos) que se habían desacelerado en términos de PIB en los años 1994 y 1995, han tendido a aumentar en 1996 elevándose, respecto a 1995, en 0,73 puntos porcentuales. Un comportamiento que afecta a la presión fiscal que ha au-

mentado en 0,57 puntos porcentuales, procediendo el resto de 0,16 de los mayores ingresos procedentes de beneficios y transferencias corrientes y de capital. El mayor crecimiento de los ingresos impositivos proviene de las cotizaciones sociales reales que aumentaron en 0,34 puntos porcentuales, seguido de los impuestos sobre la renta y el patrimonio (0,16 puntos) y los impuestos indirectos sobre la producción e importación que ganaron sólo 0,07 puntos. En la imposición directa han mejorado los ingresos del impuesto de sociedades y en la indirecta los impuestos especiales sobre carburantes, tabacos y bebidas.

— El gasto público total (corriente y de inversión) que venía disminuyendo en términos de PIB en el trienio 1993-1995, se ha reducido más intensamente en 1996 en 1,44 puntos porcentuales, constituyendo la base fundamental de la reducción del déficit público del último año.

— Los gastos de transferencias corrientes apenas han aportado 0,15 puntos porcentuales del PIB a la reducción del gasto público total. Fundamentalmente han sido las subvenciones de explotación y las transferencias que se han reducido en 0,08 puntos porcentuales. Las prestaciones sociales y los intereses efectivos pagados apenas han disminuido su participación en el PIB en 1996. En contra de lo que podría creerse, las prestaciones sociales que habían reducido su incidencia en el gasto público total bajando 1,11 puntos porcentuales en los dos últimos años,

CUADRO NÚM. 1  
ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: CUENTA DE RENTA Y UTILIZACIÓN DE RENTA Y CAPITAL  
(Miles de millones de pesetas. Años 1993 a 1996)

	MILES DE MILLONES DE PESETAS				PORCENTAJE DEL PIB			
	1993	1994	1995	1996	1993	1994	1995	1996
INGRESOS CORRIENTES (1).....	25.587,6	26.345,8	27.430,9	29.463,7	41,99	40,72	39,31	40,00
Impuestos sobre Producción e Importación .....	5.841,2	6.567,5	6.975,5	7.419,6	9,59	10,15	10,00	10,07
Impuestos sobre la Renta y el Patrimonio .....	7.280,1	7.412,8	7.978,4	8.533,7	11,95	11,46	11,43	11,59
Cotizaciones Sociales Reales .....	8.500,8	8.824,3	8.780,4	9.519,4	13,95	13,64	12,58	12,92
Cotizaciones Sociales Ficticias.....	594,5	613,9	644,0	684,9	0,98	0,95	0,92	0,93
Otros Ingresos y Transferencias Corrientes.....	3.371,0	2.927,3	3.052,6	3.306,1	5,53	4,52	4,37	4,49
TRANSFERENCIAS CORRIENTES PAGADAS (2).....	15.856,5	16.541,6	17.365,5	18.227,4	26,02	25,57	24,89	24,74
Prestaciones Sociales .....	10.293,5	10.662,7	11.014,3	11.604,4	16,89	16,48	15,78	15,75
Subvenciones y Transferencias Corrientes.....	2.391,7	2.567,8	2.607,8	2.695,2	3,93	3,97	3,74	3,66
Intereses Efectivos Pagados .....	3.171,3	3.311,1	3.743,4	3.927,8	5,20	5,12	5,36	5,33
RENTA DISPONIBLE BRUTA (3) = 1-2 .....	9.731,1	9.804,2	10.065,4	11.236,3	15,97	15,15	14,42	15,25
CONSUMO PÚBLICO (4).....	10.700,7	10.963,2	11.590,5	11.943,3	17,56	16,94	16,61	16,21
Remuneración de Asalariados.....	7.484,5	7.641,9	8.117,0	(..)	12,28	11,81	11,63	(..)
Compras Netas.....	2.532,3	2.570,9	2.649,9	(..)	4,16	3,97	3,80	(..)
Consumo de Capital Fijo .....	683,9	750,4	823,6	(..)	1,12	1,16	1,18	(..)
AHORRO BRUTO (5) = 3-4.....	-969,6	-1159	-1525,1	-707	-1,59	-1,79	-2,19	-0,96
INGRESOS DE CAPITAL (6) .....	503,9	655,0	810,2	882,8	0,83	1,01	1,16	1,20
Impuestos sobre el Capital .....	149,9	187,4	176,4	185,6	0,25	0,29	0,25	0,25
Transferencias de Capital Recibidas .....	354,0	467,6	633,8	697,2	0,58	0,72	0,91	0,95
INVERSIÓN PÚBLICA (7) .....	2.604,0	2.638,8	2.596,5	2.280,7	4,27	4,08	3,72	3,10
Formación Bruta de Capital Fijo .....	2.477,3	2.537,7	2.494,1	(..)	4,07	3,92	3,57	(..)
Adquisición Neta de Terrenos .....	126,7	101,1	102,4	(..)	0,21	0,16	0,15	(..)
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL ENTREGADAS (8) ..	1.063,2	954,7	1.310,0	1.185,6	1,74	1,48	1,88	1,61
CAPAC. (+) O NECES. (-) DE FINANCIACIÓN (A-B) ..	-4132,9	-4097,5	-4621,4	-3290,5	-6,78	-6,33	-6,62	-4,47
PRO MEMORIA								
INGRESOS TOTALES (A) = 1+6 .....	26.091,5	27.000,8	28.241,1	30.346,5	42,82	41,73	40,47	41,20
INGRESOS FISCALES .....	22.366,5	23.605,9	24.554,7	26.343,2	36,71	36,49	35,19	35,76
GASTOS TOTALES (B) = 2+4+7+8.....	30.224,4	31.098,3	32.862,5	33.637,0	49,60	48,07	47,10	45,66
DEMANDA FINAL.....	13.178,0	13.500,9	14.184,6	14.129,0	21,63	20,87	20,33	19,18
PIB a Precios de Mercado.....	60.934,3	64.698,8	69.778,9	73.661,0	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: Intervención General del Estado Y Contabilidad Nacional de España.

apenas registraron ningún ajuste en 1996 al limitarse a 0,03 puntos porcentuales. La carga de intereses efectivos pagados siguió siendo muy intensa en 1996 al representar el 5,33% del PIB, 0,86 puntos porcentuales por encima del déficit público. En 1996 se logró, por tanto, un superávit primario por 0,86 puntos que se contrapone al déficit primario de 1995 por 1,26 puntos, según muestra el cuadro correspondiente.

— El consumo público siguió en 1996 la tendencia de los años precedentes reduciéndose en 0,40 puntos porcentuales del PIB. En 1994 se redujo en 0,38 puntos y en 1995 en 0,33 puntos. Aunque la IGAE no ha evaluado la remuneración de los asalariados, las Cuentas Financieras del Banco de España la ha estimado en 8.435 miles de millones de pesetas que equivalen al 11,45% del PIB (0,18 puntos porcentuales menos que en

1995). Lo que supone una continuidad en la tendencia decreciente posterior a 1993. La mayor contención del consumo público ha tenido que darse en las compras netas de bienes y servicios que, supuesto un consumo de capital fijo por 848 miles de millones de pesetas, limitaría las compras netas a 2.660,3 miles de millones de pesetas, equivalente al 3,61% del PIB en 1996, lo que es igual a una reducción de 0,19 puntos porcentuales respecto a 1995.

— Al calcular la Renta Bruta Disponible de las Administraciones Públicas en 1996, se registra un crecimiento del 11,63% frente a 1995 que es un dato que supera ampliamente al 5,56% estimado para el PIB. En porcentaje del PIB la Renta Disponible Bruta de las AA.PP. se ha elevado al 15,25%, superando los niveles relativos de 1994 y 1995, con una ganancia de 0,83 puntos

porcentuales sobre el año precedente. Es la consecuencia de la ganancia de 0,69 puntos por el lado de los ingresos públicos corrientes y la reducción de 0,15 puntos en los gastos corrientes de transferencia.

— Por lo que se refiere al Ahorro Público que es la diferencia entre el ingreso y el gasto público corriente (gastos de transferencia y consumo público), los resultados en 1996 han sido satisfactorios al pasar de un desahorro público en 1995 equivalente al 2,19% del PIB a un desahorro menor en 1996 equivalente al 0,96% del PIB. Una ganancia de 1,23 puntos porcentuales de los que 0,69 puntos corresponden al crecimiento de los ingresos y 0,54 puntos a la disminución del gasto público corriente.

— La cuenta de capital del año 1996 ha tenido una incidencia decisiva en la reducción del déficit público (necesidad de financiación) que ha descendido en 2,15 puntos porcentuales del PIB, limitándose al 4,47% en línea con la previsión del Programa de Convergencia.

La cuenta de capital ha aportado 0,92 puntos a la reducción del déficit público. Teniendo en cuenta la menor entidad de la cuenta de capital, la reducción alcanzada tiene una mayor importancia. Desde el lado del ingreso de capital, la ganancia se ha limitado a 0,04 puntos porcentuales del PIB. Pero desde el lado del gasto de capital, la ganancia ha sido de 0,89 puntos porcentuales.

La inversión pública (incluida la compra de terrenos) disminuyó en 1996 el 12,16%, aportando 0,62 puntos porcentuales a la reducción del déficit público: Los gastos de transferencia de capital disminuyeron el 9,50%, aportando 0,27 puntos porcentuales a la reducción del déficit.

— En definitiva la corrección del déficit público en 1996 ha sido la consecuencia de los efectos

derivados del aumento de los ingresos públicos y de la disminución del gasto en la forma anteriormente descrita. El crecimiento de los ingresos fiscales (incluidas las cotizaciones a la Seguridad Social) del 7,28%, algo superior al aumento nominal del PIB del 5,56%, en la medida que los tipos impositivos se mantuvieron estables, pudo tener su origen en una mayor eficiencia recaudadora (los impuestos crecieron el 6,68%), pero también es posible que el crecimiento nominal del PIB haya sido algo superior a la estimación oficial de la Contabilidad Nacional Trimestral. El aumento del 8,42% en las cotizaciones sociales reales puede tener su origen en una mayor efectividad recaudatoria, pero también en la variación de los tipos efectivos de cotización.

— Los primeros avances del año 1997, en cuanto a la probable evolución de las cuentas públicas y su resultado final en los términos de déficit público, apuntan a que no será comprometido lograr su reducción a una cuota equivalente al 3% del PIB, establecida en los acuerdos de Maastricht. A este fin contribuirá la tendencia creciente en la recaudación de los impuestos (11% en el periodo enero–mayo. Estado), el previsible descenso de los intereses efectivos pagados a consecuencia de la caída de los tipos de interés, el descenso de los gastos de personal y otras compras (consumo público) y el descenso en los gastos de capital, especialmente las inversiones reales. La evolución del crédito financiero a las Administraciones Públicas Territoriales, con un aumento del 6% en el primer trimestre de 1997, crea alguna incertidumbre sobre la contribución de dichas Administraciones Públicas a la reducción del déficit público consolidado en este año. Lo que exige que el Ministerio de Economía y Hacienda vigile rigurosamente las operaciones de las entidades locales y las Comunidades Autónomas. También las operaciones de las Seguridad Social en la medida que el conjunto del déficit de las Administraciones Territoriales y la Seguridad Social tendieran a superar el 0,5% del PIB previsto en el Programa de convergencia.



## Libros del Mes

---

*Los efectos distributivos del gasto público destinado a enseñanza superior en la Universidad de Granada y en España*, José Sánchez Campillo, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Granada, Granada, 1996, 441 páginas.

---

Pese a haberse superado hace mucho la vieja concepción que tendía a identificar el papel del sector público con la provisión de bienes públicos puros, para admitirse casi unánimemente la conveniencia y hasta la necesidad de su intervención, por razones de muy diversa naturaleza, en la provisión de bienes relacionados con el llamado Estado del Bienestar, los estudios sobre gasto público en este tipo de bienes, particularmente en bienes preferentes relacionados con la vivienda o la educación, son aún muy escasos, sobre todo en España.

Este reciente libro de Sánchez Campillo, que constituye una importantísima aportación en este campo, tiene como objetivo principal analizar los efectos distributivos de los diversos tipos de subvenciones del sector público para cursar estudios universitarios en España, sin proponerse evaluar otras posibles consecuencias como, por ejemplo, la eficacia de algunas de estas subvenciones para conseguir que los estudiantes de bajos ingresos completen sus estudios. Su contenido aparece dividido en dos grandes partes claramente diferenciadas. En la primera, el autor se plantea en profundidad las principales cuestiones de carácter metodológico de un tema que, como se ha dicho, apenas cuenta en nuestro país con algún precedente, abordando en primer lugar los problemas generales relacionados con la asignación por niveles de renta de los bienes indivisibles y mixtos provistos por el sector público (capítulo 1), analizando luego los modelos específicos utilizados hasta ahora para cuantificar los efectos distributivos del gasto público en enseñanza superior (capítulos 2 y 3), y proponiendo finalmente una técnica de análisis para el caso de la Universidad pública española, susceptible de ser aplicada a cualquier otro componente del gasto social en España (capítulo 4).

En la segunda (capítulos 5 a 8), se hace una aplicación práctica del método propuesto, utilizando como información básica los presupuestos liquidados de la Universidad de Granada y los microdatos anonimiza-

dos de la *Encuesta de Presupuestos Familiares 1990/91*, si bien en determinados casos se recurre también a otras fuentes estadísticas.

Aún cuando ambas partes integren ya un voluminoso libro de 441 páginas, con más de 150 cuadros estadísticos que contienen una valiosísima información económica sobre la Universidad española, los que conocemos la tesis doctoral de Sánchez Campillo que ha constituido la base de esta obra, echamos, no obstante, en falta su extensa y sugestiva introducción, en la que se ofrecía una aproximación a la historia del pensamiento económico en relación con la intervención del sector público en la formación de capital humano, que tal vez podamos ver recogida, por su interés, en un próximo libro suyo.

A lo largo de toda la primera parte, comprobamos que el problema tradicional de la ausencia de un cuerpo teórico sólido sobre el análisis del gasto público se agudiza aún más si lo que se pretende es estudiar específicamente su función redistributiva. Después de abordar detenidamente los problemas que plantea la asignación por niveles de renta de los gastos públicos y de exponer los modelos específicos que han venido utilizándose para cuantificar los efectos distributivos del gasto en enseñanza, el autor discute ampliamente los cuatro tipos de enfoques propuestos por De Wulf: a) el enfoque del flujo monetario o *incidencia impacto*, que trata simplemente de identificar a los receptores directos de los desembolsos realizados por las Administraciones Públicas en el suministro de bienes o servicios; b) el enfoque de *incidencia normativa*, que pretende identificar a los beneficiarios de los bienes o servicios suministrados; c) los estudios de *incidencia del gasto*, que investigan la forma en que los gastos públicos afectan a los precios de los bienes y factores de producción en el marco del equilibrio general; y d) los modelos de *incidencia del beneficio*, en los que lo que realmente importa es la valoración de los bienes y servicios por parte de los beneficiarios.

Aún admitiendo que un tratamiento correcto de la totalidad de los efectos redistributivos del gasto público en enseñanza superior exigiría el empleo de modelos de incidencia del gasto o de incidencia del beneficio, Sánchez Campillo llega a la conclusión de que, por ahora y debido a la ingente cantidad de información necesaria y a las dificultades y coste de obtenerla, no sólo en nuestro país sino en el resto de los países

avanzados, ambos enfoques resultan imposibles de plantear y aboga, por ello, por los modelos de incidencia impacto y de incidencia normativa.

Adicionalmente, subraya cómo la información estadística disponible no facilita un conocimiento adecuado acerca de los niveles de ingresos de los ciudadanos que disfrutan de los servicios y transferencias de los programas de gasto público social, ignorándose incluso hasta los costes públicos finales de muchos de estos programas. Por ello, y para suplir estas deficiencias, propone centrarse en una unidad administrativa (la Universidad de Granada, en su caso) a la que, por su tamaño y características, considera representativa de las del conjunto del Estado. De esta forma, a partir de la contabilidad informatizada de la propia Universidad, de los impresos de matrícula cumplimentados por los alumnos y de los microdatos anonimizados de la Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF), le resulta posible inferir los costes medios del servicio de enseñanza universitaria en España, así como las características socioeconómicas de los alumnos beneficiarios y los efectos redistributivos del servicio.

El método que propone Sánchez Campillo, no exento de dificultades técnicas y estadísticas, siempre explícita y minuciosamente resueltas, consiste en calcular primero el coste anual por persona de cada categoría socioeconómica receptora del servicio, estimar luego a través de la EPF el gasto nacional total y realizar finalmente su asignación por niveles de renta. Todo ello exige partir de dos hipótesis básicas, que en el caso que él estudia se cumplen perfectamente: en primer lugar, el gasto público por usuario de la unidad administrativa elegida no debe diferir significativamente del conjunto nacional; y, en segundo lugar, los niveles de acceso al servicio público de las categorías socioeconómicas contempladas deben ser también similares a las del conjunto del país. No obstante, propone que la cifra final de gasto público resultante para el conjunto nacional estimada de este modo sea en todo caso contrastada mediante las estimaciones fiables de éste que existan para otros fines.

Siguiendo este procedimiento, el gasto público total destinado a cada una de las categorías socioeconómicas lo obtiene multiplicando el correspondiente coste medio anual unitario del servicio por el número de personas que lo reciben según la EPF. Lógicamente, el gasto anual nacional será la suma de las cuantías asignadas a cada una de las categorías consideradas. De la misma forma, pueden calcularse también las posibles aportaciones directas de los usuarios (tasas o precios públicos). Y a partir de toda esta información, los efectos distributivos de un determinado programa de gasto pueden estimarse fácilmente mediante cualquiera de las medidas estadísticas de desigualdad, de entre las que Sánchez Campillo propone en particular el coeficiente de Gini y los índices de Theil y Atkinson.

Este planteamiento permite además distinguir, tal como propone el autor, los tres grandes servicios que suministran las Universidades españolas: enseñanza, investigación y extensión universitaria. De esta forma, el procedimiento de reparto equiproporcional del gasto público total de las Universidades entre todos los estudiantes, que ha venido aplicándose tradicionalmente,

queda limitado en su análisis a tan sólo los servicios de extensión universitaria, en tanto el grueso de los gastos, los de enseñanza e investigación, se asignan a los diferentes niveles socioeconómicos en función del grado de divisibilidad de los servicios. En concreto, sus cálculos a partir de los presupuestos liquidados de la Universidad de Granada correspondientes a 1992 le llevan a distribuir el 65% del gasto en enseñanza superior entre los usuarios directos, algo más del 26% lo considera gasto indivisible, es decir bien público puro, y el resto, un 9% del total, lo distribuye por igual entre la totalidad de los universitarios.

Para el conjunto nacional, la asignación del gasto neto de los servicios de enseñanza universitaria lo realiza, por niveles de renta, a todos aquellos hogares con algún miembro en la Universidad, según las estimaciones de la EPF, teniendo en cuenta, por un lado, los tres tipos de características socioeconómicas de los estudiantes que determinan el nivel de subvención media recibida por los alumnos (nivel de estudios, categoría socioeconómica del sustentador principal y tipo de ciclo estudiado) y, por otro, los importes pagados por precios de matrícula que aparecen en la EPF. Los gastos de investigación los asigna entre todos los hogares en proporción a sus niveles de ingresos, de acuerdo con las pautas habituales de imputación de los bienes públicos puros.

El autor se plantea también con acierto el problema derivado de que los beneficiarios potenciales de este programa, como los de la mayor parte de los programas de gasto público, se concentran en familias en una franja de edad determinada, no dando por ello idéntico tratamiento a todos los hogares. En una primera etapa, y por economía de medios, limita su análisis a aquellos hogares con mayor probabilidad de beneficiarse del programa analizado, por tener algún miembro en la edad habitual en la que se recibe el servicio y, apoyándose en las correspondientes decilas de ingresos por persona, calcula la igualdad, progresividad, redistribución y equidad utilizando los índices de Gini, Theil y Atkinson. En una segunda etapa, y una vez asignada la mayor parte del gasto, en torno al 90% en este caso, distribuye el resto entre los hogares no considerados en la primera, por encontrarse en un intervalo del ciclo vital diferente al de los usuarios habituales. Por último, las decilas de la primera y segunda etapa le permiten calcular la desigualdad, progresividad, redistribución y equidad de la totalidad del gasto público.

La segunda parte del libro está destinada, según dijimos, a aplicar este método de análisis a la enseñanza universitaria en España, en un diálogo permanente entre las conclusiones particulares derivadas de la información contable y estadística de la Universidad de Granada directamente manejada por el autor, complementada siempre con una explotación de los datos de la EPF, y las inferencias de carácter general realizadas para el conjunto de la Universidad española. El resultado de todo ello es un riquísimo arsenal de información, en buena medida desconocida hasta ahora, y de valoraciones objetivas de un gran valor analítico, que sin duda resultarán de extraordinario interés para los responsables de política universitaria y de las propias Universidades.

En los capítulos 5 y 6 se estiman los costes medios unitarios de los distintos centros de la Universidad de Granada en relación con los precios públicos pagados por los servicios universitarios. No sorprende que los costes oscilen entre las 1.553.427 pesetas por alumno de la Escuela Universitaria del Profesorado de Melilla y las 70.952 pesetas de la Escuela Universitaria de Graduados Sociales de Granada, que pueden fácilmente atribuirse a las diferencias en el número de alumnos por titulación, pero que ponen de manifiesto, no obstante, una gestión claramente ineficiente. La agrupación de los distintos centros por grandes áreas de enseñanza universitaria (humanidades, ciencias sociales, ciencias naturales y experimentales, ciencias de la salud y tecnología e ingenierías) revela aún mejor estas ineficiencias, ya que, paradójicamente, el área de tecnología e ingeniería, con menor número de alumnos y, supuestamente, con mayores exigencias de medios, presenta, sin embargo, no sólo en la Universidad de Granada sino en otras Universidades, como las de Santiago y el País Vasco, para las que el autor aporta datos en el mismo sentido, un coste por alumno inferior a la media. Más llamativa aún resulta la reducida cobertura de los precios públicos efectivos (el 14% del gasto total de los servicios de enseñanza) y la selva de exenciones, bonificaciones y penalizaciones en la matrícula, que en nada contribuyen a la consecución de los objetivos redistributivos, sin que por otra parte resulten positivos para la eficiencia del sistema, ya que, como apunta Sánchez Campillo, el actual procedimiento de fijación de precios públicos no permite a las Universidades establecer diferencias significativas en el importe de las matrículas.

En el capítulo 7 se analiza el impacto de las becas. Si se utiliza el nivel de estudios como variable *proxy* del nivel de renta, la información elaborada por Sánchez Campillo resulta concluyente en el sentido de que existe una clara correlación entre el número e importe de las ayudas del Ministerio de Educación y Ciencia y el menor nivel de renta de las familias expresado en función del menor nivel de estudios del sustentador principal. No resultan, en cambio, tan concluyentes los datos si se atiende a las categorías sociolaborales de la EPA, ya que en este caso no existe una correlación plena entre los colectivos con mayor nivel de ayudas y los que tienen menor nivel de renta per cápita. No obstante, aún en este último caso, las familias que tienen una renta per cápita inferior a la media, que aportan el 54% de los estudiantes universitarios, disfrutan del 73% de las becas. Un análisis de desigualdad, mediante los índices de Gini, Theil y Atkinson, le lleva a afirmar que, a pesar de sus múltiples deficiencias, el actual sistema de becas resulta progresivo.

Pese a esta conclusión estadística, dado que la mayor parte de las becas tienen una dotación económica insignificante y que el importe total destinado a becas es muy reducido, su eficacia en términos de igualdad de oportunidades y de contribución a la redistribución de rentas es muy discutible. Especialmente reveladoras resultan sus estimaciones respecto al fraude fiscal en las declaraciones de renta, según las cuales más del 60% de los becarios estarían situados en niveles de renta por encima de los umbrales fijados por el M.E.C. en las correspondientes convocatorias. Al mismo tiempo, un número de alumnos similar al de

becarios no disponen beca, pese a que su nivel de ingresos se encuentra por debajo de los límites de renta para obtenerla.

Finalmente, en el capítulo 8 se hace un balance general de la distribución final del gasto público en enseñanza superior. Una primera conclusión del análisis realizado consiste en que, a pesar del reducido importe de las becas en relación con el total del gasto en enseñanza superior, si se le compara con el importe de los precios públicos, tanto en la Universidad de Granada como en otras Universidades públicas españolas en las que el número de becarios es elevado, resulta muy superior, por lo que la contribución neta directa de los hogares con estudiantes universitarios es negativa. Significa esto que, si se pretendiera una mayor equidad del sistema sin incrementar los recursos públicos destinados a la enseñanza superior, una mayor recaudación por precios públicos podría financiar incrementos en la dotación de las becas.

Con independencia de que el esfuerzo presupuestario no permite conseguir grandes efectos distributivos, por las razones antes apuntadas, existen otros factores que limitan aún más tales efectos. Así, las características socioeconómicas de los estudiantes son un factor relevante a la hora de decidir los estudios a cursar, con lo que ello supone de desigualdad interna. Tanto el nivel de estudios del padre como su categoría sociolaboral influyen en los patrones de elección de carrera y, por tanto, en las subvenciones totales recibidas. Es revelador que en la Universidad de Granada el porcentaje de becarios sobre el total de alumnos oscila entre el 7% en los estudios de Farmacia y el 43% en los de Enfermería.

A pesar de la presencia proporcionalmente mayor de familias con mayores niveles de renta en muchos de los estudios de elevado coste unitario, como los de Ciencias de la Salud, al considerar sólo a los hogares con universitarios, la hipótesis de Hansen-Weisbrod, sobre mayores subvenciones generales recibidas por los alumnos de renta más elevada, se cumple débilmente en nuestro país en términos de coste anual de los servicios recibidos. El reducido nivel socioeconómico de los alumnos que estudian otras carreras de elevado coste, fundamentalmente Ciencias Exactas y Naturales, así como la política de descentralización universitaria, tienden a situar los importes de los servicios de enseñanza en niveles muy cercanos por grupos de renta.

Los precios públicos tienden a equilibrar algo más dicha situación, por su mayor repercusión en las familias de ingresos más elevados. Además, el comportamiento redistributivo de las becas provoca que las subvenciones finales sean más favorables a los colectivos de menor renta. Sin embargo, este comportamiento en el interior del sistema, aparentemente igualitario, se produce junto a un gran desequilibrio en el acceso, que nos sitúa lejos de la igualdad real de oportunidades. En todas las ordenaciones realizadas (decilas de ingresos, categoría sociolaboral, nivel de estudios, tamaño del municipio de residencia, etc.) siempre aparece una elevada correlación positiva entre los ingresos medios del grupo y el número de estudiantes de cada uno de éstos.

En el grupo poblacional relevante, el de los hogares con algún miembro comprendido entre 18 y 25 años, las diferencias más notables aparecen al agrupar los estudiantes según el nivel de estudios del sustentador principal. En términos de pesetas por hogar, las subvenciones generales muestran una relación de uno a cinco entre los niveles primario y superior, pese a lo cual resultan ligeramente progresivas al estar distribuidas menos desigualmente que la renta. Las subvenciones específicas en efectivo muestran, en cambio, una mayor progresividad, aunque el menor acceso a la Universidad de las capas sociales más bajas provoca que ésta se reduzca en torno a un tercio del valor mostrado para los hogares con universitarios. El peso reducido de estas últimas hace que el total de subvenciones concedidas a los estudiantes universitarios formen el componente menos progresivo del gasto social.

Al considerar los hogares de la segunda etapa y el componente indivisible de la enseñanza universitaria, el autor refuerza los resultados obtenidos con el grupo poblacional relevante, puesto que para los hogares sin personas entre 18 y 25 años las subvenciones generales y específicas son regresivas.

Del conjunto de cuestiones expuestas hasta aquí, que constituye tan sólo una amplia selección de las abordadas por el autor a lo largo de la segunda parte de su obra, no resulta difícil colegir que Sánchez Campillo, excelente conocedor de las dificultades y limitaciones de los análisis de programas de gasto público, especialmente en relación con sus efectos redistributivos, se ha planteado el análisis del gasto público en enseñanza superior en España sin dejar de hacer frente a ninguna las realmente relevantes, tanto de carácter metodológico como de carácter estrictamente analítico. Tal vez aquí radica su principal virtud y, al mismo tiempo, su principal defecto, ya que el libro resulta un tanto prolijo, con excesiva información estadística que podría haberse llevado en parte a un apéndice sistemático, y con desagregaciones de cuestiones que a veces pueden parecer contradictorias en sus resultados y que pueden alejar al lector del hilo principal del trabajo.

Con todo, sus conclusiones generales sobre la actual política universitaria española y sus efectos redistributivos sobre el conjunto de la población, de un gran valor empírico y analítico, son perfectamente identificables y pueden resumirse en tres puntos fundamentales: a) los efectos redistributivos del conjunto de las subvenciones públicas a los estudiantes universitarios en España resultan insignificantes en el actual modelo, debido a que éstas se limitan a apoyar a las familias de forma proporcional a su renta, cuestionando así la eficacia de la política de "igualdad de oportunidades", fundada en bajos precios públicos y elevada selectividad para muchas titulaciones; b) la aproximación gradual de los precios públicos al coste real del servicio recibido tendría efectos positivos sobre la igualdad externa e interna, sobre todo si las exenciones en el pago de matrícula se aplicasen sólo a los colectivos de menor renta y, al mismo tiempo, introduciría una mayor transparencia informativa y una saludable cultura en favor de la eficiencia de las instituciones universitarias; c) un sistema de becas bien dotadas y condicionadas a un determinado nivel de ingresos económicos familiares, como requisito más importante entre los exigibles,

sería el instrumento que más podría contribuir a satisfacer la necesidad preferente de enseñanza universitaria, para lo que resultaría esencial, además, avanzar en la reducción del fraude fiscal en España.

**Manuel Martín Rodríguez**  
*Universidad de Granada*

## SELECCIÓN BIBLIOGRÁFICA

Albi, Emilio, José M. González-Páramo y Guillém López Casanovas, *Gestión Pública*, Madrid, Ariel Economía, 1997, 415 págs.

Ofrece una introducción a la gestión pública desde la perspectiva de la economía. Su contenido se estructura en siete capítulos que se agrupan en tres partes dedicadas respectivamente a estudiar los fundamentos de la gestión pública desde el punto de vista económico, a explicar el marco institucional administrativo de referencia, y a describir las técnicas complementarias y de la práctica de la gestión pública.

Arroyo, Antonio M., [et. al.], *Casos prácticos de dirección financiera*, Deusto, Bilbao, 1997, 290 págs.

La originalidad y sabor de un guiso no está en los ingredientes, y ni siquiera tal vez en la receta, sino en la maestría del cocinero para aderezar y presentar el plato. Aquí, la receta es sencilla y tiene los componentes habituales de las finanzas de empresa, que van desde el análisis financiero y la selección de inversiones, a las carteras y la valoración de activos financieros. Su presentación es atractiva, pues trata casos de empresas, en su mayor parte reales. Pero el secreto de su éxito, contrastado por la reiterada demanda de una versión previa y más amplia de la obra, es la "salsa" de las soluciones, claras, completas y concisas. Nada de extrañar, por otra parte, dada la maestría de los autores de este clásico entre los libros de ejercicios de finanzas, que imparten desde hace muchos años sus enseñanzas en la Universidad Pontificia de Comillas (ICADE).

Chun, Jinsuk, *Interregional migration and regional development*, Aldershot (England), Avebury, 1996, 179 págs.

Estudia diversos aspectos de la interrelación entre migraciones y desarrollo regional como respuesta al creciente interés del impacto que las migraciones pueden tener en el ámbito social, cultural y económico, tanto en la región de origen, como de destino. Analiza la relación causal entre migraciones y cambios de empleo, así como los factores determinantes de las migraciones y su relación con el empleo y la renta.

Autores varios, *Empleo y tiempo de trabajo: el reto de fin de siglo*, Vitoria, Departamento de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco, 1997, 278 págs.

Publicación del contenido de las ponencias presentadas en las segundas jornadas internacionales sobre el empleo organizadas por el Departamento de Justicia,

Economía, Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco. Lo enriquecedor de estas jornadas es que están presididas por el objetivo de analizar el problema del empleo no sólo bajo la perspectiva económica sino también bajo la sociológica y filosófica. Las posibles soluciones propuestas se dividen en dos sectores claramente diferenciados: los que defienden la reducción del tiempo de trabajo y aquellos que se niegan a cualquier medida en este sentido al considerarla empobrecedora.

Faini, Ricardo y Enzo Grilli (eds.), *Multilateralism and Regionalism after the Uruguay Round*, Londres, MacMillan Press, 1997, 238 págs.

Examina los resultados de la Ronda de Uruguay en el marco del GATT que han supuesto desnivelar la balanza en favor del regionalismo tanto en las relaciones comerciales como en las financieras. Además, pone de manifiesto el grado de consenso obtenido entre los diferentes intereses nacionales y de grupo, lo que contrasta con las expectativas iniciales.

Fundación BBV, *Los principios y normas de Armonización Fiscal en el Concierto Económico*, Bilbao, Fundación BBV, Documenta, 1997, 588 págs.

Investigación realizada por el Instituto Europeo de Administración Pública que pretende poner orden en el denso *mare magnum* de acuerdos e iniciativas legislativas que vieron la luz durante 1996 en materia de corresponsabilidad fiscal en nuestro país. En particular, intenta aclarar desde un punto de vista técnico y objetivo las singularidades recogidas en el contenido del denominado Concierto Económico entre el País Vasco y el Estado Español, haciendo especial hincapié en lo relativo a las normas de armonización fiscal.

Fundación BBV, *Renta Nacional de España y su distribución provincial 1993. Avance 1994-1995*, Bilbao, Fundación BBV, Documenta, 1997, 407 págs.

Detalla las cifras económicas más relevantes de nuestras comunidades autónomas del año 1993 y ofrece un avance para 1994 y 1995, sirviendo de complemento al trabajo ya publicado por la Fundación de las Cajas de Ahorro en el número 120-121 de *Cuadernos de Información Económica*. Variables como población, empleo y paro, producción y renta, consumo e inversión o el saldo de la balanza de bienes y servicios facilitan el instrumental e información necesaria para el análisis, tanto estático como dinámico, de la economía regional y de su proceso de convergencia nacional y supranacional.

Martí, José, *El capital inversión en España*, Madrid, Cívitas, 1996, 215 págs.

Si usted desea conocer lo que es el capital-riesgo en España y analizar de forma completa y precisa su evolución durante los últimos años, siga cada año el informe que publica el Profesor de Finanzas de la Universidad Complutense, José Martí. En su presente edición cuenta, además, con el aval de Mercapital (que financió la investigación) y de ASCRI (Asociación Española de Capital Inversión). Si no dispone de mucho tiempo, lea las cinco páginas de conclusiones para

averiguar, entre otras cosas, por qué ha mejorado el sector con la nueva consideración tributaria de las plusvalías y por qué hay todavía mucho que hacer en la financiación de las PYME emergentes. Y si quiere solicitar financiación para su proyecto empresarial o precisar algún concepto, recurra al directorio de entidades o al anexo terminológico que incluye la obra.

Miller, Roger Le Roy y David D. Van Hoose, *Essentials of Money, Banking and Financial Markets*, Reading (Massachusetts), Addison-Wesley, 1997, 498 págs.

Libro de texto que pretende ofrecer una visión amplia de los elementos institucionales y fundamentos económicos del sistema financiero, con especial referencia a los Estados Unidos. Dedicada una mayor atención a la formación de los tipos de interés, a las entidades de depósito, a la definición y ejecución de la política monetaria y a la incidencia de ésta sobre la actividad económica.

Nickels, William G., Jim McHugh y Susan McHugh, *Introducción a los Negocios*, 3ª edición, Madrid, McGraw-Hill, 1997, 892 págs.

La finalidad básica de la presente obra consiste en que, una vez estudiada, el alumno conozca realmente los negocios, definidos como "cualquier actividad que busca una ganancia al proporcionar los bienes y servicios que otros necesitan". Para ello, esta *Introducción a los negocios*, a través de un estilo ameno y familiar que facilita la comprensión del texto, pretende ayudar al alumno de esta materia en el aprendizaje de los fundamentos básicos de los negocios, al tiempo que le sirve de apoyo para decidir cuál puede ser la carrera más interesante y remuneradora para él. Por todo ello, esta obra ha sido adoptada como libro de texto en un número importante de escuelas de negocios en todo el mundo, gozando de una gran aceptación tanto entre los profesores como entre los alumnos.

Orriols, M<sup>a</sup> Angels y Joan Roca, *Banco de España y estructura plural. Los modelos administrativos de la Reserva Federal americana y del Bundesbank alemán*, Madrid, Marcial Pons, 1997, 186 págs.

El presente trabajo, que tiene como punto de partida el análisis de aquellos aspectos o elementos formales que pueden garantizar la independencia del banco central, se divide en dos grandes secciones. La primera está dedicada al estudio de los dos bancos centrales, cuya independencia se considera indiscutible, como son el Bundesbank alemán y la Reserva Federal de los Estados Unidos. La segunda parte se centra en el Banco de España, en el que tras examinar los antecedentes de la banca pública española, desde una perspectiva histórico-jurídica, se pasa a estudiar, en el último capítulo, la distribución competencial que establece la Constitución Española en materia económica, en general, y monetaria, en particular.

Pereira, Fernando [et. al.], *Contabilidad para dirección*, 14ª edición, Pamplona, Eunsa, 1997, 395 págs.

La presente obra, elaborada por cuatro doctores, dos en Ingeniería y otros dos en Económicas y Empresariales, se centra en el estudio de la contabilidad, tomada como instrumento directivo. Está estructurada en tres

partes: la primera se refiere a los fundamentos de la contabilidad financiera, la segunda a los de la contabilidad de costes, y la tercera hace referencia a la contabilidad para la planificación y el control. Es un libro que intenta ser útil para todas aquellas personas que, sin ser contables, precisan de la contabilidad para su actividad profesional.

Raphael, D.D.; D. Winch y R. Skidelsky, *Three Great Economists: Smith, Malthus y Keynes*, Oxford, Oxford University Press, 1997, 382 págs.

Recoge un selecto trabajo de tres grandes especialistas sobre tres de los economistas más importantes de la historia. Se trata de una obra de divulgación, escrita en papel y formato económico, pero densa y muy bien redactada, que facilitará el acceso no sólo al documento sino a lo esencial de estos autores.

Ritter, Lawrence S.; William L. Silber y Gregory F. Udell, *Principles of Money, Banking and Financial Markets*, Reading (Massachusetts), Addison-Wesley, 1997, 606 págs.

En una actualizada versión, cubre los fundamentos de la teoría monetaria y bancaria. Los modelos clásicos, keynesianos y de expectativas racionales, el papel de los bancos centrales y de la política monetaria, la singularidad de la intermediación financiera y la regulación son los ejes del análisis. Ofrece también evidencia empírica y aplicaciones prácticas de los fundamentos analíticos.

Secretaría de Estado de Comercio, Turismo y PYME, *La distribución comercial en España: Informe 1996*, Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda, 1997, 316 págs.

La Dirección General de Comercio Interior, ofrece su segundo informe anual sobre *La distribución comercial en España*, con una panorámica de la situación actual

del comercio interior y de su evolución más reciente. En primer término, utiliza variables macroeconómicas, para cuantificar la importancia de la distribución comercial en la economía española. Luego profundiza en el análisis de los distintos subsectores de la distribución, en su nuevo marco legal, en sus innovaciones tecnológicas y en los cambios en los hábitos de compra de los consumidores. Una síntesis valiosa, en definitiva, para quien quiera conocer este sector, trascendental en la economía española.

Valdés-Prieto, Salvador (Ed.), *The economics of pensions. Principles, policies and international experience*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, 377 págs.

Colección de papeles de varios autores que combinan el análisis teórico con la evidencia empírica, explorando diversas áreas críticas de la investigación actual sobre la política de pensiones. Analiza, fundamentalmente, el diseño de la política de pensiones, la ligazón entre déficit fiscal, ahorro privado y la reforma de pensiones, la forma de reconducir la política macroeconómica después de que los mayores fondos de pensiones privados emerjan y, finalmente, facilita algunas lecciones sobre la organización eficiente de las pensiones a partir de comparaciones internacionales.

Velarde, Juan [et. al], *Reforma y liberalización económica. Los Decretos-Leyes de junio 1996*, Madrid, Cívitas, 1996, 363 págs.

Estudio de varios autores que recoge los decretos-leyes del año 1996 referidos a las medidas liberalizadoras adoptadas en materia de suelo, de colegios profesionales, de telecomunicaciones, de distribución de carburantes, de gestión de servicios sanitarios, de la ordenación farmacéutica, así como las medidas fiscales urgentes adoptadas en ese año y las de defensa de la competencia, precios y servicios municipales.

## PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA

### Últimos números publicados:

- N.º 68. El sector público de la democracia española (I)  
 N.º 69. El sector público de la democracia española (II)  
 N.º 70. Economía del ahorro  
 N.º 71. Pesca. Un nuevo horizonte

## PERSPECTIVAS DEL SISTEMA FINANCIERO

### Últimos números publicados:

- N.º 56. Pensiones: sistemas públicos y previsión privada  
 N.º 57. Actividades financieras en la distribución comercial

## ECONOMÍA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

### Últimos números publicados:

- N.º 15. Canarias  
 N.º 16. Galicia

## CUADERNOS DE INFORMACIÓN ECONÓMICA

### Últimos números publicados:

- N.º 120/121. Crecimiento económico del 96. Un enfoque regional  
 N.º 122. El día de Europa

EN INTERNET: <http://www.funcas.es>



### FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS CONFEDERADAS PARA LA INVESTIGACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL

Juan Hurtado de Mendoza, 19. 28036 Madrid. Tfno. 3504400

AÑO 1997

- |                          |  |             |
|--------------------------|--|-------------|
| <input type="checkbox"/> | <i>Papeles de Economía Española</i> (suscripción) .....        | 7.500 Pts.  |
| <input type="checkbox"/> | Números sueltos .....  | 2.300 Pts.  |
| <input type="checkbox"/> | <i>Perspectivas del Sistema Financiero</i> (suscripción) ..... | 7.000 Pts.  |
| <input type="checkbox"/> | Números sueltos .....  | 2.250 Pts.  |
| <input type="checkbox"/> | <i>Cuadernos de Información Económica</i> , un año .....       | 10.000 Pts. |
| <input type="checkbox"/> | Números sueltos .....  | 1.300 Pts.  |
| <input type="checkbox"/> | <i>Documentos de Trabajo</i> (números sueltos) .....           | 1.000 Pts.  |
| <input type="checkbox"/> | Microfichas (número suelto) .....                              | 1.300 Pts.  |

El pago lo efectuaré:

- Contra reembolso del primer envío     Giro postal Núm. ....     Cheque bancario.  
 Domiciliación bancaria (facilítenos sus datos y autorización en hoja aparte)

Nombre o razón social .....

Actividad o Departamento .....

Domicilio ..... Teléfono .....

Ciudad ..... C.P. .... Provincia o país .....

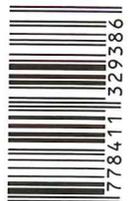
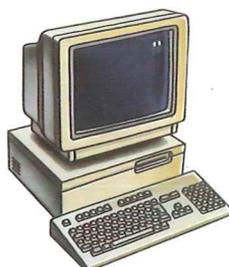
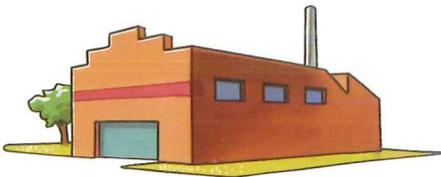
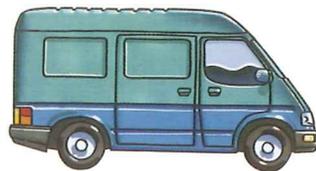
Fecha .....

Firma o sello,

Precio de este ejemplar de Cuadernos.- 1.300 pts.



# A TODO LEASING. A TODO LICO.



ISSN 8411329386

9 17784 11 329386

En **Lico Leasing** le facilitamos el acceso a maquinaria, vehículos, inmuebles, tecnología... lo que usted necesite. Una inversión rápidamente amortizable y con las mayores ventajas fiscales.



Y con la seguridad de 30 años de experiencia y de una red nacional de expertos y especialistas repartidos en las 30 oficinas y en las 13.500 sucursales de las Cajas de Ahorros accionistas.

**DOMICILIO SOCIAL** Miguel Angel, 23. 28010 Madrid. Tel: (91) 310 21 54. Fax: (91) 310 09 00.