PAPELES
DE ECONOMIA ESPAÑOLA
FUNDACION FONDO PARA LA INVESTIGACION ECONOMICA Y SOCIAL



# EL SECTOR PÚBLICO DE LA DEMOCRACIA ESPAÑOLA (II)

OBRA SOCIAL DE LA CONFEDERACION ESPAÑOLA DE CAJAS DE AHORROS

# PAPELES
## DE ECONOMIA ESPAÑOLA

69
1996

## FUNDACIÓN FONDO 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 Coronel de Palma
Diego Fuentes Talavera
Tomás Martín-Peñato Alonso
José Luis Méndez López
Martín Oller Soler
Juan Ramón Quintás Seoane
Francisco Tudela Salvador
Avelino Vila Otero
Ángel Roberto Villalba Álvarez

### PRESIDENTE DE HONOR

Enrique Fuentes Quintana

## PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA

### CONSEJO DE REDACCIÓN

Victorio Valle Sánchez *(director)*
Julio Alcaide Inchausti
José Antonio Antón Pérez
Santiago Carbó Valverde
Francisco Castellano Real
Manuel Lagares Calvo
Juan Antonio Maroto Acín
Fernando González Olivares *(redactor-jefe)*
Carmela Martín González
Fernando Pampillón Fernández
Jorge Pereira Rodríguez
José Luis Raymond Bara
José Villaverde Castro



**Coordinación gráfica**

María Elena Leguina Vicéns

**Portada**

Bravo-Lofish

Ilustración: Marina Olivares, «Good Harbor», 1995.
Fotografía: Oronoz

**Edita**

Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social
Obra Social de la Confederación Española de Cajas de Ahorros
Padre Damián, 48. 28036 Madrid

**Imprime**

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

Depósito legal: M. 402 - 1980
ISSN: 0210-9107

# SUMARIO


**INTRODUCCIÓN EDITORIAL**
**La actividad económica y financiera del sector público a examen** V

**I. GASTO PÚBLICO: EFICIENCIA Y CONTROL**

El gasto público: problemas actuales y perspectivas: 2 *José Manuel González-Páramo y Guillem López Casasnovas*

Tres análisis sobre la seguridad social en España: un comentario: 39 *Almudena Durán Heras y Miguel-Angel López García*

La gestión de la sanidad: un bien privado financiado públicamente: 52 *José Barea Tejeiro*

El gasto público en educación: 64 *Jaime Terceiro Lomba*

Situación actual de las prestaciones por desempleo en España: 86 *Pilar García Perea y María Jesús Martín*

Presupuesto por programas *versus* incrementalismo presupuestario. ¿Un falso dilema?: 93 *Eduardo Zapico Goñi*

**II. SISTEMA IMPOSITIVO**

Una reforma a fondo del sistema fiscal español: 110 *Manuel J. Lagares Calvo*

Progresividad y redistribución de los impuestos en España, 1990-1991: 145 *Antonio Manresa, Samuel Calonge y Eduardo Berenguer*

Tasas y precios públicos: una revisión teórica y contable: 160 *María Carmen Moreno Moreno*

**III. HACIENDAS TERRITORIALES**

La financiación de las comunidades autónomas: balance y propuestas de reforma: 172 *Carlos Monasterio e Ignacio Zubiri*

Nivelación de servicios en haciendas descentralizadas: comentarios al «Libro Blanco»: 192 *Ana Agúndez García y Francisco Pedraja Chaparro*

La reforma de la financiación autonómica: 200 *Enrique Giménez-Reyna Rodríguez*

La imposición sobre el consumo y la financiación autonómica: 212 *José Sánchez Maldonado y J. Salvador Gómez Sala*

Las haciendas locales en la democracia: un balance: 227 *Javier Suárez Pandiello*

Gestión financiera y endeudamiento en las corporaciones locales: 252 *Ignacio Ezquiaga*

**IV. EMPRESA PÚBLICA**

La reforma de la empresa pública: 278 *José Barea Tejeiro y Juan-Francisco Corona Ramón*

# Introducción Editorial

## LA ACTIVIDAD ECONÓMICA Y FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO A EXAMEN

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

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

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

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

## SEIS TEMAS PARA LA REFLEXIÓN

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

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

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

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

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

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

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

## LOS PROBLEMAS ACTUALES DEL GASTO PÚBLICO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*d)* Mayor coordinación entre las distintas figuras tributarias.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## LA HACIENDA PÚBLICA DE LAS AUTONOMÍAS Y ENTES LOCALES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

* * *

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

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

# I. GASTO PÚBLICO: EFICIENCIA Y CONTROL

# EL GASTO PÚBLICO: PROBLEMAS ACTUALES Y PERSPECTIVAS (*)

José Manuel GONZÁLEZ-PÁRAMO
Guillem LÓPEZ CASASNOVAS

## INTRODUCCIÓN

La aparición de situaciones de insostenibilidad del endeudamiento público, y la preocupación por la rigidez del déficit desde principios de la presente década, han precipitado un cierto consenso en Europa en torno a la necesidad de reducir significativamente los desequilibrios presupuestarios. Este consenso se cimenta en cuatro principios generales. *Primero*, la inestabilidad nominal erosiona las posibilidades de convergencia real a través del crecimiento económico sostenido. La mezcla de políticas fiscal y monetaria debe ser, en consecuencia, equilibrada, sostenible y disciplinada. Sólo así es posible ofrecer a los agentes económicos un marco macroeconómico de estabilidad nominal e inflación reducida. *Segundo*, el éxito en materia de disciplina depende tanto de la voluntad política de las autoridades como de la existencia de diseños institucionales apropiados. La consecución de buenos resultados macroeconómicos es difícil cuando las instituciones monetarias y fiscales configuran incentivos y técnicas de resolución de conflictos que resultan inconsistentes con la disciplina. *Tercero*, el gasto público es la variable llamada a protagonizar los procesos de consolidación presupuestaria, debido tanto a los efectos negativos derivados del aumento de la presión fiscal como al hecho de que es el gasto la variable que explica la rigidez a la baja de los déficit (1). Y *cuarto*, la reducción del gasto público no implica necesariamente un desmantelamiento del estado del bienestar y una disminución de servicios públicos, siempre que se introduzcan mejoras en los mecanismos de gestión pública.

Pese a la coincidencia en las grandes líneas de esta filosofía, los resultados de las políticas de consolidación presupuestaria han sido muy desiguales. No es tarea fácil identificar las causas, aunque este conocimiento sea esencial para el diseño de estrategias conducentes a la disciplina fiscal en casos concretos, como sería el de España. Los estudios más solventes (2) sobre el comportamiento de las finanzas públicas en los países industrializados permiten explicar la heterogénea evolución de los déficit públicos en términos de dos clases de factores: económicos y político-institucionales. Diferencias en el grado de desarrollo, la tasa de paro, el crecimiento económico, la evolución de los tipos de interés o la inflación determinan los cambios observados en la posición financiera de los gobiernos, a través de los efectos de estas variables económicas sobre distintas partidas de gastos e ingresos públicos.

Pero tanto o más importante que este conjunto de factores es el papel que juegan los diseños institucionales y los rasgos del sistema político en cuyo seno se desarrollan los procesos de formación de la política presupuestaria. Entre estos rasgos, se cuentan: 1) la legislación electoral, que determina tanto la frecuencia de los cambios de gobierno como la posibilidad de formar gobiernos mayoritarios, de minoría o de coalición. Las legislaturas breves y los gobiernos de coalición suelen acompañarse de una mayor laxitud presupuestaria; 2) el grado de polarización ideológica, asociado o no a la desigualdad redistributiva. La polarización de las preferencias políticas puede retrasar los procesos de saneamiento, así como estimular la utilización de la deuda como variable estratégica; 3) la legislación constitucional en materia presupuestaria, en la medida en que constriñe la actuación de los gobiernos durante cada legislatura. El papel de esta legislación puede ser tanto más relevante cuanto más acentuado sea el comportamiento oportunista de los gobernantes en un mercado político dominado por la ilusión fiscal; 4) el grado de independencia del banco emisor, determinante de las posibilidades de acceso del gobierno a la monetización de la deuda; 5) los procedimientos presupuestarios que rigen el diseño, el debate, la aprobación, la ejecución y el control del Presupuesto, y 6) el diseño organizativo e institucional en el que se desenvuelve la gestión pública.

En este trabajo, realizamos un amplio repaso de este conjunto de cuestiones, con la vista puesta en la evolución, la estructura y la gestión del gasto público en España. El primer apartado se ocupa de los aspectos macroeconómicos del gasto, concentrándose el segundo en consideraciones acerca de la gestión, con especial referencia a los servicios sociales y la sanidad.

## I. ASPECTOS MACROECONÓMICOS: ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO A MEDIO PLAZO

### 1. Sector público, competitividad y crecimiento

Hasta mediados de los setenta, el marco de actuación de los sectores públicos era relativamente cómodo y estable para sus gestores, escasamente presionados por imperativos de competitividad. Hoy ya nada es igual. Desde principios de los años ochenta, los patrones de ventaja comparativa mundial se han visto sacudidos por una acumulación sucesiva de «choques». La aceleración en el cambio tecnológico y en su difusión, la globalización de las relaciones económicas internacionales, la desaparición de los bloques y el nuevo impulso de los movimientos de integración han abierto grandes oportunidades de alteración del statu quo de los países. Unas oportunidades de mejora de la productividad —determinante fundamental del nivel de renta y de bienestar de un país— que no pueden ser plenamente explotadas sin unos niveles mínimos de competitividad, motivo por el que los determinantes de la competitividad y las estrategias para su mejora están hoy en el centro de la discusión política y económica (3).

De acuerdo con la definición sintética de World Economic Forum-International Institute of Management Development (1993), un país es competitivo si sus unidades productivas son capaces de mantener o aumentar sus cuotas de mercado nacionales e internacionales, al tiempo que alcanzan sendas de crecimiento y rentabilidad sostenidos. Los determinantes de la competitividad, aunque numerosos y complejos, pueden agruparse en cuatro grandes bloques: 1) dotación de recursos; 2) capacidad gerencial; 3) política pública, y 4) apertura al exterior. En conjunto, estos factores determinan la capacidad de adaptación eficiente de la economía, ante cambios en la tecnología, en los mercados y en las instituciones.

La mejora de la competitividad es, pues, un objetivo intermedio al servicio del crecimiento sostenido de la productividad y el nivel de vida, así como la política pública, con ser un factor importante de competitividad, ni es el único ni, probablemente, el más importante. La posición competitiva se ve influida por factores como la política industrial, la política cambiaria, el sistema fiscal, la política presupuestaria, la red de infraestructuras, la legislación laboral, la política educativa, la protección social, la política regional, las regulaciones legales de todo tipo y los procedimientos administrativos. Pero esta lista sería incompleta si no incorporase otros determinantes cuya relación con la política pública es más tenue e indirecta: crecimiento económico general, capacidad de innovación tecnológica, costes laborales directos e indirectos, coste de la vivienda, acceso al crédito, explotación de las economías de escala, localización industrial y cultura empresarial, entre otros.

La preocupación por las tendencias a largo plazo de la productividad, hoy generalmente compartida en los países avanzados, tiene su origen más directo en la tendencia descendente que se observa en esta variable desde los años setenta, patrón de comportamiento común al conjunto de países pertenecientes a la OCDE y a la CE. La caída de la productividad se ha reflejado en España con una especial intensidad: partiendo de tasas que llegaron a superar el 8 por 100 a fines de los sesenta, el crecimiento de la productividad se ha reducido hasta estabilizarse a mediados de los noventa en torno al 2 por 100 anual, ritmo muy similar al promedio de los países de la UE. En otras palabras, el proceso de *convergencia real* de España con la Europa comunitaria parece haberse detenido a fines de los ochenta, precisamente cuando nuestro país hacía realidad su aspiración de convertirse en miembro de la Europa comunitaria.

Así, no puede sorprender la importancia que en España se atribuye desde mediados de los ochenta al descenso de los ritmos de avance de la productividad y su posible relación con la competitividad. En lo que ha sido la decisión económica de más largo alcance desde el Plan de Estabilización de 1959, con la firma del Tratado de Adhesión a la CE, la posterior ratificación del Acta Única Europea y el apoyo al Tratado de Maastricht, España apostaba por la apertura al exterior y la competitividad como único camino para alcanzar de forma duradera el máximo grado posible de convergencia real en renta per cápita y en bienestar con los países más adelantados de la CE. Pero esta opción no podía ser gratuita para un país tradicionalmente poco integrado en las corrientes internacionales de la producción y el comercio, cuyas autoridades han dispuesto de un amplio margen para ajustar sus instrumentos de política económica a las necesidades derivadas de los objetivos internos. La apertura progresiva de las fronteras a los movimientos de bienes y factores de producción obliga a redefinir los comportamientos de los agentes económicos y el papel de la política pública de acuerdo con las nuevas

restricciones en las que se enmarca la competitividad exterior. La profundidad de la crisis de los noventa puede estar revelando una falta de adaptación de la economía española a las exigencias del reto europeo. En una economía abierta, no es posible disfrutar de niveles crecientes de producción, renta y bienestar sin introducir cambios profundos de corte estructural, así como un grado de estabilidad macroeconómica suficiente para mantener los compromisos de convergencia en un contexto nuevo, caracterizado por la pérdida de control sobre la cantidad de dinero y la protección comercial.

España no puede aprovechar plenamente las posibilidades que ofrece la unión económica y monetaria (UEM) para reanudar y acelerar el proceso de convergencia real con el promedio europeo si pierde la oportunidad de poner la política presupuestaria y de gasto al servicio de la competitividad. Para un sector público acostumbrado a desarrollar su intervención en la economía con gran discrecionalidad, escasamente sometida a restricciones presupuestarias «duras» (4), las tareas pendientes siguen siendo numerosas y cada vez más apremiantes.

## 2. Gasto público, déficit y políticas macroeconómicas

El proceso de crecimiento de la producción de una economía tiene unos fundamentos básicamente reales y microeconómicos. Pero, no es posible ignorar el papel de las políticas macroeconómicas como condicionantes de la continuidad y de la propia posibilidad de los procesos de crecimiento y convergencia económica real. Sin estabilidad de las variables macroeconómicas nominales, los agentes económicos tienen que soportar una mayor incertidumbre, los precios relativos dejan de transmitir información correcta y los ajustes reales que la competitividad demanda se realizan con dificultad. La inestabilidad nominal tiende a elevar los tipos de interés nominales y reales, incentiva la realización de actividades directamente improductivas que persiguen la protección frente a la inflación (por ejemplo, la indiciación de los salarios y otras rentas), erosiona la rentabilidad de la inversión en los sectores de bienes comercializables y potencia los efectos distorsionantes del sistema fiscal. Una inflación relativamente alta, variable y poco predecible afecta negativamente al funcionamiento de los mercados y, por tanto, al potencial de crecimiento de la economía.

La evidencia empírica disponible sobre la conexión entre la evolución de la productividad y el nivel o la aceleración de indicadores de estabilidad nominal es coincidente en sus grandes líneas: la inflación reduce el crecimiento a largo plazo de la productividad del trabajo. Así, Kormendi y Meguire (1985) identifican una relación negativa y significativa entre la aceleración de la inflación y el crecimiento a largo plazo, resultado que reproducen Andrés y otros (1995), para las economías de la OCDE, con la tasa de inflación y la variabilidad de las tasas de crecimiento monetario. Más recientemente, Andrés y Hernando (1995) han obtenido más evidencia sobre la influencia negativa de la inflación sobre la renta per cápita a largo plazo y el crecimiento real: dos puntos adicionales de inflación al año tienden a reducir la tasa de crecimiento real del PIB entre 1 y 2 décimas por año, efecto que se canaliza esencialmente a través de la eficiencia de la producción y, en menor medida, reduciendo la inversión. Por su parte, tanto Fischer (1991) como Grimes (1991) encuentran una asociación negativa fuerte entre inflación y crecimiento con modelos de corte transversal y de panel. Esta última técnica ha sido la empleada por Raymond (1993), cuya especificación empírica postula que la inflación afecta a la eficiencia en la producción, dada una utilización de *inputs*. La estimación para los países de la CE en el período 1961-1991 produjo un efecto negativo, significativo y muy robusto de la inflación sobre la tasa de crecimiento de la producción.

Esta asociación negativa entre crecimiento económico real e inflación tiene implicaciones normativas directas para las políticas monetaria y presupuestaria. Si la inestabilidad nominal perjudica a la competitividad y, por tanto, a las posibilidades de convergencia y crecimiento sostenido, el diseño de la mezcla de políticas macroeconómicas debería orientarse a conseguir estabilidad y baja inflación. Pero hacer factible esta meta depende tanto de la voluntad de las autoridades y de factores estructurales (por ejemplo, peso relativo del sector productor de bienes protegidos de la competencia) como del soporte institucional (reglas, cultura organizativa y mecanismos de decisión y supervisión) de la política macroeconómica. Sin instituciones adecuadas de política económica, las autoridades tropiezan con dificultades para promover estabilidad y para «anclar» la credibilidad de sus compromisos, en perjuicio de su potencial de crecimiento económico (Williamson, 1993).

El proceso de reformas en que se está concretando la construcción de la UEM ofrece la mejor ilustración de la importancia creciente que, en el debate sobre

política económica, se asigna al diseño institucional. Así, en el ámbito de la política monetaria, el grado de independencia de los bancos centrales para desarrollar sus funciones estabilizadoras —control sobre los agregados monetarios, los tipos de interés o los tipos de cambio— a salvo de las presiones del oportunismo político de corto plazo (ciclo económico electoral) se juzga por muchos esencial para la credibilidad y la efectividad de la lucha contra la inflación. Alesina (1988), Grilli y otros (1991), De Long y Summers (1992) y Cukierman (1992) han documentado una asociación estadística negativa muy significativa entre inflación y diversos índices de independencia del banco central (5). De Long y Summers, que estudian el período 1955-1990, asimismo obtienen un resultado empírico consistente con los comentados más arriba: un país que decide aumentar la independencia de su banco central tiende a registrar una aceleración en la tasa de crecimiento de la productividad del trabajo. Aunque esta conexión entre independencia y crecimiento es más débil, no existe evidencia de costes en *output* asociados a una mayor independencia (Pollard, 1993). Ello viene a subrayar los efectos positivos asociados a una creación institucional: salvo que la independencia exacerbase el conflicto entre las políticas monetaria y fiscal, la credibilidad de los objetivos de estabilidad de la política macroeconómica saldría beneficiada.

A estas exigencias no puede sustraerse la política presupuestaria. La teoría y los estudios disponibles ponen de manifiesto que tan importante es para la credibilidad de la política antiinflacionista la independencia del banco central como la consistencia de la política presupuestaria con los objetivos de estabilidad nominal. No en vano dentro del índice de Grilli y otros (1991) juega un papel esencial la capacidad de los gobiernos para forzar al banco central a financiar los déficit públicos. Por otra parte, la indisciplina presupuestaria —entendiendo por tal la tendencia a acumular déficit insostenibles, en términos de la restricción presupuestaria intertemporal del gobierno— resta credibilidad a los objetivos de estabilidad, dado que la falta sistemática de ajuste presupuestario sólo puede conducir a la monetización o al repudio de la deuda.

No puede sorprender, por tanto, el énfasis que pone en la disciplina presupuestaria el Tratado de Maastricht, cuyas prohibiciones (referidas a la monetización del déficit, a la financiación privilegiada del gobierno y a la asunción de deuda entre países) y criterios de déficit y deuda pública —cuya justificación y efectividad ha dado lugar a fundadas críticas (por ejemplo, Buiter, 1992; Buiter y otros, 1992; Bean, 1992; Gros, 1991)— reflejan una doble desconfianza, puesta de manifiesto explícitamente en el Informe Delors (Comité Delors, 1989, y Comisión CE, 1991). Por una parte, se teme que la UEM elimine incentivos a la disciplina, al facilitar la financiación de los déficit en unos mercados de capitales más amplios. Pero quizás el motivo dominante de preocupación, respaldado por la ya referida literatura empírica sobre la economía política de los déficit públicos, es la influencia de los *factores políticos e institucionales* en la determinación de la *política presupuestaria*. Si la estabilidad precaria de los gobiernos, la polarización ideológica, el signo político de los gobiernos en el espectro izquierda-derecha, o la ausencia de una tradición política de control del gobierno, por ejemplo, introdujesen un sesgo en favor del déficit, como estos estudios indican, los criterios de Maastricht podrían afectar al juego político, favoreciendo el consenso sobre la necesidad de austeridad en los países con mayores desequilibrios.

La complejidad de los fenómenos presupuestarios —a cuya naturaleza hacíamos referencia en la introducción— y sus peculiaridades idiosincráticas invalidan toda pretensión de definir una estrategia única y superior a las restantes para garantizar la disciplina presupuestaria en todos los países (6). Antes bien al contrario: la convergencia en materia de disciplina fiscal probablemente requiera la aplicación de estrategias diversas de reforma institucional. Sin embargo, el análisis de la situación de las finanzas públicas en un país puede beneficiarse del examen de las grandes opciones que ofrece la experiencia comparada, así como de la toma en consideración de lo que la teoría y la evidencia empírica reciente nos enseñan. A esta tarea dedicamos el siguiente epígrafe.

## 3. Composición del gasto y sus efectos sobre la renta per cápita y el crecimiento

### a) *Transferencias de renta*

¿Cuál es el efecto de las transferencias públicas sobre el crecimiento a medio plazo? La posición tradicional ha tendido a identificar un nexo netamente negativo, que se manifiesta por diferentes conductos. Así, la redistribución tiende a reducir la tasa de ahorro agregada, ya que los grupos de renta baja tienen una mayor propensión al gasto. Por otra parte, algunos programas sociales (pensiones y desempleo) distorsionan las decisiones de

participación laboral. Asimismo, los impuestos necesarios para financiar las transferencias reducen la renta disponible para la inversión. Una mayor presión fiscal, acompañada de una caída de la tasa de ahorro agregada, reduce el ritmo de crecimiento a medio plazo. Este efecto negativo podría verse reforzado por la actividad de grupos de presión interesados en la redistribución como forma de búsqueda de rentas (grupos industriales, colectivos regionales, sindicatos, etcétera). Los recursos empleados por estos grupos en tratar de obtener privilegios fiscales o transferencias del Presupuesto tienen un coste de oportunidad en términos de renta a largo plazo, en la medida en que se detraen de actividades directamente productivas (7).

Esta conclusión, que sigue dominando la sabiduría convencional sobre la relación entre transferencias y potencial de crecimiento, ha sido recientemente sometida a escrutinio, al hilo de la nueva literatura sobre crecimiento económico, que ha redescubierto y formalizado viejas posiciones teóricas de los hacendistas (8). Los argumentos que establecen una asociación positiva entre crecimiento y redistribución pueden agruparse bajo dos grandes encabezamientos: 1) efectos del mercado político y de otros aspectos institucionales, y 2) corrección de fallos del mercado. Respecto del primer bloque, el equilibrio político-económico en una democracia puede determinarse mediante el teorema del votante mediano: vencen aquellas propuestas que mejor reflejan las preferencias del votante que ocupa la mediana en la distribución de la variable que es objeto de votación (impuestos, gastos, reformas institucionales, etcétera). Si en la economía existe una gran desigualdad, de forma que todo el capital (factor reproducible) está concentrado en pocos individuos, el votante mediano, que aporta trabajo (factor no reproducible) y posee relativamente poca riqueza, favorecerá la realización de transferencias y otros gastos públicos en su favor, financiados con elevados impuestos sobre el capital, lo que tiende a reducir el crecimiento. Alesina y Rodrik (1991, 1994) han formalizado este argumento, ofreciendo evidencia empírica favorable a la existencia de una asociación positiva entre igualdad en la distribución de la renta y crecimiento a largo plazo. Bertola (1993) desarrolla un modelo análogo con crecimiento endógeno.

Este modelo, que subraya la importancia de los factores institucionales de los que depende el equilibrio político-económico, predice que una economía tenderá a crecer menos cuanto más poder político tengan los agentes que poseen escaso capital. Desde un punto de vista normativo, Bertola justifica la necesidad de redistribución —a través de impuestos, de reformas en la propiedad de la tierra o de reasignaciones de los derechos de propiedad sobre el capital empresarial— para alcanzar tasas de crecimiento eficientes. Existen otros elementos de tipo institucional que pueden generar ineficiencia productiva. Becker y Murphy (1988) y Nerlove y otros (1988 y 1992) estudian los efectos de la restricción institucional que impide las «donaciones negativas» en el ámbito familiar. Como los padres no pueden obligar a sus hijos a pagar el coste de su educación una vez llegan a adultos, la inversión en capital humano de los hogares tendería a ser ineficientemente reducida si no existiese un mecanismo de compensación que redistribuyese rentas de hijos a padres. Los sistemas de seguridad social ofrecen uno de estos mecanismos. Pese a los efectos distorsionantes de las cotizaciones sociales y los impuestos sobre las decisiones individuales (consumo, educación y fertilidad), Nerlove y otros (1992) demuestran que cierto grado de redistribución intergeneracional aumenta la eficiencia productiva de la economía.

Los fallos del mercado que más directa relación tienen con la distribución de la renta son las imperfecciones en los mercados de crédito y las externalidades en la producción asociadas al capital humano. Si los mercados de capitales fuesen perfectos, las decisiones de inversión en capital humano sólo dependerían de la capacidad (talento), y no de la renta familiar. En la práctica, a causa de la dificultad de evaluar el riesgo de impago, las instituciones financieras conceden escaso crédito para educación y cargan intereses elevados cuando no se ofrece riqueza como colateral. Galor y Zeira (1993) y Torvik (1993) han modelizado las decisiones sobre educación en presencia de imperfecciones en los mercados de crédito. Estos autores demuestran que la sociedad tenderá a invertir una cantidad subóptima de recursos en capital humano cuando la riqueza familiar inicial (determinante del tamaño de las herencias) condicione las decisiones de formación, lo que se traduce en un menor crecimiento económico (9). Aun considerando los efectos distorsionantes de los impuestos, la redistribución mediante transferencias de renta podría ser una forma eficiente de suavizar el efecto de las imperfecciones en el mercado de crédito.

Siguiendo una línea argumental diferente, Sala-i-Martín (1992a y b) sostiene que las transferencias a jubilados y parados, así como los programas de renta mínima dirigidos a la reducción

de la pobreza, pueden aumentar el crecimiento por motivos relacionados con la protección de los derechos de propiedad y con la corrección de externalidades (10). Las transferencias entregadas a individuos pobres son una forma de «comprar» paz social, ya que restan incentivos a la realización de actividades socialmente perjudiciales (crimen, revueltas, saqueos, etcétera). Este planteamiento implica que la reducción en el riesgo de expropiación de derechos de propiedad sobre el *output*, conseguida a través de las transferencias públicas, aumenta la eficiencia productiva. Las transferencias pueden servir, asimismo, para «comprar» el abandono del mercado de trabajo de aquellos individuos cuyo capital humano es muy reducido respecto del promedio. Como el proceso productivo se basa en la interacción entre individuos, quienes tienen un capital humano relativamente bajo —debido a razones de edad o a otra causa— reducen el capital humano medio de sus empresas y de la economía en su conjunto, disminuyendo la productividad del resto de los trabajadores. La «externalidad intraempresa» puede ser corregida dentro de ésta mediante el pago de salarios de acuerdo con la productividad, siempre que ésta no llegase a ser negativa. Sin embargo, la «externalidad interempresas», asociada a la reducción del capital humano medio de la economía, es un genuino fallo del mercado. Las pensiones públicas financiadas con impuestos sobre la renta podrían servir para internalizar este efecto.

De acuerdo con estos argumentos, el gasto en transferencias tiene dos efectos sobre la renta per cápita a largo plazo: un efecto positivo, asociado a la corrección de los efectos negativos que generan los trabajadores con capital humano reducido o la actividad criminal, al que se contrapone la influencia desfavorable de los mayores impuestos, que distorsionan las decisiones de inversión. Para presupuestos de transferencias reducidos, dominará el impacto positivo. Sin embargo, aumentos de este gasto partiendo de niveles ya elevados reducirán el dinamismo económico. Sala-i-Martín (1992a) y Cashin (1992) ofrecen alguna evidencia empírica que refleja una influencia positiva y significativa de las transferencias sobre el crecimiento. González-Páramo (1994b) también confirma la asociación positiva entre crecimiento y transferencias a través del canal redistributivo, aunque también se sugiere que para sectores públicos del tamaño del español, el efecto negativo de los impuestos tiende a ser dominante.

b) *Consumo público*

Una parte apreciable del gasto público en las economías industrializadas está asignado a la provisión de bienes sociales o preferentes, entre los que destacan la educación y la sanidad. Desde los trabajos clásicos de Schultz (1962) y Becker (1964), se concibe a la educación como una forma de incrementar la potencialidad productiva de los individuos. Un efecto similar sería el asociado a la sanidad. Sin una fuerza de trabajo mínimamente educada y sana, no es posible crecer de modo sostenido. Por otra parte, si la tecnología de producción presentase rendimientos constantes en capital físico y humano, como postulan las teorías del crecimiento endógeno, la eficiencia en la acumulación de capital humano y sus externalidades positivas aumentarían la tasa de crecimiento estacionaria (Lucas, 1988). Saint Paul y Verdier (1992) y Perotti (1993) han elaborado modelos de crecimiento endógeno que asocian la provisión pública de educación y los mecanismos políticos de decisión con el crecimiento económico (11).

La contribución de los gastos sociales al crecimiento económico podría producirse, asimismo, por vías análogas a las analizadas en el caso de las transferencias de renta. La provisión pública de sanidad y educación —con o sin producción pública— puede ser una forma de corregir una amplia lista de fallos del mercado, que incluiría, además de las externalidades, las imperfecciones en los mercados de capitales que obstaculizan la inversión eficiente en educación y sanidad, y los problemas derivados de las asimetrías de información características de estos mercados (12). Este argumento es aplicable también a la sanidad. La evidencia empírica tiende a identificar una influencia positiva y significativa de la educación y la sanidad sobre el crecimiento económico; a título ilustrativo, véanse Mankiw y otros (1992) y González-Páramo (1994b) (13).

No todos los gastos del gobierno en bienes sociales pueden considerarse, sin embargo, aportación neta al *stock* de capital humano. Son conocidas las teorías que reducen el papel de la educación al de actuar como «filtro» (Spence, 1973) o como criterio arbitrario de asignación de puestos de trabajo (Bhagwati, 1973), y el de la sanidad al de disminuir el malestar, sin efecto discernible sobre la productividad del trabajo (Cullis y West, 1979). No hay duda, en todo caso, de que ambos gastos tienen un componente de servicios de consumo que aumentan directamente el bienestar de los agentes económicos. En la medida en que los gastos de consumo se detraen de otros usos directamente produc-

tivos, su efecto sobre el crecimiento es negativo (14). Junto a ello, si el gobierno fuese un productor ineficiente de servicios —debido, por ejemplo, a la falta de flexibilidad en la política de personal o a problemas severos de agencia—, este efecto negativo resultaría potenciado. Con escasas excepciones, la evidencia disponible, tanto para países avanzados como para los menos desarrollados (Smith, 1975; Friedland y Sanders, 1985; Balassa, 1990; Easterly y Rebelo, 1993; Grier y Tullock, 1989; Sala-i-Martín, 1992a; Raymond, 1994), encuentra un efecto negativo y robusto del consumo público sobre el crecimiento de la producción a largo plazo (15).

¿Hasta qué punto pueden atribuirse estos resultados a un efecto expulsión, o *crowding-out*, de la inversión productiva privada? En cuanto al impacto del consumo público, Aschauer (1989b) concluye, para el caso de EE.UU., que su efecto negativo sobre la inversión privada es empíricamente marginal, resultado que podría interpretarse como una consecuencia de la elevada sustituibilidad entre el consumo público y el privado. Sin embargo, la evidencia presentada en el reciente trabajo de Karras (1994) sugiere convincentemente que, en la mayor parte de los países, el consumo público y el privado se comportan como bienes independientes o complementarios (16), rasgo que viene a reforzar el efecto expulsión de la inversión privada.

En los casos español y de los países OCDE, Argimón, González-Páramo y Roldán (1995 y 1997) obtienen evidencia empírica que insiste en la relevancia que la composición del gasto público puede tener de cara a la evaluación de sus efectos sobre la inversión y el crecimiento económico. Los resultados ofrecen cierto respaldo a la existencia de un efecto expulsión directo asociado al gasto público corriente de consumo, y en ningún caso a la inversión pública. Parece confirmarse, además, la presencia significativa de un efecto *crowdingin* de la inversión pública sobre la privada, a través del efecto positivo que la primera tiene sobre la productividad del capital privado.

c) *Inversión pública*

Que los negativos efectos de la expansión del sector público sobre el potencial de crecimiento de nuestra economía encontrados por Raymond (1993) y Argimón, González-Páramo y Roldán (1995) puedan explicarse, al menos en parte, por la inadecuada composición del gasto público parece una conjetura con cierta base en las características estructurales de la economía española. En efecto, para un país aquejado de una carencia histórica en infraestructuras en relación con sus socios europeos (17), el esfuerzo presupuestario dirigido a la inversión pública desde 1988 no puede haber tenido efectos espectaculares, como no podrá tenerlos salvo que esta prioridad se mantenga en los próximos años. Partiendo de niveles relativamente reducidos de dotación, es difícil exagerar la importancia de este objetivo, del que podría depender la competitividad del país para atraer empresas, generar comercio y aumentar la inversión privada, condiciones imprescindibles para la mejora de los salarios y el nivel de vida de los ciudadanos. Por este motivo, si pudiera contrastarse empíricamente una asociación fuerte entre infraestructuras y crecimiento, la inversión pública con destino a las infraestructuras debería gozar de un alto nivel de prioridad.

La relación entre infraestructuras y productividad ha sido objeto de análisis en una serie de estudios recientes (Aschauer, 1989a y 1989b; Munnell, 1990a y 1990b; Ford y Poret, 1991; Berndt y Hansson, 1992; Holtz-Eakin, 1992). Aunque los resultados de estos trabajos reflejan diferencias en la metodología, los datos empleados y la definición de la variable de capital público, la mayor parte de la evidencia confirma la existencia de una asociación positiva entre capital público y productividad privada.

Los resultados de Bajo y Sosvilla (1993) para el caso español apuntan en la misma dirección, si bien este trabajo no hace distinción entre capital público total e infraestructuras. En este último aspecto se concentra un trabajo reciente de Argimón, González-Páramo y Roldán (1994), que analiza el efecto de las infraestructuras de transportes y comunicaciones sobre la productividad del sector privado de la economía. El punto de partida es una función de producción estándar.

En la medida en que la inversión pública debe ser financiada con impuestos, los resultados anteriores podrían ofrecer una visión demasiado optimista. ¿Puede existir un efecto *crowding-out* que contrarreste el impacto positivo directo de la inversión pública sobre la productividad? Aschauer (1989b) ha encontrado que el efecto expulsión directo que tiene la inversión pública es más que compensado por el efecto estimulante, o *crowding-in*, asociado al papel del capital público como factor de producción utilizado por el sector privado y a su complementariedad con el capital privado (18) (véase Aschauer, 1989a). La evidencia recogida en Erenburg (1993), que estima econométricamente un modelo macroeconómico con expectativas racionales, y en Erenburg y Wohar (1995), refuerza la conclusión anterior, en tanto que

los resultados de Bairam y Ward (1993) apoyan la hipótesis del efecto expulsión. En dos trabajos referidos tanto a un conjunto de países de la OCDE como exclusivamente a España, Argimón, González-Páramo y Roldán (1995 y 1997) encuentran evidencia favorable a un efecto positivo dominante de la inversión pública en infraestructuras sobre la productividad de la inversión privada.

En la misma línea, González-Páramo (1995) explora algunas de las implicaciones normativas de la literatura empírica sobre el papel productivo de las infraestructuras. La conclusión principal del análisis es que difícilmente puede considerarse óptimo el *stock* de infraestructuras existente en España a finales de los años ochenta. En otras palabras, a una mayor *ratio* infraestructuras/renta tenderían a asociarse permanentemente unos mayores niveles de la productividad del trabajo, el consumo per cápita y el bienestar.

Como es obvio, esta implicación del análisis no puede ofrecer justificación a una política de expansión indiscriminada de la inversión en infraestructuras —como la que haya podido asociarse al objetivo gubernamental de fijar la inversión pública en un 5 por 100 del PIB a medio plazo—, de igual forma que la insuficiencia de la inversión privada no haría deseable per se cualquier iniciativa inversora al margen de su rentabilidad. La selección específica de proyectos —públicos o privados— debe siempre buscar respaldo en las técnicas de evaluación apropiadas (coste-beneficio, etcétera). Con esta cautela, el grueso de la evidencia sugiere que una política de inversión pública que aumente el *stock* de capital público a partir de la realización de los mejores proyectos de infraestructuras, además de no expulsar a la inversión privada, puede tener efectos muy favorables sobre la renta y el bienestar a largo plazo.

## 4. Algunas lecciones de la experiencia para España

a) *Estabilidad, gasto y déficit público*

¿Qué nos ha enseñado la intensa experiencia de dos décadas de gasto público tras el cambio de régimen político? Pocas lecciones tan claras como ésta: una política presupuestaria que desequilibra la mezcla de políticas macroeconómicas erosiona la credibilidad y los efectos de las medidas monetarias de lucha contra la inflación. Desde el ingreso de España en la Europa comunitaria, la necesidad de sanear la hacienda pública, como condición necesaria de estabilidad macroeconómica y convergencia real, ha sido el principio declarativo fundamental que todas las leyes de Presupuestos Generales del Estado (PGE) han hecho suyo. Como es bien conocido, la experiencia de estos años se ha caracterizado por un sistemático incumplimiento de los objetivos. Durante el período 1987-1993, la *ratio* déficit público/PIB se multiplicó por más de 2, pese a que durante estos años España registró una tasa media de crecimiento muy superior al promedio comunitario. El comportamiento procíclico del Presupuesto y su falta de credibilidad han dañado severamente la estabilidad macroeconómica.

Si la contribución de la política macroeconómica a la mejora de la competitividad y el crecimiento a largo plazo debe ser la corrección de los desequilibrios que obstaculizan la consecución de estabilidad nominal, la mezcla de políticas que ha caracterizado el período de la integración en la CE ofrece un buen contraejemplo de lo que es un diseño adecuado a aquel fin. En efecto, la experiencia macroeconómica de los últimos años ofrece la mejor ilustración de cómo la convergencia nominal sólo puede ser garantizada si la conducta rigurosa de la política monetaria no es utilizada como un pretexto para asignar los grandes agregados presupuestarios a objetivos inconsistentes con la estabilidad de precios.

Desde el ingreso en la Europa comunitaria, pueden distinguirse tres períodos bien diferenciados. El primero de ellos, que comprende los años 1986 y 1987, es un período de consolidación presupuestaria durante el cual el déficit de las administraciones públicas fue rebajado en 3,8 puntos del PIB. Ello fue posible gracias a un fuerte aumento de los impuestos directos y a la contención de las transferencias corrientes, que redujeron su peso en el PIB por vez primera desde 1966, debido tanto a la contención del gasto en intereses y al efecto de los estabilizadores automáticos (subsidios y ayudas al desempleo) como a las medidas adoptadas para racionalizar los gastos en subsidios a empresas y en transferencias a familias, consecuencia, en este último caso, de la reforma del sistema de pensiones de 1985. Estos cambios, unidos a la moderación del consumo público, permitieron alcanzar en 1987 un moderado superávit primario (déficit menos intereses) y una cifra positiva de ahorro público de casi 2 puntos del PIB.

Valorar adecuadamente este cambio exige diferenciar qué parte fue debida al dinamismo de la situación económica y en qué medida reflejaba la orientación expansiva de gastos e ingresos públicos. La evolución de los in-

dicadores de orientación cíclica del Presupuesto —el «déficit cíclicamente ajustado», calculado por la Comisión de la CE (1993), y el «impulso fiscal», indicador elaborado por González-Páramo y Roldán (1992) según la metodología del Fondo Monetario Internacional (Heller y otros, 1986)— muestra que la orientación presupuestaria contractiva registrada en 1986 se vio reforzada en 1987.

Tras este bienio de disciplina, la política de consolidación del gasto quedó interrumpida en 1988, deteriorándose sus resultados posteriormente. Las pensiones y la inversión pública fueron los motores básicos del cambio en la orientación presupuestaria. Aquéllas recuperaron vigor, en parte, a consecuencia de las presiones sindicales que condujeron a la huelga general de diciembre de 1988. La aceleración de los gastos de inversión respondió al objetivo de avanzar en la realización de proyectos de infraestructuras, tanto aquellos que se habían retrasado en años anteriores a causa del elevado volumen de déficit público —y que urgía completar ante la proximidad de la creación del mercado interior europeo— como los asociados indirectamente a los acontecimientos de 1992 (Exposición Universal y Juegos Olímpicos). En el área fiscal, pese a la reducción de los tipos impositivos nominales, los impuestos directos se mantuvieron como una boyante fuente de ingresos, debido a los efectos combinados del fuerte crecimiento económico y de la rémora fiscal asociada a la progresividad impositiva. Sin embargo, estos recursos no se utilizaron en sanear el desequilibrio presupuestario.

La agudización del conflicto entre las políticas monetaria y fiscal puso de manifiesto la necesidad de reorientar las variables presupuestarias en una dirección restrictiva. El giro contractivo, apoyado en parte por la incorporación de la peseta al mecanismo de cambios del Sistema Monetario Europeo en 1989, y por la introducción de controles de cambios y de techos al crédito, se concretó en medidas extraordinarias de aumento de ingresos y en recortes de los gastos de inversión. Con todo, la orientación de la política fiscal para el conjunto del año fue notablemente expansiva, como también lo sería en los años 1990 y 1991, no sólo con relación al ciclo económico, sino especialmente con respecto a las previsiones presupuestarias, sistemáticamente incumplidas en estos años. Sólo desde mediados de 1992, cuando la economía se encontraba ya en plena recesión, comienzan a apuntarse tímidos signos de cambio restrictivo, que, sin embargo, no tendrían continuidad en la ejecución presupuestaria de 1993, desbordada por el «desembalsamiento» de gastos y el descenso de la recaudación.

La orientación procíclica que ha caracterizado a la política presupuestaria desarrollada entre 1988 y 1993 ha tenido efectos muy negativos sobre la convergencia nominal. En primer lugar, ha desequilibrado la mezcla de políticas de estabilización, al trasladar a la política monetaria —apoyada temporalmente en controles de capitales y techos al crédito— todo el peso de la lucha contra la inflación, erosionando sus efectos y su credibilidad. Se condujo, además, de forma errática, en una evolución jalonada por acontecimientos atípicos como la prórroga presupuestaria, los reajustes extraordinarios del gasto o las medidas fiscales urgentes a mitad del ejercicio. Por otra parte, puede decirse que se desaprovechó una extraordinaria coyuntura para completar el proceso de saneamiento de la hacienda pública y acumular un margen de maniobra con el que hacer frente a las dificultades de la transición a la UEM. La evolución comparada del déficit español es elocuente: con tasas de crecimiento económico muy superiores al promedio comunitario durante el período 1987-1992, el desequilibrio español se situaba ya en 1993 (7,5 por 100) por encima de la media (6,3 por 100), una media que hubiera sido muy inferior si se excluyesen casos atípicos como los de Italia, Alemania (desde la unificación) y Reino Unido (promedio de 5,7 por 100). Por último, la creciente apertura al exterior, unida a la liberalización creciente de los movimientos de capital, no permiten descartar que a partir de 1987 la política presupuestaria expansiva haya estado en la raíz del desequilibrio externo de la economía y de las tensiones cambiarias (González-Páramo y Sebastián, 1992).

El desbordamiento del déficit en 1993 (6,7 por 100 del PIB, frente a un objetivo del 3,6) y el fracaso del primer Programa de Convergencia fueron la consecuencia necesaria de un modelo fiscal peculiar, basado en el conflicto entre una presupuestación irreal (objetivos de déficit artificialmente bajos y confianza excesiva en el crecimiento económico como motor del aumento de los ingresos) y la pretensión de poner coto a la laxitud en la ejecución de los Presupuestos mediante normas y procedimientos presupuestarios poco operativos. Aunque el segundo Programa de Convergencia 1994-1997 venía a incorporar un mejor diagnóstico de los problemas básicos de la economía, en su contenido no hay ningún elemento que suponga una ruptura con el modelo anterior. Los procedimientos presupuestarios mantienen una gran

laxitud en términos comparativos —pese a la ejecución más ajustada del Presupuesto del Estado en 1994—, continúa confiándose en exceso en el crecimiento económico (un 3,9 por 100 en promedio para 1996 y 1997) y se desplazan hacia el futuro los mayores esfuerzos de contención del gasto y el déficit. Con los datos y proyecciones oficiales de julio de 1994, aproximadamente las dos terceras partes de la reducción programada del déficit estructural quedan pospuestas a 1996 y 1997. Este patrón temporal reproduce el que se contenía en el primer Programa de Convergencia.

Pese a la reducción del déficit oficial registrada en 1994, el problema de la credibilidad del programa de consolidación fiscal sigue siendo central para la efectiva consecución de los objetivos de convergencia. La renuncia a concentrar una parte sustancial del ajuste presupuestario en 1994 ha dejado al objetivo de déficit de 1997 (3 por 100 en 1997) sin más anclaje que el que puedan darle el mayor o menor rigor en la ejecución presupuestaria de 1994 y 1995 y las expectativas de una mayor estabilidad política.

Para evaluar el esfuerzo efectivo de consolidación presupuestaria, es necesario considerar al menos dos factores: 1) la desviación entre los ritmos de crecimiento del PIB efectivo y el programado, y 2) la medida en que las cifras oficiales de cada año reflejan derechos y obligaciones imputables a ese ejercicio. Partiendo de la hipótesis de que las cifras oficiales se hubiesen ajustado a los criterios más ortodoxos, las desviaciones en la tasa de crecimiento del PIB sobre lo programado permiten hacer una primera evaluación. De haberse mantenido el plan de consolidación fiscal del Programa de Convergencia, el déficit estructural (déficit cíclicamente ajustado) se hubiera reducido un 1,7 por 100 más en 1994 y 1995, años en los que las previsiones de crecimiento fueron desbordadas al alza. Por el contrario, la previsible moderación en las tasas de avance del PIB real requerirá un ajuste más severo del proyectado.

La limitada correspondencia entre las cifras de liquidación y la realidad de la actuación financiera de las administraciones públicas es atribuible, básicamente, al trasvase de gastos entre ejercicios y a los cambios de criterio de contracción o contabilización de derechos. A éstos nos referiremos a continuación, ya que su efecto es el de distorsionar toda evaluación de la política presupuestaria basada en las liquidaciones oficiales. Las dos fuentes principales de trasvases de gastos entre ejercicios han sido las operaciones del INSALUD y del INEM, sobre cuyos efectos no se dispone de información precisa y fiable. A lo que debe sumarse la afloración en 1997 de 721.000 millones de pesetas de gastos realizados en 1995 sin cobertura presupuestaria.

Por otra parte, en los últimos años, se han producido dos cambios de criterio de contracción o de contabilización de ingresos que han alterado la cuantía del déficit medido en términos de contabilidad nacional. En 1992, los derechos pendientes de cobro del Estado aumentaron en 574,7 miles de millones de pesetas, más del doble que en 1991. Este aumento —que genera más derechos reconocidos con la contrapartida de un activo financiero probablemente ficticio— puede atribuirse en gran medida al cambio de criterio en el contraído de derecho en favor de la hacienda pública. Aunque no existe cuantificación precisa, una estimación razonable del efecto de este cambio situaría los ingresos adicionales (ficticios) en 250 miles de millones de pesetas. Asimismo, en 1994 varió el criterio de contabilización de los ingresos de la seguridad social, pasándose de caja a devengo. Tampoco existe cuantificación oficial de la consecuencia de este cambio. Aplicando a los ingresos por cotizaciones efectivas de la contabilidad nacional de 1993 la tasa de crecimiento de los ingresos de cotizaciones por caja del acumulado enero-noviembre entre 1993 y 1994, puede estimarse el efecto del cambio en unos 220 miles de millones de pesetas de ingresos adicionales en 1994.

Tomando en su conjunto los ajustes por desviaciones sobre el crecimiento programado y por cambios de criterio contable, el aparente rigor en la ejecución no tiene correspondencia real en los datos. El año 1994 fue menos contractivo de lo previsto, en un contexto de crecimiento económico superior al programado, y 1995, contra las previsiones, fue expansivo.

b) *Sesgo deficitario y procedimientos presupuestarios*

En principio, cualquier estrategia de reducción del déficit puede ser eficaz si logra alterar el proceso de generación del desequilibrio presupuestario en la dirección apropiada. En la práctica, sin embargo, los cambios estructurales son infrecuentes. Más que dirigirse a romper inercias y reglas de decisión, los planes de reducción del déficit suelen consistir en recortes del gasto o en aumentos de la presión fiscal que afectan sólo marginalmente al comportamiento de los agentes del sector público. Cuando éste es el caso, para evaluar los méritos de las diferentes propuestas de reducción del déficit, es necesario considerar, entre otros factores, la interdependencia de los

gastos y los ingresos públicos, y su dinámica temporal. ¿Conducen los aumentos impositivos a un crecimiento del gasto (hipótesis de «gravar y gastar»)?, o, por el contrario, ¿es el gasto público la variable que domina la dinámica presupuestaria, precediendo a los aumentos impositivos (hipótesis de «gastar y gravar»)? Puesto que los argumentos teóricos no bastan para resolver la disyuntiva (19), la evidencia empírica sobre la dirección de causalidad puede ser útil para evaluar el éxito probable de las distintas estrategias alternativas de consolidación presupuestaria (20).

En González-Páramo (1994a) se explora estadísticamente esta cuestión, mediante el examen del patrón de precedencia temporal en las innovaciones experimentadas en los gastos y en los ingresos públicos. En el análisis estadístico de la dirección de causalidad, se han considerado los gastos y los ingresos públicos de las administraciones públicas españolas durante el período 1955-1991 (datos anuales), incluyendo como variables de control la renta real (PIB) y el nivel de precios (deflactor del PIB), a fin de reflejar el impacto de los estabilizadores automáticos y el efecto de la inflación sobre gastos e ingresos públicos. Los resultados apuntan en una dirección clara: la dinámica presupuestaria en España está dominada por los impulsos que provienen de la vertiente de los ingresos. Las reducciones de gastos conducen a reducciones permanentes del déficit; sin embargo, los aumentos de ingresos únicamente ofrecen un alivio transitorio del desequilibrio presupuestario, para traducirse, después de dos o tres ejercicios, en un déficit mayor. En resumen, parece existir un sesgo deficitario asociado al tamaño del sector público. Los ajustes presupuestarios basados en aumentos impositivos sólo se muestran eficaces para reducir el déficit a corto plazo. A largo plazo, más impuestos aparecen asociados a más gasto y más déficit. En contraste, los *shocks* consistentes en reducciones de gastos públicos se muestran eficaces para reducir el déficit a corto y largo plazos.

Esta asimetría tiene obvias implicaciones para la política de consolidación presupuestaria en España. Así, una reducción duradera del déficit aparece asociada a disminuciones de gastos y a recortes impositivos, más que a aumentos de ingresos. El nexo observado entre indisciplina presupuestaria y tamaño del sector público probablemente seguirá siendo un rasgo de la política presupuestaria mientras las necesarias reformas institucionales no permitan alterar las relaciones de interdependencia dinámica que han caracterizado la evolución de los gastos y los ingresos públicos en los últimos años.

No puede acometerse una evaluación cabal de esta cuestión haciendo abstracción del contexto político y económico en el que las instituciones presupuestarias se han generado en el pasado y se desenvuelven en la actualidad (21). Desde mediados de los años setenta hasta principios de la presente década, con una breve interrupción en los años 1986 y 1987, el gasto público creció en España con una extraordinaria rapidez partiendo de una base muy pequeña. Esta evolución del sector público, fruto de una decisión política deliberada, desarrolló una cultura de aumento del gasto que legitimaba tanto el incrementalismo como la falta de correspondencia entre los planes presupuestarios y la posterior ejecución oficial.

Así, pese a los intentos más o menos decididos de integrar la elaboración del Presupuesto que tienen lugar desde 1986 —creación de grupos de trabajo y, posteriormente, de la comisión funcional y de las comisiones de análisis de programas—, esta cultura de gasto creciente ha debilitado los incentivos para diseñar y consolidar mecanismos efectivos y generalmente aceptados de resolución de conflictos, ha impedido el desarrollo de las funciones administrativas del Presupuesto —previsión, planificación y control— y ha obstaculizado el uso apropiado de la política fiscal como instrumento de estabilización macroeconómica. Puede afirmarse, sin exageración, que la experiencia presupuestaria de las dos últimas décadas ha consolidado una concepción del Presupuesto que hace de éste un documento básicamente declarativo, con limitada fuerza para obligar a su gestores y escasas pretensiones de realismo.

La pesada herencia del pasado más reciente permite extraer una lección fundamental: la voluntad política no es fuerza suficiente para garantizar una consolidación presupuestaria duradera cuando las instituciones y los procedimientos presupuestarios están sesgados al déficit y promueven la ilusión fiscal. Abundando en este último punto, es un hecho bien conocido que España ha tenido hasta 1996 reglas y procedimientos presupuestarios que se encuentran entre los más laxos de la UE, junto con Bélgica, Italia y Grecia (véase Von Hagen y Harden, 1994). España está alejada no ya de las mejores prácticas, sino de los estándares medios europeos en todas las dimensiones de la disciplina en el gasto: estructura de la negociación dentro del gobierno, reglas de discusión y aprobación en el Parlamento, carácter informativo del proyecto, flexibilidad en la ejecución y papel de la restricción plurianual.

En la fase de elaboración, el enorme peso de los gastos comprometidos —cercanos al 80 por 100 del total, según el «Informe Económico Financiero» de los Presupuestos para 1995—, los elevados costes de negociación entre gestores, la relativamente débil posición estratégica del ministro de Hacienda y el fracaso del intento de introducir la presupuestación por programas (que sólo se presentan a efectos informativos) impiden aspirar a una dirección estratégica del Presupuesto, por parte del ejecutivo, basada en objetivos, indicadores y técnicas de análisis. Por otra parte, la información presupuestaria es, aunque abundante, escasamente transparente y poco útil como instrumento de gestión eficiente: no facilita comparaciones relevantes para evaluar su contenido, ni informa sobre compromisos futuros u obligaciones contingentes, ni, hasta recientemente, ha permitido identificar con rapidez desviaciones, que con frecuencia han dado lugar a la acumulación de deudas hasta que su volumen hacía inevitable la decisión política de regularizarlas.

La ejecución presupuestaria de 1993 ofrece la mejor ilustración de las consecuencias de este modelo. En un marco de determinación incremental del gasto y de rápido crecimiento de éste, las desviaciones presupuestarias en la ejecución se han contrarrestado tradicionalmente de tres formas: mediante medidas extraordinarias de recorte de gastos —especialmente concentradas en las inversiones públicas— y aumentos de impuestos a mitad de ejercicio, a través de trasvases de partidas que han venido a premiar a los malos gestores frente a los cumplidores del mandato presupuestario —las modificaciones de créditos alcanzaron un promedio del 25 por 100 respecto del presupuesto inicial entre 1983 y 1993, concentrándose en las ampliaciones de crédito y, en menor medida, en las incorporaciones de crédito del ejercicio inmediato anterior (22)— y, finalmente, mediante la interpretación elástica del principio de legalidad, realizándose gastos sin reconocimiento presupuestario. Este modelo de laxitud y aceptación política de las desviaciones presupuestarias hace crisis en 1993, año en el que el límite sobre gastos hubo de ser suspendido ante la magnitud del desbordamiento: la liquidación de 1993 cifraba las obligaciones reconocidas para el ejercicio en un monto que superaba en un 19 por 100 el total de los créditos iniciales, y los créditos extraordinarios y suplementarios rebasaron su límite legal en 4,6 puntos. Con este precedente, sin embargo, los presupuestos de 1994 y 1995 volvían a anclar la credibilidad de los propósitos de disciplina manteniendo el art. 10 (Art. 11 en 1995) en los mismos términos del año anterior mientras estuvo vigente (23).

Uno de los compromisos incluidos en el segundo Programa de Convergencia era el de reformar la Ley General Presupuestaria, en un reconocimiento implícito de la importancia de las instituciones y los procesos presupuestarios para garantizar la disciplina fiscal, la capacidad estabilizadora del Presupuesto y su sostenibilidad a medio y largo plazo. Si en algo hay que valorar los resultados de la experiencia comparada, y de la propia, sucintamente presentados en este trabajo, sólo cabe esperar que la anunciada reforma contribuya positivamente a la disciplina si consigue eliminar la influencia de las principales causas de la actual laxitud: incrementalismo arraigado, excesivo peso estratégico de los ministros de gasto, escasa integración y carencia de dirección estratégica de los procesos de elaboración y gestión, y extraordinaria flexibilidad en la ejecución, rasgo éste que mina el interés y la capacidad de resolución de conflictos de los participantes en la elaboración y la discusión parlamentaria. Sobre la base de un avance real en este terreno, el sector público español podría, por fin, disponerse a afrontar el gran reto de fin de siglo: la ya largamente pospuesta modernización de la Administración pública, basada en criterios de responsabilidad, minimización de costes y atención al usuario.

c) *Eficiencia en el gasto: de la composición a la gestión*

De acuerdo con estimaciones de Raymond (1993), el coste de la expansión del sector público se situó en torno a un 1 por 100 del PIB como promedio anual entre 1975 y 1991, compensando buena parte de la contribución del cambio técnico (productividad total de los factores) al crecimiento económico del período. Un hallazgo de este tipo puede explicarse, en el caso español, por dos tipos de motivos: la inadecuada composición del gasto público y una gestión pública poco eficiente. Con respecto al primero, ya se ha apuntado el escaso peso que tradicionalmente han tenido los gastos de formación de capital colectivo: educación, sanidad e infraestructuras. En los años más recientes, el conjunto de estos gastos ha iniciado un retroceso, protagonizado por las inversiones públicas. Y ello se ha producido pese a su asociación estadística positiva con el crecimiento económico: el capital acumulado por el sector público contribuye muy significativamente al crecimiento de la productividad del sector privado, especialmente cuando se materializa en infraes-

tructuras. Dado el relativamente bajo nivel de dotación de infraestructuras y el moderado avance registrado en este terreno en los años que han seguido al ingreso en la CE, parece que el logro de una mayor competitividad pasa por un esfuerzo sostenido y duradero en este terreno. En otros términos, el gasto en infraestructuras debería quedar a salvo de las restricciones de gasto. Esto es contrario a la utilización de la inversión pública como partida de ajuste ante desbordamientos en otros gastos. Sin embargo, este ha sido el papel desempeñado por la inversión pública en los peores años de la crisis (1975-1982), y ha vuelto a caracterizar los episodios de tensión presupuestaria desde 1989. Deben evaluarse positivamente, por tanto, los esfuerzos presupuestarios dedicados a las infraestructuras, a los que desde 1986 viene sumándose la cofinanciación de proyectos con cargo al presupuesto comunitario. Sin embargo, la escasa cuantía de los fondos europeos —incluido el nuevo Fondo de Cohesión— no puede tener más que efectos modestos. Ceder lugares de prioridad en este terreno es renunciar a buena parte de los beneficios potenciales que a España le ofrece la integración europea.

Esto no implica necesariamente un incremento del gasto total si los recursos adicionales pueden obtenerse por otras vías: reducción de gastos en servicios económicos (subvenciones a sectores, generalmente incompatibles con las reglas del MIE; véase Monasterio, 1991), una gestión más eficiente de los recursos asignados a otros objetivos públicos (véase, por ejemplo, López Casasnovas y Wagstaff, 1988 y 1993, en sanidad; De Rus, 1991, en transportes; Borge y otros, 1987, en empresa pública; o González-Páramo y Onrubia, 1991, en vivienda), una retirada de aquellos sectores en los que puedan satisfacerse los objetivos sociales sin producción pública directa, o una reestructuración de los gastos de mantenimiento de rentas sin menoscabo de las metas colectivas que justifican su existencia (flexibilización de la edad de jubilación, vínculo prestación por desempleo-formación, etcétera). Sin embargo, la opción política en los recientes episodios de tensión presupuestaria —el «giro social» de 1989, las desviaciones presupuestarias en gastos por desempleo de 1991 a 1993 o las medidas de contención del gasto incluidas en el Presupuesto para 1992 y 1994— ha sido la de mantener compromisos de gasto a costa, en gran medida, del objetivo de potenciar la formación de capital social. Así pues, la disminución de la inversión pública no sólo es ineficiente, sino además absolutamente ineficaz para reequilibrar las cuentas públicas (24).

Cuando el sector público trasvasa recursos desde actividades directamente productivas (inversión) hacia la producción eficiente de servicios públicos, el crecimiento económico se reduce, pero el bienestar de los ciudadanos puede aumentar (Barro, 1990). Sin embargo, si la producción de servicios es ineficiente, las ganancias en bienestar tienden a desvanecerse. Éste podría ser el rasgo que caracteriza mejor la provisión de servicios públicos en España. Una de las opciones de política presupuestaria que ha gobernado el comportamiento del sector público desde 1975 es la que ha puesto la cantidad de recursos gastados por delante de la calidad del servicio. El énfasis en la cantidad frente a la calidad, quizás en algún momento justificado ante los bajos niveles de cobertura inicial en áreas como los gastos sociales y los servicios públicos, está en la raíz de una de las contradicciones más llamativas de la política pública del último decenio (González-Páramo, 1989): el aumento de gasto público en estas partidas ha corrido paralelo con una insatisfacción creciente de los ciudadanos, para quienes la imagen de despilfarro es el rasgo más destacado de la administración de los recursos públicos.

Éste es, sin duda, uno de los mayores pasivos de la acelerada construcción del Estado de bienestar español, que tiene su causa directa en la decisión de expandir el gasto sin estudiar sistemáticamente las opciones en términos de eficiencia, y sin reformar la Administración pública y las estructuras de provisión de los servicios públicos. Desde 1975, los efectivos al servicio de la Administración se han duplicado, hasta representar un 21 por 100 de la población asalariada (casi un 25 por 100 si se incluyen las empresas públicas). Ello hace del sector público español uno de los que más empleo utilizan para gestionar un volumen determinado de gasto en bienes y servicios públicos (Oxley, 1993). La OCDE (1993) ha llamado la atención sobre la contratación excesiva como un rasgo asociado al proceso descentralizador de los ochenta. Por cada dos puestos de trabajo asociados a competencias transferidas a las comunidades autónomas entre 1982 y 1991, éstas crearon un puesto suplementario; al mismo tiempo, la Administración central mantuvo un empleo por cada cuatro puestos transferidos. La falta de experiencia de estas comunidades autónomas también ha generado despilfarro en la inversión, según la OCDE, al optarse por proyectos no prioritarios.

Como ha señalado Ortún (1993), el mal funcionamiento de la Administración en España es

visto desde el exterior como un claro elemento diferenciador de nuestro país con respecto a otras economías europeas. Las pérdidas de eficiencia en el sector público afectan a todas las funciones que desarrolla el Estado, desde las macroeconómicas y redistributivas a las asignativas, si bien la gestión pública adquiere su máxima importancia con respecto a estas últimas. El tamaño alcanzado por el sector público y los problemas detectados en servicios básicos explican que en un buen número de países de nuestro entorno vengan ensayándose desde hace años reformas en los mecanismos de gestión pública, con la mira puesta en el logro de niveles aceptables de eficiencia en la prestación de servicios públicos. Estas reformas incluyen la introducción paulatina de flexibilidad en la contratación o el empleo, la creación de ambientes competitivos para que las unidades administrativas contrasten sus resultados con otras unidades públicas o privadas, la separación entre producción de servicios y financiación de éstos, el establecimiento de incentivos ligados a responsabilidades y, en todos los casos, un cambio de cultura más o menos pronunciado (Oxley, 1993). Mientras siguen vigentes los valores tradicionales de probidad y justicia, y la preocupación por «hacer bien las cosas», se acentúa cada vez más la importancia de la orientación al usuario y la consecución de resultados cuantificables.

Hoy se acepta con generalidad que una de las causas del gasto excesivo que tienden a realizar los gobiernos es la ausencia de incentivos apropiados, tanto organizativos (limitadas referencias competitivas, inexistencia de pago directo por el usuario e imposibilidad de quiebra) como individuales (escaso nexo retribución-esfuerzo y permanencia en el empleo). Desde comienzos de los años ochenta, coincidiendo con una renovada confianza en las fuerzas del mercado, y bajo la presión de la necesidad de sanear las finanzas públicas, se ha producido una oleada de cambios dirigidos a mejorar la relación coste-eficacia en las actividades públicas. El gerencialismo en el sector público ha venido a acentuar cada vez más la orientación al usuario y la consecución de resultados cuantificados. Estas reformas incluyen la introducción paulatina de flexibilidad en la contratación o el empleo, la creación de ambientes competitivos para que las unidades administrativas contrasten sus resultados con otras unidades públicas o privadas, la separación entre producción de servicios y su financiación, el establecimiento de incentivos ligados a responsabilidades y, en todos los casos, un cambio de cultura más o menos pronunciado (25).

Con un sector público ya mayor en tamaño que el de otros países europeos, la cultura de gestión pública en España sigue anclada —salvo muy contadas excepciones— en los años cincuenta, dominada por valores como la normalización y el respeto celoso de los procedimientos, la especialización —con sus dos caras, de competencia técnica, en lo positivo, y de corporativismo, en lo negativo— y el control jerárquico y centralizado de actos y decisiones. Este diagnóstico es compartido por los expertos y por la propia Administración en sus pronunciamientos recientes (por ejemplo, Ministerio de Administraciones Públicas, 1991).

El cambio de la cultura y los métodos de gestión pública, dando entrada a las nociones de coste, responsabilidad, competencia, incentivos y atención al usuario, es el reto más importante al que se enfrenta el sector público español. La reforma de las estructuras de provisión de los servicios públicos es un cambio que va mucho más allá de la congelación del empleo público, la mera reducción de organismos públicos o el impulso de la desregulación. Requiere una modernización en la gestión del gasto basada en indicadores y *ratios* de recursos y objetivos, la creación de incentivos que favorezcan una profesionalización del gestor público y la incorporación de la disciplina de mercado a la Administración (competencia interna, contratación externa, política de personal, separación del suministro de servicios de la financiación, etcétera).

## II. ASPECTOS MICROECONÓMICOS DE LA GESTIÓN DEL GASTO PÚBLICO: LA TEORÍA Y LA REALIDAD

### 1. Intervención pública y modos alternativos de producción (26)

Nos proponemos, en este segundo apartado, reflexionar sobre la naturaleza previsible de la actuación del Estado en la economía, y los escenarios presupuestarios que, como consecuencia, cabe esperar se perfilen para los gastos sociales en un próximo futuro.

Lo anterior no supone un ejercicio predictivo libre de error, y se realiza proyectando la valoración actual que la sociedad parece otorgar, mayoritariamente, a las actividades del Estado en la economía. No hace falta decir que un cambio en las circunstancias políticas de uno u otro signo puede generar variaciones respecto de dicha previsión, dado que buena parte de la intervención pública

responde a criterios de preferencia, mérito o tutela social que contienen un fuerte componente ideológico positivo.

Si uno repasa el detalle de la actuación de las administraciones públicas y la intenta valorar *ex post* sobre la base de los fundamentos teóricos de la actuación pública, queda patente la existencia de un diferencial importante entre teorización normativa y realidad. En *primer lugar,* teoría y práctica difieren porque, pese a que la intervención pública se fundamenta en el «fallo de mercado», derivado del no cumplimiento de determinados postulados de la competencia perfecta, las actuaciones públicas no siempre lo corrigen. En efecto, el cambio de titularidad no diluye las imperfecciones del mercado. Pese a la evidencia anterior, lo cierto es que la teoría de los fallos de mercado ha acabado suponiendo, en la práctica, una especie de patente de corso para la actuación pública: como el mercado falla, cualquier intervención pública puede aparecer, en mayor o menor medida, justificada. Dicha concepción es, obviamente, errónea. Se trata, mejor, de identificar cuáles son las ventajas comparativas —por ejemplo, frente a un problema de información o de competencia imperfecta— con las que cuenta la actuación pública frente al fallo de mercado existente. El criterio de superioridad paretiana es normativo, pero su aplicación requiere contrastación y no apriorismo, y no es neutral a la instrumentación e institucionalización que, en sus formas concretas, suponga la actuación pública correctora.

En *segundo lugar,* el componente mayor de gasto público se concentra en el suministro de bienes privados tutelados; bienes valorados como preferentes, socialmente, pero en definitiva privados en su naturaleza (rivales y de exclusión posible). En consecuencia, para su provisión pública, no existe una ventaja comparativa estructural abstraíble de la realidad concreta que sea inequívocamente generadora de una mayor eficiencia, sino una valoración social, política e ideológica coyuntural en favor de la intervención pública. Su carácter no permanente debiera suponer, en consecuencia, reversibilidad. Provisión pública de bienes y servicios no puede identificarse, en definitiva, con provisión de bienes y servicios públicos.

En resumen, de comparar teoría normativa y funciones presupuestarias de gasto, puede deducirse que mientras la justificación teórica de la actuación pública suele referirse con profusión a la teoría de los bienes públicos (atendiendo el carácter de su oferta conjunta y no rivalidad en el consumo, e inexcluibilidad por la vía de los precios), a las convexidades en producción o consumo, y a las cuestiones de asimetrías de información e inexistencia de mercados completos, contingentes, etc., la realidad presupuestaria es enormemente diversa, y dirigida, sobre todo, a la provisión pública de bienes privados que se desea tutelar.

### a) *Algunas valoraciones generales acerca de la intervención pública en la economía*

La provisión pública de bienes públicos justificada en la caracterización de los bienes públicos es muy limitada, y enorme la cantidad de gasto que responde al suministro de los llamados bienes tutelares de mérito o preferentes.

No es objetable, en cualquier caso, desde un punto de vista económico, el alcance de dicho tipo de provisión: responde a una valoración social que se expresa en las distintas opciones políticas presentes en una democracia, trasladadas al cuerpo legislativo por la vía del consenso o del acuerdo en las mayorías parlamentarias. Las bases de acuerdo comunitario sobre los principios de justicia social son, en la realidad, suficientemente laxas para no poder anclar determinadas políticas sociales en esquemas normativos.

Nótese, por tanto, que la provisión de dichos bienes tutelados, al contrario de lo que acontece en el caso del fallo de mercado en presencia de bienes públicos, tiene, en la justificación última de la responsabilidad que respecto de ellos asume el sector público, un fuerte componente valorativo, coyuntural. Es decir, la financiación, de dichas partidas de gasto no se apoya en un argumento que tenga ni la estabilidad ni la permanencia en su caracterización, similar al relativo al suministro de bienes públicos.

Tomando la argumentación anterior en dirección opuesta, la provisión pública de bienes privados tutelados no se legitimaría tampoco necesariamente en criterios de eficiencia relativa. Por ejemplo, ni en el caso de que su coste superara determinados límites (*v. gr.,* al venir afectados por la especie de «aluminosis» que genera la enfermedad de Baumol para determinados servicios) sería cuestionable la entrada del sector privado en su provisión.

Contrariamente a lo que ha venido suponiendo una literatura que se ha recreado —y mal muchas veces— en la estimación de la eficiencia relativa entre provisión pública y privada de los bienes tutelados, los resultados de «coste de oportunidad» no cuestionarían, o forzosamente justificarían, la legitimación del carácter privado de su provisión. Sin duda, dicho tipo de consideraciones puede generar opinión que

trascienda al ámbito social y político; sin embargo, sólo en la medida en que ello se recoja en una variación del entorno legislativo, regulatorio, etc., cabría fundamentar un cambio de titularidad del modo de provisión del servicio en cuestión.

Dicha constatación puede ser importante también en el análisis de la gestión pública. Es un sin sentido plantear la privatización de los bienes preferentes desde el punto de vista exclusivo de los precios relativos de la provisión; y en particular, si no se logran comparar comparables ni constreñir los procesos de maximización del excedente social con idénticas restricciones regulatorias y de necesidad de servicio. Por lo tanto, mientras se mantenga como político el título de provisión pública, será necesario el análisis de los instrumentos de gestión, no cabiendo, en nuestra opinión, remitir los problemas de gestión observados, de un modo genérico, a la solución privatizadora («todo lo que hace el sector público en este terreno lo puede hacer mejor el sector privado»).

b) *El modo de provisión pública de los bienes privados tutelados*

Los comentarios anteriores exigirían, por lo demás, mantener amplitud de miras respecto a lo que pueda suponer la actuación del Estado en la economía; frente a las inercias en el gasto, se impondría la flexibilización; contra la idea del incrementalismo presupuestario, la de la revisión. Con ello se trata de redirigir, variar el foco de atención o el énfasis en los ámbitos de dicha actuación en la medida en que ésta sea la opción social deseada. La tecnología, a buen seguro, marca en uno u otro sentido el tipo de intervención pública apropiada; la cultura individual y comunitaria, otro tanto. Por ejemplo, la tecnología exigía en el pasado una fuerte intervención pública en el campo de las comunicaciones, del transporte y de la seguridad. Hoy Correos —que ya pasó de ser un servicio administrativo a configurarse en su día como empresa pública— está perdiendo cuota de mercado ante múltiples empresas de mensajería y servicios rápidos que compiten con ella; empresas que, a su vez, pierden competitividad con la generalización de los nuevos sistemas de transporte de datos e imagen. La seguridad y la protección, hasta hace poco planteada como función exclusiva y excluyente del Estado, ahora, incluso a veces desde la propia administración policial, aparece necesitada de unos mínimos de seguridad privada o de involucración individual; de igual modo para las cuestiones de protección civil. De manera similar, y hasta hace poco, los formularios comúnmente denominados P-10 han marcado los flujos del sistema sanitario, estableciendo dónde debía recibir atención el paciente, de acuerdo con los criterios supuestamente omniconscientes del coste efectividad de la asistencia, por parte de la inspección médica. Hoy dicha regulación de flujos se encuentra en vías de eliminación. Las cartas de derechos de los ciudadanos es probable que se acaben generalizando en las actuaciones de las administraciones públicas.

De la misma manera que la sociedad revisa formas pasadas de intervención pública, nacen nuevas necesidades de intervención; por ejemplo, debido al progreso tecnológico, surge la conveniencia de regulación en el desarrollo de la biogenética, en el ámbito de la ingeniería molecular, en el del control de calidad en los alimentos, en el de la seguridad de los datos, en el reciclaje de productos industriales o en los nuevos servicios de intermediación financiera. Todo ello era poco imaginable para nuestros legisladores pre-constitucionales y, con amplia base de consenso, posiblemente, ya lo es hoy entre los actuales.

En coherencia con lo anterior, los gestores públicos han de adquirir el hábito de aceptar cambios (y así la conveniencia de reciclaje y flexibilidad); las organizaciones públicas, mayor adaptación a entornos cambiantes; y los profesionales públicos, más capacitación técnica en instrumentos y menos apalancamiento ideológico en objetivos. Estos son algunos de los retos que dominarán, previsiblemente, la economía de los gastos sociales y su gestión en el futuro inmediato, y que de modo singularizado pasamos a analizar a continuación para los distintos sectores o componentes de gasto social.

c) *Las funciones del gasto público en las últimas décadas*

El cuadro n.º 1 recoge la evolución durante la última década del porcentaje que representan, en términos de PIB, las distintas funciones de gasto público. Si excluimos la evolución registrada por los pagos de la deuda pública —por su carácter de pivote del resto de acciones de gasto— y la función descentralizadora, por responder a cánones constitucionales que impiden un análisis de connotaciones endógenas a las opciones políticas de gobierno (esto es, casi un 30 por 100 del total de gasto), podremos centrar el análisis en las políticas públicas más cercanas al gasto social: educación, sanidad, pensiones y prestaciones sociales. Para ello, el cuadro n.º 2 muestra el peso, en porcentaje sobre el Presupuesto inicial para 1995 (cercano a los 30 billones de pesetas), de cada una de dichas políticas.

## TIPOLOGÍA PROVISIÓN - PRODUCCIÓN PÚBLICA

| | ¿Quién produce el servicio? | |
|---|---|---|
| | *La institución pública exclusivamente* | *La institución pública y privada* |
| **¿Quién decide (qué y cómo se financia) el suministro del servicio público?** | | |
| – *Directamente la autoridad pública* | Provisión y producción pública | Provisión pública con producción pública y privada |
| | MODELO BUROCRÁTICO | COMPETENCIA SIMULADA DIRIGIDA |
| Caracterización | Jerarquías<br>Presupuestos globales<br>Autoridad<br>Lealtad | Franquicias<br>Financiación según actividad contratada<br>Restricciones de entrada<br>Impugnabilidad limitada<br>Poder de mercado |
| Posibilidades de reforma | Torneos<br>Bonos y primas | Licitaciones<br>Contratos de base presupuestaria |
| – *Indirectamente como consecuencia de la elección del usuario.* | MODELO DE COMPETENCIA PÚBLICA | COMPETENCIA SIMULADA DIRIGIDA DESCENTRALIZADA |
| Caracterización | Mercado restringido<br>Financiación según elección<br>Voz | Mercado regulado<br>Financiación según elección<br>Voz y salida<br>Restricciones de entrada<br>Irrelevancia de la dispos. a pagar |
| Posibilidades de reforma | Introducción de elementos contributivos (*bonus/malus* o pagos complementarios) | Introducción de elementos contributivos complementarios, sustitutivos y alternativos |

La terminología utiliza las siguientes acepciones: *financiación* atiende al origen de los fondos; *provisión*, se define de acuerdo con quien asume la responsabilidad directa de los servicios frente al usuario; *producción*, a la vista de la titularidad del agente que produce el bien o servicio.

### COMENTARIO

Atendiendo al cuadro anterior, cabe señalar, en efecto, que entre las ventajas que supone una más nítida separación entre provisión y producción de servicios públicos se encuentra la posibilidad de introducir políticas diferenciadas para cada uno de los distintos campos de gestión que la separación provoca, así como de distintas posibilidades de reforma. Fuera del modelo burocrático, en el que quien decide la compra del servicio y realiza el suministro correspondiente es la propia Administración, dos son las posibilidades alternativas de generación de una especie de *mercado interno en gestión pública.*

1. Apoyar la decisión de compra de servicios en la elección directa o indirecta del usuario, aun manteniendo la producción de los servicios bajo dominio público, así como también, básicamente, su financiación. Aunque el término no es comprehensivo de la idea formulada en su integridad, quizá podríamos denominar a dicha opción la de la *competencia pública*: esto es, un mercado restringido a productores públicos en el que ganan protagonismo los elementos de «voz» —elección— por parte de los usuarios y, a consecuencia de los efectos de una financiación que sigue a la elección, la emulación de competencia estableciendo *rankings* o torneos en relación a los montos públicos disponibles.

2. Abrir la esfera de la producción de servicios públicos a los agentes privados o instituciones otras a las estrictamente públicas. Se trata de simular competencia entre suministradores (públicos y privados) del servicio bajo una misma envolvente de provisión y, total o parcialmente, de financiación. Si el monopsonio de compra de los servicios se guía exclusivamente por la decisión de la autoridad administrativa se trataría de una *competencia simulada dirigida*, y si la decisión de compra resultase consecuencia de la elección del usuario, podría tildarse de *competencia simulada dirigida descentralizada* (aunque, de nuevo, los conceptos pueden no aportar suficiente riqueza de matices). Bajo la primera de las caracterizaciones, cabrá reinterpretar los procesos de concertación incluyendo los elementos más híbridos entre mercado y jerarquía, a los que se corresponde la idea de franquicias públicas. A su vez, deben cambiar posiblemente los procedimientos de licitación, a efectos de que la impugnabilidad sea efectiva, y la definición de compra de servicios a efectos de su remisión a una financiación presupuestaria cerrada. Bajo la segunda, deberá analizarse el grado de responsabilidad

en comportamientos y/o disposición a pagar de los decisores, a efectos de limitar el concepto equívoco de gratuidad en el punto de acceso.

Veamos a continuación, de modo resumido, cada una de ellas.

## COMPETENCIA SIMULADA

La idea subyacente en este planteamiento es la de configurar bajo el mantenimiento de un monopsonio público de compra de servicios —de aquí la noción de simulada—, un mercado de oferta en el que productores públicos y privados estén presentes (1). La decisión acerca de «a quién» concertar el servicio puede provenir bien del propio gestor público (competencia simulada dirigida), o bien a instancias del ciudadano, eligiendo éste al suministrador del servicio (competencia simulada descentralizada) (2).

Dichas políticas de contratación de producciones públicas o privadas, pueden responder a un posicionamiento basado en los argumentos siguientes: la titularidad privada supone: 1) formas de organización más sensibles a las tecnologías disponibles (incluyendo aquí tanto la distinta concepción en la consideración de cómo organizar la actividad en términos de centros de costes/centros de beneficios como en los sistemas de información y contabilidad); 2) menores restricciones coyunturales para la adaptación a la combinación de factores más adecuada en respuesta a costes relativos cambiantes, una mayor motivación a la gestión de tecnologías y a su *know-how*, y una mayor flexibilidad en la adopción de innovaciones; 3) finalmente, la posibilidad de definir un sistema de control más *ad hoc*, ajustado a las características de la producción, y menos vinculado a procedimientos formales.

A los puntos anteriores podrían añadirse, además, las ventajas que representa para el individuo un aumento de opciones de consumo —al poder elegir al suministrador del servicio—, en el bienestar del ciudadano.

Sin embargo, la presunción anterior de justificación de la contratación externa por la vía de la eficiencia debe ser matizada: el Estado se involucra en las instituciones de manera diferente a como lo hace la tecnología, debido a que el Estado es quien garantiza, en último término, los derechos de propiedad de los agentes. Por ello, uno ha de estar preparado para identificar qué tipos de derechos y obligaciones se está dispuesto a reconocer y a reforzar, y hasta qué punto; y, de este modo, en qué medida se quiere perseguir el objetivo de eficiencia sin perder el control democrático en los mecanismos de provisión.

No resulta difícil argumentar en contra de dicha modalidad de mercado interno, aquellos supuestos que parecen suministrar evidencia de que la gestión pública y privada no responden a condicionantes similares. Este es el caso, por ejemplo, cuando las restricciones administrativas o el ajuste por la naturaleza del servicio dificulta la comparación de «comparables». En la realidad, prácticas contables públicas de no cuantificación del coste de consumo de capital pueden falsear igualmente el grado de competencia teórica.

De modo adicional, dos factores pueden acabar limitando las posibilidades de mejora de la gestión pública sobre dicha base de innovación: la ausencia de una oferta privada suficientemente consolidada para ofrecer servicios comparables con los del sector público —por ejemplo, sobre bases geográficas y funcionales homogéneas—, y/o la constatación de una diferente exigencia de fiducia y probidad en la actitud de gestores públicos y privados (3). Si este es el caso, la competencia entre productores públicos ofrece un terreno más seguro para la simulación competitiva, en la medida en que todos ellos responderían a unas mismas restricciones en su actividad. Ello se analiza a continuación.

## COMPETENCIA PÚBLICA

Bajo la denominación de competencia pública se recogen supuestos en los que un único demandante —el financiador público— permite que sean los usuarios quienes decidan la contratación de la mejor de las ofertas realizadas por los distintos productores públicos. Ello equivale a la utilización de un vale restringido para un conjunto de productores públicos.

Contra la financiación basada en la aceptación rutinaria del coste histórico y del incrementalismo presupuestario, los centros suministradores del servicio concurren por una financiación limitada como resultado de las elecciones de los consumidores. Dicha financiación se distribuye de acuerdo con los niveles de actividad, respecto de un total predeterminado, y una evaluación de eficiencia relativa de costes por actividad. Ambos factores son la base para la consignación correspondiente de presupuestos.

En paralelo a lo anterior, ayuda también a la simulación de competencia el establecimiento de precios de transferencia en el seno de las organizaciones públicas. La imputación de costes vinculada a los distintos *outputs* intermedios de la cadena de valor del servicio incentiva la eficiencia en la medida en que los centros decisores de gasto son capaces de valorar los *outputs* a la vista de los costes asociados a las distintas actividades.

**NOTAS**

(1) La apertura de mercados internos que sobrepasen las estrictas esferas nacionales es, asimismo, algo que la creación del mercado único ha de favorecer. Por ejemplo, los centros de excelencia educativa o sanitaria que adquieran de este modo proyección europea pueden atraer no sólo los flujos fronterizos territoriales, sino también generar demanda trasnacional.

(2) La política de concertación externa resulta particularmente apropiada cuando se trata de actividades repetitivas, bien resueltas desde el punto de vista técnico y de menor contenido discrecional (contratos completos). Mientras que algunas de las actividades públicas son capaces de compensar con aspectos de creatividad, acceso a determinados *inputs*, etc., el incentivo que puede no ofrecer el empleo y el salario público, aquél otro tipo de actividades más rutinarias, no siendo por tanto objetivo prioritario para la contratación externa, ya que en su producción, posiblemente, el sector público no tenga ventaja comparativa alguna. Ello puede facilitar que el gestor público se concentre en mayor medida en aquellos aspectos relativos a la eficiencia asignativa de los *outputs* intermedios al servicio de los *outputs* finales.

(3) Por ejemplo, si se acepta la deseabilidad de que «causa justa» y «proceso debido» informe la actividad pública, y de este modo descartar que la información privilegiada, la intuición, etc., pueda fundamentar una decisión pública.

Como se puede comprobar en el cuadro n.º 1, los gastos sociales suponen algo más del 50 por 100 del total, correspondiendo en su mitad al gasto en pensiones, una cuarta parte a gasto sanitario, y la parte restante —casi a mitades— se refiere a gasto en educación y a gasto en otras prestaciones sociales.

Destaca de dicho cuadro la disminución en el tiempo de la importancia del gasto en los servicios públicos tradicionales, el mantenimiento del peso de las prestaciones sociales, y el aumento del gasto financiero derivado de la deuda pública, de las actuaciones en el mercado de trabajo y desempleo, y de las transferencias a las administraciones territoriales, cuyo destino aquí resulta imposible de especificar.

Una fotografía más actualizada de las funciones del gasto público se ofrece en el cuadro n.º 2.

En este último cuadro, y bajo clasificación funcional forzosamente distinta a la anterior, vista la preocupante variación de criterios y contenidos (por lo que se intenta salvar la validez de la comparación por la vía de la mayor agregación, pese a la pérdida de información que ello comporta), sobresale la importancia del peso de la deuda pública, con un incremento espectacular entre 1995 y 1997, y de las actuaciones públicas en sectores económicos que se mantienen porcentualmente. Sobresale, asimismo, la pérdida de peso de los servicios sociales para los que se proyecta una cifra prácticamente estancada.

En las páginas que siguen, comentaremos la evolución de los gastos sociales, y de los sanitarios en particular, analizando algunos extremos para su consideración en un escenario de reconsideración del actual Estado de bienestar.

CUADRO N.º 1

**EVOLUCIÓN DEL PORCENTAJE QUE REPRESENTAN LAS DISTINTAS FUNCIONES DE GASTO PÚBLICO EN TÉRMINOS DEL PIB (1984-1995)**

| *POLÍTICAS* | *1984* | *1988* | *1992* | *1995 (*)* |
|---|---|---|---|---|
| SERVICIOS PÚBLICOS | 3,4 | 3,1 | 2,5 | 2,47 |
| Justicia | 0,3 | 0,3 | 0,4 | 0,34 |
| Defensa y política exterior | 2,3 | 1,9 | 1,3 | 1,32 |
| Seguridad ciudadana | 0,8 | 0,9 | 0,9 | 0,81 |
| PRESTACIONES SOCIALES | 14,2 | 14,5 | 15,3 | 16,94 |
| Sanidad | 3,9 | 4,4 | 4,3 | 4,77 |
| Pensiones | 8,4 | 8,2 | 9,1 | 10,04 |
| Vivienda | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,17 |
| Otras prestaciones sociales | 1,8 | 1,6 | 1,8 | 1,96 |
| ACTUACIÓN MERCADO DE TRABAJO Y DESEMPLEO | 2,8 | 2,7 | 3,2 | 3,40 |
| Fomento del empleo | 0,3 | 0,4 | 0,5 | 0,51 |
| Protección al desempleo | 2,4 | 2,3 | 2,7 | 2,89 |
| INFRAESTRUCTURA Y SUBVENCIÓN TRANSPORTES | 1,8 | 1,5 | 1,6 | 1,70 |
| Infraestructuras | 0,9 | 1,0 | 1,2 | 1,32 |
| Subvención al transporte | 0,9 | 0,5 | 0,4 | 0,38 |
| EDUCACIÓN E INVESTIGACIÓN | 2,2 | 2,1 | 2,2 | 1,87 |
| Educación | 2,0 | 1,8 | 1,8 | 1,57 |
| Investigación | 0,2 | 0,3 | 0,3 | 0,30 |
| FINANCIACIÓN OTRAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS | 2,6 | 4,4 | 5,3 | 5,95 |
| Financiación AA.TT. | 2,6 | 3,9 | 4,2 | 4,72 |
| Participación CE | 0 | 0,6 | 1,1 | 1,23 |
| DEUDA PÚBLICA | 1,4 | 2,9 | 3,2 | 6,04 |
| OTRAS POLÍTICAS | 6,3 | 4,1 | 2,4 | 4,19 |
| TOTAL POLÍTICAS | 34,6 | 35,3 | 35,7 | 42,56 |

(*) Previsiones iniciales. Cuadro tomado de J. RUIZ HUERTA, *Dimensión y características del sector público español*, IEF, Madrid, 1994, y actualizado para el año 1995.
*Fuente:* IGAE. Dirección General de Presupuestos. Ministerio de Economía y Hacienda.

## 2. Los servicios sociales

a) *Los servicios sociales y la distribución de la renta*

En España, el 20 por 100 más pobre de la población obtiene una parte relativamente pequeña de los ingresos (solamente el 8,8 por 100 de la renta de la economía), mientras que el 20 por 100 más rico recibe una parte relativamente grande, el 38,4 por 100. El objetivo, en este contexto, de la actuación pública no puede ser otro que el de intentar instrumentar mecanismos de redistribución que consigan los efectos deseados a costes mínimos, en términos de pérdida de eficiencia o del

tamaño total de la renta a distribuir.

Las discrepancias ideológicas aparecen normalmente en este terreno como resultado del intento de determinar las causas que provocan la desigualdad y, en su caso, las medidas a tomar para evitarlas.

No cabe duda de que, de todas las ópticas desde las que se puede analizar la distribución de la renta, el reparto personal resulta la más interesante, aunque sus cifras contengan ya el propio efecto de la política económica en cuanto hayan podido promover o no la equidad social (27).

Vayamos primero a los datos: hemos visto cómo el porcentaje de la renta total que percibía el quintil superior de las economías domésticas en España era cercano al doble de lo que le correspondería de un reparto estrictamente proporcional. En una comparación internacional, dicha cifra resulta similar a su homónima para Estados Unidos, y superior a la de los países europeos de nuestro entorno. Para el 20 por 100 de hogares de menor renta, las cifras eran un poco más favorables para España: algo por encima del 7 por 100; de nuevo por debajo de la mayoría de los países europeos, aunque en este caso algo por encima de EE.UU., que no alcanzaba el 6 por 100. Esta es, por tanto, la situación actual, después de que España haya realizado uno de los mayores esfuerzos redistributivos de entre los registrados en las economías occidentales de su entorno en la última década.

En cuanto a su evolución, Del Río y Ruiz-Castillo (1995) concluyen, comparando las Encuestas de Presupuestos Familiares, un importante incremento de la renta media entre 1980 y 1991. En términos reales, ésta habría crecido entre el 20 y el 30 por 100, una vez ajustados los hogares según tamaño.

Además, el aumento en la renta media en la década de los ochenta resulta proporcionalmente más alta para las rentas bajas, y ello pese a que los gastos de inversión aumentan, en lugar de disminuir, las diferencias relativas. Como consecuencia, desde el punto de vista de la desigualdad relativa, se habría producido un aumento agregado del bienestar.

Sin embargo, desde la óptica de la desigualdad absoluta, las diferencias aumentan: la variación absoluta de la renta media es mayor para las rentas altas que para las bajas. Este resultado no favorecería una conclusión inequívoca de aumento agregado del bienestar para el período analizado (Del Río y Ruiz-Castillo, ob. cit.).

Sabemos que, en general, una más alta asignación de renta a los tramos de población menos favorecida viene propiciada por la

CUADRO N.º 2

**LOS GRANDES COMPONENTES DEL GASTO EN EL PRESUPUESTO CONSOLIDADO, FINANCIERO Y NO FINANCIERO DEL ESTADO, ORGANISMOS AUTÓNOMOS, SEGURIDAD SOCIAL Y ENTES PÚBLICOS**

**(En millardos)**

| *POLÍTICAS* | *Presupuesto inicial 1995* | *Porcentaje* | *Proyecto 1997* | *Porcentaje* |
|---|---|---|---|---|
| SERVICIOS GENERALES ..... (Servicios de carácter general; Justicia, Defensa. Protección civil y Seguridad ciudadana) | 1.866,5 | 6,3 | 1.825,6 | 5,2 |
| SERVICIOS SOCIALES ..... Seguridad Social; promoción y protección, y producción de bienes de carácter social. (Pensiones, sanidad, educación y cultura, desempleo, vivienda y otras prestaciones) | 15.344,9 | 51,8 | 16.924,5 | 47,97 |
| ACTIVIDADES ECONÓMICAS ..... (Regulación económica de carácter general, de sectores productivos, infraestructuras, agricultura, industria y energía) | 2.689,3 | 9,1 | 3.410,9 | 9,7 |
| DEUDA PÚBLICA..... | 4.219,2 | 14,2 | 8.285,2 | 23,5 |
| OTRAS TRANSFERENCIAS ..... (Transferencias a administraciones nacionales y supranacionales) | 4.130,5 | 14,0 | 4.835,8 | 13,7 |
| OTRAS POLÍTICAS NO INDIVIDUALIZADAS..... | 1.369,9 | 4,6 | — | — |
| TOTAL PRESUPUESTO CONSOLIDADO ..... | 29.620,1 | 100,0 | 35.282,0 | 100,00 |

*Fuente:* Elaboración propia a partir de los *Resúmenes Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales de 1995 y 1997.* Ministerio de Economía y Hacienda.

expansión de las prestaciones sociales y los costes del factor trabajo. Una mayor extensión de la población jubilada, el crecimiento del paro y la mejora en las rentas de capital y en el excedente empresarial, al contrario, parecen favorecer una mayor concentración de la renta.

Asimismo, de una comparación internacional resulta que mientras para el período 1980-1988 la *ratio* del quintil de las familias con renta más alta respecto del quintil con renta más baja era de 5,8 para España; dicho coeficiente era de 4,6 para Suecia, 6,8 para el Reino Unido y 8,9 para Estados Unidos (28).

Si se examina la riqueza en lugar de la renta, la desigualdad parece más extrema. En España no se ha realizado nunca una investigación sistemática de los patrimonios familiares. Sin embargo, según un reciente estudio de García Durán (29) acerca de la riqueza total (en activos —riqueza física y en rentas de la propiedad y del capital, capitalizadas— y en pensiones de jubilación, también capitalizadas), un 10 por 100 de la población concentra el 22,6 del total de la riqueza. En conjunto, el 70 por 100 de la población española no alcanza siquiera la mitad (47,7 por 100) de la riqueza total.

Por componentes, la riqueza física está relativamente bien repartida (hay muchos propietarios ocupantes de vivienda), contrariamente a las rentas de propiedad, que están más concentradas. La elevada desigualdad que introduce la capitalización de rentas queda, sin embargo, más que compensada por la mayor igualdad que introducen los derechos de pensión reconocidos. Globalmente, la riqueza en el total de activos está distribuida de forma menos igualitaria, según el estudio señalado, que la riqueza física.

La gran desigualdad de la riqueza entre los miembros de cualquier cohorte constituye otra prueba más de que las estadísticas de la desigualdad de la renta se han de analizar con sumo cuidado. En España, la riqueza física por grupos de edad se reparte de forma igualitaria en el grupo de los jóvenes (tienen poco) y en el de los jubilados (tienen relativamente mucho). La desigualdad se da sobre todo entre los 35 y 54 años. Las desigualdades en la distribución de la riqueza total provienen, sobre todo, de las diferencias de derechos a pensión reconocidos por edades, con una distribución muy igualitaria en la edad adulta.

Al margen de las valoraciones anteriores, conviene reconocer que los indicadores de desigualdad acostumbran a plantear problemas. ¿Han tenido los datos debidamente en cuenta el valor de las subvenciones en especie (vivienda, beneficiencia, etc.) que concede el Estado a los menos favorecidos? ¿Debería haberse incluido como componente de la renta el aumento de valor de las acciones y de otros activos, o incluso del propio capital humano de los individuos? (30).

Además, más allá de la definición del objetivo que se pretende garantizar con las cuestiones de equidad presentes en las políticas de redistribución de los recursos públicos, el cómo se puede hacer operativo dicho objetivo es, todavía hoy, objeto de debate en el estudio de la economía pública.

Para ello, hace falta empezar por reconocer que las desigualdades observadas se han de valorar de manera muy distinta según sean catalogables como 1) aceptables, por el hecho de que sean: *a)* inevitables (por ejemplo, derivadas de que el sexo condiciona la esperanza de vida al nacer o la herencia genética), o *b)* deseables (cuando su eliminación genera resultados peores para la propia distribución desigual que se pretende corregir), o como 2) intolerables, por ejemplo, por el hecho de que supongan una pauta sistemática de arbitrariedad o discriminación que se valora como factor que atenta a la cohesión social. Las posibilidades de actuación sobre este último tipo de desigualdades son, a su vez, diversas en la realidad. Así, las instituciones colectivas puede que *a)* quieran actuar para su corrección y no puedan, o que, efectivamente, *b)* quieran y puedan luchar contra la desigualdad. Finalmente, y en este último supuesto, dicha intervención puede requerir actuaciones 1) a través del propio sector al que se vincula la desigualdad, ó 2) a través de acciones instrumentadas desde fuera del sector; lo cual, de nuevo, no siempre puede resultar factible.

De acuerdo con el contexto en el que nos situemos, la actuación dirigida a enderezar el balance de igualdad perdido por la vía de reorientar los recursos económicos requiere, consiguientemente, fijar, en primer lugar, la referencia utilizada en la noción de equidad en cuestión; así, por ejemplo, para hacer efectivo el concepto con respecto a la igualdad de acceso, o consumo por igual necesidad, diferenciándola en este caso de la preferencia. Para ello, la delimitación entre necesidad y preferencia nunca resulta en la práctica sencilla, ya que puede resultar vinculada a circunstancias individuales (31). Nótese, de manera adicional, que determinados comportamientos adictivos sobrevenidos pueden iniciarse por preferencia y finalizar en necesidad. Por lo demás, cabe cuestionarse acerca de si la unidad de referencia (personal, de clase social o territorial) a la

que se remite el análisis de «necesidad» aporta un marco de actuación coherente, más allá de la identificación de un determinado supuesto de desigualdad. No es, en este sentido, el menor de los problemas la cuestión de cómo tratar esta misma unidad de referencia en el tiempo: por ejemplo, en el caso que exista movilidad geográfica o social.

Finalmente, una vez definido el principio de actuación, cabe interrogarse acerca de dónde se sitúa el límite a la intervención deseada para el caso del bien categórico que se contemple. Por ejemplo, en asistencia sanitaria, ¿se trata de «igualar» la salud del pobre en mal estado respecto a la del pobre en buen estado o respecto a la del rico en buen estado?; ¿se ha de ejercer con criterios compensatorios ilimitados?; ¿acaso independientes de las conductas y/o voluntades individuales?

b) *Servicios sociales: instrumentos*

No es evidente qué puede o debe hacer el Estado para modificar los factores subyacentes a la desigualdad. Dependiendo de cuál sea la causa de la desigualdad, así debería ser la intervención del Estado. Impuestos más progresivos, aumento de la redistribución por medio de programas sociales e incremento de los programas de educación y formación para participar en las oportunidades existentes pueden llegar a ser instrumentos de muy distinta efectividad. Algunos programas pueden considerarse incluso de eficacia nula o irrelevante para quienes sostienen que la mejor manera de aumentar el bienestar de los pobres es acelerar el crecimiento de la economía, para lo cual es necesario que el Estado no intervenga más, sino menos.

En cualquier caso, uno de los instrumentos básicos para la lucha contra la pobreza es, en todos los países, el de los programas sociales. La conveniencia de rediseñar los contenidos de dichos programas, en un contexto de crisis de las finanzas públicas, fuerza a su mayor selectividad: actuar contundentemente no sobre cualquier causa que incida en la desigualdad, sino tan sólo sobre aquéllas que tengan un efecto «despegue» superior, parecería apropiado. Para ello, y contrariamente a lo que muchas veces se piensa, la consecución de objetivos en materia de servicios sociales permite un elevado grado de sustituibilidad entre medidas, y así de innovación en el diseño de políticas sociales. Es probable que este tema reciba una mayor atención en el futuro inmediato (32).

En general, las opciones disponibles según el tipo de actuaciones son, a grandes rasgos, las siguientes: 1) Intervención directa con regulación, monopolio de oferta y monopsonio de compra (estatalización de la producción de servicios). 2) Producción pública, en régimen competitivo u oligopólico, de un bien o servicio con objetivos de fijar referentes de precios y calidades y garantizar una oferta básica de servicios. 3) Compra de un bien o servicio ejerciendo monopsonio u oligopsonio. 4) Regulación con incentivos al sector privado y especificación de un marco de subvenciones-impuestos a los agentes. 5) Regulación del sector (consumidores o productores), forzando la realización de una determinada actividad por cuenta y riesgo de los agentes privados.

En la aplicación práctica de las medidas, será posiblemente necesario:

*a)* Ejercer una fiscalización importante del cumplimiento de la condición que otorga la elegibilidad del servicio a partir de la identificación del «beneficiario» (quiénes son los pobres, quiénes los afectados por determinadas incapacidades —físicas, sociales—, los potenciales perceptores de subsidios a la vivienda —según status, edad, ocupación, renta, ...—, etcétera).

*b)* Orientar los fondos públicos disponibles hacia los servicios más básicos y hacia los colectivos más necesitados. Fuera de éstos, se han de distinguir aquellas prestaciones complementarias de naturaleza contributiva. Ello implica explicitar la separación de los derechos contributivos y asistenciales del gasto social: hoy, entre los primeros, encontramos las pensiones contributivas, la ILT y la invalidez provisional; entre los segundos, las pensiones no contributivas, respecto de las que cabría quizá su unificación con las prestaciones familiares y con la renta mínima de reinserción, donde ésta exista.

*c)* Aun en aquellos casos en que se mantenga una financiación de naturaleza colectiva, cabría buscar el respeto a criterios individuales en el modo de prestación de servicios en los que se traducen los derechos sociales devengados.

*d)* Orientar las actuaciones hacia las fuentes más próximas de la desigualdad, en lugar de centrarlas en los resultados, tendiendo a considerar la consecución de la equidad en supuestos en que no se justifica la envidia, al ser los resultados producto de idénticas posibilidades de consecución.

*e)* Generar la noción de mérito y contraprestación en las ayudas públicas, haciéndolas más sinalagmáticas en su naturaleza, con exigencia de determinadas actuaciones o comportamientos

individuales a efectos de poder acceder y/o continuar en el disfrute de algunos derechos.

Fuera de la miscelánea actual de los servicios sociales, un ámbito del gasto social que requiere una actuación más precisa, no tanto por su nivel como por el empuje implícito a su crecimiento, es el sanitario. A dicho gasto se refiere el siguiente epígrafe.

## 3. La sanidad

a) *La asistencia sanitaria: claves de la intervención pública*

Existen razones para la implicación del Estado en la provisión de servicios sanitarios, a pesar de ser la atención sanitaria un bien predominantemente privado. La fundamentación normativa fundamental quizá sea la relativa a los efectos derivados de los problemas de información. La selección adversa, como información oculta, quiebra el mercado, al devenir éste incompleto, otorgando una cobertura menor a la socialmente deseable. El problema estriba en que el mercado, desconociendo qué individuos son de bajo riesgo y cuáles son de riesgo alto, sufrirá la «depredación» provocada por aquellos usuarios de alto riesgo que, no siendo identificables, se hacen pasar por usuarios de riesgo bajo, burlando con su elevada utilización los valores establecidos en la prima media. El colectivo realmente de bajo riesgo se irá separando, generando un equilibrio ineficiente: la entrada sucesiva de individuos de alto riesgo que se presentan como de bajo riesgo continuará expulsando a los individuos realmente de riesgo bajo, al hacerles menos y menos atractiva la cobertura.

Cabría reconocer, por tanto, como mejora paretiana, una subvención cruzada que eliminara el interés de los individuos de alto riesgo en hacerse pasar por individuos de riesgo bajo. Pero aun cuando ésta fuese una política Pareto dominante, no existen incentivos individuales para que se lleve a la práctica: todos los individuos de bajo riesgo esperarán que sea otro quien la afronte. Estaríamos, en consecuencia, en presencia de un bien público —con una solución de corte individual afectada por problemas de *free riding*—, con la consecuente ventaja potencial de una actuación regulatoria pública, capaz de ser impuesta por coacción, de obligatoriedad de pertenencia a la institución aseguradora.

Conviene, en este sentido, no confundir la selección adversa con la denominada selección de riesgos. Esta última, a diferencia de la primera, se produce cuando la aseguradora, conociendo perfectamente a los individuos, responde ante una financiación capitativa seleccionando tan sólo los buenos riesgos. Nótese que la selección adversa es algo intrínseco al pago capitativo (no ajustado por riesgo), y no depende de la titularidad pública o privada del proveedor.

Otorgada la justificación por el lado del aseguramiento social, surgirá, sin embargo, el problema de la «acción oculta», problema de información también conocido como *moral hazard*, o abuso moral. De nuevo, la introducción de correspondencia entre acción y grado de cobertura de riesgo se haría necesaria, suponiendo en favor de determinadas instituciones públicas ventajas sustanciales para su seguimiento y control.

b) *Instrumentos de intervención pública en el sector sanitario*

La solución al problema de la selección adversa es, por tanto, asegurar el acceso universal al seguro médico. Como señala Drèze (33), lo relevante es que dicho acceso ha de ser universal en el sentido de independiente del estado de salud de los suscriptores de pólizas, y no necesariamente independiente de otros factores, como puede ser, por ejemplo, la renta. Es la obligatoriedad de pertenencia al esquema de seguro la prescripción teóricamente avalada, y no su gratuidad. Sólo en la medida en que se demostrasen relaciones fuertes entre estado de salud y pobreza se justificaría cierto grado de sustitución. Por ejemplo, en EE.UU. se cuestiona abiertamente la relación entre pobreza y vejez, con lo que estaría poco justificado un programa público como Medicare (asistencia gratuita a los mayores de 65 años).

El problema del riesgo moral asociado al seguro sanitario apuntaría, contrariamente al acceso gratuito, a una participación en los costes derivados del consumo de servicios asistenciales. Dicha política no tiene nada que ver con supuestas estrategias privatizadoras en sanidad, ya que el problema es idéntico tanto si estamos en presencia de un asegurador público como de un asegurador privado: se trata de una cuestión de incentivos de pacientes y médicos —como agentes de los anteriores—, y no de comportamiento o incentivo del tipo de asegurador.

Sobre el extremo comentado, Drèze (ob. cit.) destaca cómo la cuestión de riesgo moral en sanidad tiene dos dimensiones: acciones de prevención insuficientes y exceso de consumo. La teoría del seguro afronta ambas situaciones casi de modo contradictorio. Respecto de la falta de autoprotección, el seguro óptimo debe de incluir cobertura plena tras una parte deducible constante. Respecto del sobre-consumo,

la forma que ha de tener la cobertura es limitada a un máximo, tras el cual se sigue una participación proporcional en costes. Los deducibles podrían vincularse, por ejemplo, al tipo de diagnóstico; la participación en costes, al consumo. En este último caso, tanto el principal (paciente) como el agente (médico) deberían, en principio, participar de dicha política de contención de costes.

Por lo demás, la cobertura universal debiera de funcionar sobre la base de la recuperación de costes, de la transferencia monetaria indemnizatoria, más que sobre la base de la prestación en especie. Comparando ambos tipos de transferencias, a igual importe de subvención, la primera modalidad posibilita un mayor bienestar. En definitiva, hace falta considerar «preferencial» algo más para acabar avalando la solución «producción pública», que, como tal, supondría una valoración social no normativa.

Las primas resultantes, que, recuérdese, no cabe que sean discriminatorias (actuarialmente ligadas a los riesgos implícitos a los estados de salud de los individuos), puede, sin embargo, que no resulten asumibles por toda la población (especialmente por parte de aquellos grupos de renta inferior). Para ello, el acceso gratuito exige criterios redistributivos, ya que no se justifica, en principio, por problemas de selección adversa.

En definitiva, no hacen falta argumentaciones distributivas para estar en contra de la cobertura selectiva. Se trata de una cuestión de eficiencia *ex ante*, plenamente aplicable, por ejemplo, al diseño de un sistema de cobertura sanitaria para una población parcialmente desconocida *(nonnasciturus*, pongamos por caso). A su vez, desde el punto de vista de la implementación en la realidad de dichos criterios de eficiencia en la actuación pública, se trata de la nada fácil tarea de encontrar la dosis apropiada de «privacidad» (participación individual en la decisión) y obligatoriedad (caracterización de la intervención pública en dicha decisión) en la asignación de los recursos.

c) *Algunas reflexiones específicas*

— La equidad como objetivo en el suministro de cuidados de salud.

Entre los argumentos que a menudo se utilizan para justificar la intervención pública en sanidad, aparecen razones por las que, debido a supuestos criterios de justicia social, la salud podría considerarse distinta del resto de bienes, aceptando su consideración como bien de mérito, preferente o tutelar.

¿Pueden derivarse las políticas de salud de la teoría convencional de la justicia distributiva? Una posible base de justificación para ello estriba en otorgar «derecho a la salud» por el hecho de que ésta es necesaria para preservar la vida y desarrollar los planes vitales de los individuos. Una segunda justificación vería en la atención a la salud no el resultado de un derecho, sino la consecuencia normal de una forma de altruismo en la tradición kantiana, postulando que, de no garantizarla, se produciría un atentado a los sentimientos más elementales de equidad y solidaridad humana.

Ambas concepciones implican que las intervenciones públicas en los mercados de salud se justificarían en la medida en que garantizaran a todos los individuos un acceso a la salud suficiente para conservar la vida y desarrollar su potencial humano. Ello no implica, necesariamente, igual consumo de servicios sanitarios. Se trata de otorgar suficiencia para garantizar las capacidades básicas de la población. A juicio de Zubiri (34), lo que ello deba incluir es debatible. Una interpretación podría consistir en que la «suficiencia» pretendida incluyese la garantía de acceso a la fase de diagnóstico y tratamiento de aquellas patologías que afecten a las capacidades básicas y, probablemente, que garantizase la medicina preventiva.

Tampoco implica que el sector público haya de cubrir todas y cada una de las prestaciones de modo gratuito. Se trata de garantizar, simplemente, que ante una enfermedad nadie quede sin asistencia médica que sea considerada esencial, o se vea abocado a la pobreza para pagarla. De hecho, el sector público podría obligar a todos los ciudadanos a comprar seguros médicos privados, limitándose la intervención pública a pagar las primas de aquéllos sin recursos. O podría limitarse a suministrar cobertura total de las necesidades cubiertas de manera gratuita sólo para quienes tuvieran una renta por debajo de un cierto nivel, mientras que para el resto sólo se garantizaría la cobertura en el caso de enfermedades catastróficas (muy costosas, crónicas, etcétera).

En resumen, lo importante será aquí discutir no tanto el qué sino el cómo de dicha intervención; esto es, partiendo de la base de que se postula la intervención pública en el ámbito de los cuidados de salud, de qué manera el Estado puede utilizar el mercado y/o dirigirlo hacia los fines colectivos (35).

A estos efectos, la imposibilidad del poder político para comprometerse (dada la soberanía de sucesivos gobiernos para alterar las condiciones de las relaciones)

es, ciertamente, un punto de debilidad, puesto que puede generar problemas de abuso moral: el Estado generalmente acaba otorgando algún tipo de cobertura o financiando determinado tipo de prestaciones, pese a que haya amenazado con hacer lo contrario (Stiglitz) (36). Siempre existe alguna correlación de fuerzas políticas, algún mecanismo de elección social, grupo de presión o colectivo «buscador de rentas» capaz de influir en el resultado deseado. De modo similar, pero ahora por el lado de los puntos fuertes, se sitúa la capacidad del Estado de eliminar comportamientos aprovechados *(free riders)* y garantizar el *pool* óptimo de riesgo por la vía de actuaciones de obligado cumplimiento. Entre éstas se determinaría, por criterios de eficiencia, la cobertura obligatoria de unos niveles mínimos de seguro sanitario.

Respecto del primer punto (necesidad de la intervención), se puede afirmar que el mercado y su mano invisible, como guía a la eficiencia en el sector sanitario, simplemente no opera a la vista del comportamiento efectivo de la oferta y de la demanda sanitarias. Para darse cuenta de ello, hace falta entender hasta qué punto son restrictivas las condiciones de la mano invisible: no existe en la realidad el marco en el que pueda desplegar sus efectos supuestos. Por tanto, algún instrumento de regulación resulta necesario.

En cuanto a la equidad, puede que sea la garantía individual de las capacidades básicas lo que justifique una intervención pública en el mercado sanitario. Derivar el beneficio conjunto, en términos de bienestar social, sumando niveles de salud (a «lo Oregón») —de modo ponderado o no—, asignando más recursos a quienes pueden contribuir en mayor medida al agregado salud,

## EVOLUCIÓN RECIENTE DEL GASTO SANITARIO Y NIVEL DE INSUFICIENCIA FINANCIERA

El porcentaje de gasto por persona en servicios médicos y el peso del gasto sanitario sobre el gasto total muestra, entre 1981 y 1991, un crecimiento anual medio de 2,63 por 100. Si dicha cifra de crecimiento se refiere no al porcentaje, sino a cifras absolutas por persona, la media se sitúa en el 13,12 por 100, cifra muy por encima del crecimiento nominal del PIB. Para el conjunto del gasto público INSALUD la cifra fue del 14,45 por 100 entre 1986 y 1993.

El gasto hospitalario público por habitante y año muestra cifras de crecimiento similares en torno al 14 por 100; cifras de corte prácticamente idéntico, en este caso para los años 1983 y 1993, se registran en el importe de la prestación farmacéutica por habitante.

Las operaciones de saneamiento realizadas en 1989 y 1992 han sido, respectivamente, de 271.719 y 561.122 millones de pesetas. Así, por ejemplo, tras haber periodificado en 1992 la deuda contraída acumulada en diversos años anteriores, el gasto que se aflora tiene poco que ver con las cifras liquidadas del año en cuestión —es decir, antes de imputar a dicho ejercicio el exceso de gasto—, y por supuesto, de las presupuestadas (*). Sin considerar el crédito extraordinario, se registró una insuficiencia financiera de 68.000 millones de pesetas para el año 1992 y de 56,5 miles de millones para 1993, dejando de contabilizar, en este caso, el suplemento de crédito. El Grupo de Trabajo sobre Financiación Sanitaria, creado a efectos de revisar la deficiente financiación autonómica, estableció un calendario de saneamiento para atender a aquellas insuficiencias. Las partidas correspondientes irían, en parte, a presupuesto inicial y en parte a suplementos de crédito para los próximos cuatro años. Sin embargo, incluso en la programación de dichas partidas se incorporan ya las previsiones sobre insuficiencias «normales», solucionadas año tras año a través de créditos ampliables. Todo ello complica en gran medida el conocimiento del gasto real del ejercicio presupuestario anual. Por ejemplo, el acuerdo de septiembre de 1994 del Consejo de Política Fiscal y Financiera ha acabado reconociendo una deuda generada entre 1992 y 1993, no incluida en las anteriores operaciones de saneamiento, por un montante de 290.000 millones de pesetas, no contabilizado en su día por falta de presupuesto.

A la insuficiencia financiera general, que resulta de aplicar a los niveles actuales una financiación vinculada al PIB nominal, se añaden los potenciales recortes derivados del llamado escenario de consolidación del gasto. Para 1995 se pretendió inicialmente aumentar a 152.000 millones los 90.000 millones iniciales calculados para el año 1994. Más recientemente (abril, 1996) los responsables de Hacienda han vuelto a fijar la cifra de 90.000 millones iniciales, a efectos de determinar la base de proyección de crecimiento de financiación para 1994, dejando abierta la cifra a considerar finalmente para 1995 y años sucesivos. Como resultado de todo ello, muchos gestores del gasto sanitario no vislumbran otro instrumento para afrontar la propuesta reducción del gasto que la infrapresupuestación. Entre 1986 y 1993 se calcula una desviación anual promedio, no aflorada, de unos 150.000 millones anuales. Ello parece estar generando aportaciones financieras adicionales, por parte de comunidades autónomas, al presupuesto inicial en salud por habitante y año, en términos medios, de 8.025 pesetas; esto es, en torno a un 8 por 100 del total del gasto financiado según los mecanismos de financiación territorial.

Para 1997, se intentó reducir la financiación sanitaria con los supuestos ingresos (menos gastos) derivados de las medidas de contención: básicamente en materia de medicamentos y los derivados de la congelación salarial. Al final se ha aceptado que ello complementase y no redujera el crecimiento pactado para el gasto sanitario (Acuerdo de 1994 del Consejo de Política Fiscal y Financiera) al ritmo del incremento del PIB nominal. Siguen siendo polémicas las bases de cálculo (más allá de la solución encontrada para 1994) y el tamaño que el desfase haya podido generar en endeudamiento encubierto en 1995 y 1996; hecho reconocido por todas las comunidades autónomas con competencias transferidas, aunque no por parte del INSALUD-Gestión directa.

(*) Véase N. SANFRUTOS, (1993).

no sería, de este modo, coherente con la idea anterior.

Finalmente, el cómo racionar las intervenciones fuera del análisis del corte individualista propuesto, requiere criterios que prevalezcan por encima del individualismo, con asignaciones que se derivan de formas determinadas de la función de bienestar social, y con ponderaciones que reflejen los criterios éticos prevalentes.

— Gasto sanitario, competitividad y Estado de bienestar. Algunas claves para la continuación de la reforma sanitaria.

Si resumiéramos los rasgos estilizados del escenario que más consistencia presenta con el análisis anterior, ello nos llevaría a postular:

*a)* La consolidación de la idea de catálogo (contenido de la póliza pública), con prestaciones ordenadas con criterios de coste utilidad sobre la base de, cada vez más, valoraciones individuales.

*b)* Desmonopolización de la mayoría de prestaciones sanitarias hoy públicas. La entrada de producción privada concertada, financiada públicamente, exige la adaptación del marco regulatorio para la acreditación y la definición de contratos eficientes (incentivo-compatibles, etcétera).

*c)* Profundizar en los procesos de elección por parte del usuario: pese a no poder optar por salir de la cobertura universal básica y obligatoria, es coherente que el afiliado elija entre plan asegurador (público o no) y red asistencial de cobertura de contingencias, y entre distintos profesionales integrados en dicha red (cabeceras, especialistas o similares).

*d)* Aparición de diversidad territorial en formas y contenidos: las prestaciones públicas autonómicas, por encima de los niveles básicos establecidos, será común que difieran; las políticas de producción *versus* concertación de servicios también variarán de modo normal, como lo harán las condiciones de empleo y de retribución de los profesionales y divergirán las políticas de gestión sanitaria. Dicha diversidad será plena cuando se acompañen de responsabilización fiscal todas las diferencias en los menús de gasto de las distintas comunidades autónomas.

*e)* A pesar de que conyunturalmente, y por motivos de recaudación tributaria, puedan cuestionarse las desgravaciones fiscales, es probable que aumenten las políticas de subsidiación de gasto privado que aminoren la carga fiscal en las prestaciones sanitarias públicas. Dicha subsidiación cabe esperarla más en el ámbito del gasto sanitario privado no concurrente a las prestaciones cubiertas (esto es, fuera de catálogo: odontología, determinadas prótesis, parcialmente en gastos extraordinarios de farmacia) que en relación al concurrente. Asimismo, es esperable que la subsidiación se limite, por renuncia a la utilización total o parcial del sistema sanitario público, a la parte contributiva de la financiación sanitaria; no al total de la financiación (incluida la financiación tributaria mayormente solidaria), u opción conocida como de «salida» del sistema sanitario público.

*f)* Coherentemente con las mayores posibilidades de elección que pueda permitir el sistema, la complementación de pagos es probable que aumente. Este incremento se debería producir manteniendo el carácter social del aseguramiento por el lado de primas complementarias, no discriminatorias, y no según primas ajustadas a características individuales o actuariales (asociadas a riesgo). Es esperable, sin embargo, que se requieran determinados períodos de permanencia en aseguramiento o de carencia en el acceso a determinadas prestaciones.

*g)* En la reorientación de la financiación pública, una primera opción consistiría en redirigirla hacia aquellos colectivos más necesitados. Es decir, dejar abiertas las prestaciones adicionales a las básicas para las clases de renta superiores (en el sentido de asegurar la cobertura de situaciones catastróficas o grandes riesgos, dentro de la aproximación rawlsiana de las necesidades primarias), mientras que para las clases menos favorecidas la cobertura podría incluir tanto las prestaciones básicas como las complementarias. Una segunda opción selectiva consistiría en buscar un *pool* de riesgo a nivel individual, al estilo de lo que son los fondos de Providencia de algunos países del Este (por ejemplo, el de Singapur —Stiglitz, 1994—). Se pretende de este modo forzar la integración de contingencias afines (pensiones, invalidez temporal, asistencia aguda, crónica o subsidios por pérdida temporal del empleo). Se trataría con ello de buscar, a nivel individual, la compensación de riesgos desde una perspectiva de ciclo vital (las compensaciones son posibles al no ser coincidentes las contingencias). Ello no sería óbice para que *a)* los individuos pudieran completar los fondos con pagos adicionales a los obligatorios, a la vista de los niveles de utilización requeridos en cada momento por éstos, ni para que *b)* el Estado supliera la falta de capacidad de aportación financiera de determinados colectivos —por ejemplo, ante contingencias catastróficas— con subvenciones sociales a dichos fondos. Para ello, sería decisiva

la correlación negativa en el tiempo entre distintos riesgos: la virtualidad de dicha propuesta sería cuestionable en la medida que fuese estructural, por ejemplo, la relación entre paro, pérdida de renta y problemas sanitarios.

*h)* En el escenario de mantenimiento de los actuales ámbitos y niveles de producción pública directa, parece oportuno profundizar en la señalización interna que ofrecen los precios de transferencia para la correcta asignación de los recursos. La noción de precio sombra o coste monetario asociada a cada una de las decisiones tomadas ha de permitir clarificar responsabilidades. En efecto, se trata con ello de que los centros de coste que no lo sean de responsabilidad realicen la actividad requerida al mínimo coste, mientras que los centros de coste que sí sean de responsabilidad valoren tanto los costes como los beneficios. Todo ello, claro está, a partir de la actividad pactada y los presupuestos consignados de manera consecuente con una dirección por objetivos.

## 4. Otras partidas de gasto

Otros gastos que conviene comentar a la vista de su importancia son los relativos a Justicia, Educación y Vivienda. No podemos hacerlo aquí con todo el espacio necesario, por lo que pasamos a formular tan sólo algunas consideraciones tentativas.

Por lo que se refiere a los *gastos en justicia,* en sus aspectos de administración judicial y penitenciaria, cabe destacar tres extremos: en primer lugar, la evolución de dicho gasto va muy ligada a la del gasto en personal. El planteamiento de falta de efectivos para el suministro deseable del servicio ha irrumpido en las políticas de gasto de la mano *a)* de las innovaciones organizativas (Ley Orgánica General Penitenciaria, de Centros Penitenciarios, Orgánica del Poder Judicial y de Demarcación y Planta, Ley de Jurado, entre otras) y *b)* de un importante incremento retributivo producido en el último quinquenio.

A pesar de ello, y en lo que se refiere en concreto a la administración de la justicia, el crecimiento del gasto en términos reales y el mantenimiento de su importancia en el PIB, a la vista de los análisis efectuados (Pedraja y Salinas, 1995), no parece corresponderse con un incremento de la productividad aparente de los servicios que presta. Además, desde una óptica comparativa, sólo el gasto en el beneficio de justicia gratuita refleja índices inferiores a los de los países de nuestro entorno. No así para las partidas relativas a personal y al resto de dotaciones conjuntas (Pastor, 1993). En lo que se refiere a administración penitenciaria, pese a haberse cerrado algo el diferencial entre población reclusa y plazas disponibles, nada parece indicar que proceda para el futuro una relajación del esfuerzo presupuestario. Y ello pese a que la Administración ha visto multiplicado por 2,7 su presupuesto entre 1986 y 1993, no aumentando la población reclusa más que en un 50 por 100 (Grande y Mateo, 1993).

En lo que se refiere al *gasto educativo,* una comparación internacional ajustada por diferenciales de renta y capacidades adquisitivas arroja aún para España un nivel inferior al que supondría un escenario de convergencia en gasto público. Sin embargo, en el caso que nos ocupa (como en el sanitario), las cifras de pérdida relativa de peso del gasto educativo en el gasto público sobre el PIB de la economía española se han de interpretar con cuidado, dado que están afectadas por los traspasos a las comunidades autónomas, y dicho gasto no se reimputa por funciones de un modo plenamente satisfactorio. Una vez neutralizado dicho efecto (Bengoechea, 1994), el peso del gasto educativo en el PIB aumenta sustancialmente. De nuevo, resulta aquí complejo un análisis de cuál pueda ser la futura evolución del gasto en educación con pretendido alcance globalizador. Sin embargo, todo apunta a: 1) que el gasto en Enseñanza Secundaria, a la vista de las reformas en las que se inserta (implantación de la E.S.O. entre 1995 y 1998), absorberá con creces un eventual descenso vinculado a la evolución demográfica, en la población escolar; por lo que difícilmente cabe esperar una reducción de financiación pública de dicho gasto; 2) que la Formación Profesional, todavía carente de un enfoque consolidado, requerirá cambios de adaptación al entorno laboral, de coste cierto (CES, 1995), y 3) que la enseñanza universitaria, en su actual diseño, organización y financiación, contiene todos los ingredientes capaces de absorber cualquier financiación al gasto público disponible. En estas circunstancias, y no tanto por los niveles de gasto alcanzados (Mora, 1994) como por su capacidad de crecimiento, el gasto en Enseñanza Superior debe ser objeto de particular atención. Nos referimos básicamente a la conveniencia de: 1) la incentivación de las políticas de descentralización en la gestión educativa que favorezca la aparición de figuras contractuales no funcionariales en el empleo de profesorado universitario, limitando los segundos a los puestos con responsabilidades permanentes en la administración universitaria (37); 2) la generalización, en la medida de lo posible, de la noción de distrito único para ámbitos territoriales prede-

finidos e implantación de competencia simulada en el otorgamiento de determinados fondos, asignación de nuevas titulaciones, plazas escolares, etc., y 3) la introducción de libertad de tasas, dentro de determinados márgenes, en la financiación universitaria.

Por lo que atañe al *gasto en vivienda,* es ésta una política relativamente vinculada a la de calidad de vida, flexible por tanto a las coyunturas económicas y al nivel de renta. Los cambios en los últimos años en el funcionamiento y estructura del mercado de trabajo, y así en la renta de los potenciales nuevos inquilinos, han venido, sin embargo, a complicar la situación. Los últimos planes quinquenales de vivienda (aprobado recientemente el relativo al quinquenio 1997-2001) han cifrado en un cuarto de millón anual las necesidades de vivienda, pese a que en el pasado nunca se consiguió alcanzar dicha cifra. En concreto, la *Encuesta Continua de Presupuestos Familiares* refleja la evolución del régimen de tenencia, que, tras disminuir entre los años 1989 y 1991, su crecimiento se ha recuperado recientemente. La introducción de desgravaciones fiscales en renta para el gasto en alquileres, de manera selectiva, intenta recuperar una perspectiva social del gasto de aquellos no propietarios de vivienda que cuentan con ingresos limitados. Como es sabido, el esfuerzo que tiene que hacer una familia en relación a sus ingresos para la compra de vivienda se sitúa en el 43 por 100 de la renta familiar en el caso de un sólo perceptor de ingresos. Con bonificaciones fiscales, el esfuerzo se sitúa en el 33 por 100, proporción similar a la generalmente establecida para poder obtener un crédito hipotecario. Por último, a los efectos de acceso a vivienda, a contraponer, por ejemplo, con las cifras de paro de jóvenes sin primer empleo, ha contribuido decididamente la reactivación del mercado hipotecario empujado por el descenso de los tipos de interés y el mantenimiento, pese a rumores diversos, del tratamiento fiscal favorable que en el impuesto sobre la renta reviste el gasto en vivienda (38). Su continuación, así como la de una significativa subsidiación de intereses, con mayor énfasis en la subvención a la persona más que «a la piedra», por la facilidad en este último caso de su capitalización regresiva, puede marcar el futuro del gasto público en apoyo a dicho programa social.

## III. REDEFINICIÓN DE LA FINANCIACIÓN DE ALGUNOS PROGRAMAS DE GASTO

La dificultad que plantea proceder a una revisión completa del Estado de bienestar, suficientemente importante para provocar cambios sustanciales en el gasto público, dados sus previsibles elevados costes políticos, hace aconsejable la introducción de una aproximación gradual. Ésta podría consistir en acompañar los cambios deseados de una mayor sensibilización «cultural» acerca de cuál debe de ser el papel del sector público en la economía, y de la «visualización» de determinadas opciones a través de la sustitución de ingresos tributarios por otros ingresos en la financiación del gasto público. No se trata con ello de desvirtuar los indicadores de presión fiscal (problema éste vinculado a su definición y cómputo), sino de reorientar parcialmente la política de financiación del gasto bajo criterios de disponibilidad de pago, con mayor presencia del principio de beneficio. De hecho, España es uno de los países en que menor peso tienen los ingresos no tributarios sobre los ingresos totales (entre tres y cuatro puntos por debajo de la media de los países de la OCDE: el 10 por 100 frente al 13 y el 14 por 100) (Moreno, 1995). Dicha alternativa, en sus distintas variantes, se ha postulado ya para la financiación de algunos servicios públicos e infraestructuras. Se trata de introducir la noción del impuesto-precio en determinadas actividades públicas. A la reflexión genérica de sus posibles ventajas e inconvenientes se dedica la última parte del presente trabajo.

### 1. El papel de los precios en los servicios públicos

Diversas son las acepciones que podemos dar a la noción de precio en general, y en relación a los servicios públicos en particular. Por ejemplo, podemos considerar los precios como: 1) un simple mecanismo de coordinación de decisiones de intercambio (por ejemplo, en las transferencias intra institucionales); 2) la expresión de una preferencia revelada coherente con la disposición a pagar, a la que deban ser sensibles las organizaciones suministradoras de servicios; 3) el reflejo de un coste unitario y de las condiciones operantes en el mercado, como guía de los costes de oportunidad en que se incurre con las decisiones adoptadas, y 4) en particular, un instrumento de financiación que pone énfasis no tanto en el derecho al acceso al servicio (esto es, gravando al contribuyente) como en la utilización real que del servicio se haga (incidiendo en el usuario). A este último efecto, objeto de atención más particularizada en lo que sigue, cabrá asociar las siguientes consideraciones. En primer lugar, la opción de aumentar la presencia de ingresos no

tributarios en la financiación de los servicios públicos va a depender, entre otros factores, de: *a)* la valoración que en los principios de eficiencia y equidad en la imposición se derive de la aplicación del principio del beneficio *versus* el principio de capacidad de pago en la recaudación fiscal; *b)* el grado de obligatoriedad deseable (o factible) en el consumo del servicio público en cuestión, dada la heterogeneidad de preferencias observada; *c)* el efecto disuasor esperado en la ilusión fiscal que se asocie a los precios, frente a la tributación en general, como elemento reductor del gasto público, al hacer menos opacos sus costes; *d)* el impacto que tenga en la utilización de servicios la coincidencia entre pago y consumo de un modo coetáneo; *e)* el peso del elemento cultural en la responsabilización del consumidor en favor o no de la utilización de un determinado servicio; de modo similar en lo que se refiere a las consecuencias que de dicho consumo se deriven: por ejemplo, a la vista de los incentivos que genera el hecho de que el usuario asuma los costes de información y de seguimiento de la calidad del servicio; *f)* el grado en que la propia elección o revelación de preferencia que muestra la utilización de un servicio constituya un elemento reductor de los costes públicos de control de los niveles de calidad de los servicios; *g)* sus efectos potenciales como instrumento de política económica, corrector de las distorsiones del mercado (externalidades, monopolios, existencia de racionamiento); *h)* su relevancia como elemento de disciplina en la gestión pública: dado que la financiación sigue a la elección el ejercicio del derecho de salida o «no compra», puede disciplinar, en este sentido, la eficiencia en la provisión pública; finalmente, *i)* como elemento de concienciación de costes (al introducir la idea de «sacrificio» para la obtención de algo valioso), con la inclusión de un elemento contributivo de proporcionalidad más allá de la noción asistencial (gratuidad), ya sea con aportación financiera o no; por ejemplo, en este último caso, con la exigencia a los usuarios de determinados comportamientos; en el primero, según cuál sea el peso que represente la propia contribución financiera, ya se defina como pago total por el servicio o proporcional, fijo o variable a la cantidad consumida, con franquicia o participación limitada en el coste, etc., ya sea su afectación a la totalidad de los servicios de una manera indiscriminada o de manera selectiva.

En segundo lugar, conviene destacar que las consecuencias resultantes de las distintas categorías señaladas, como veremos a continuación, cabrá remitirlas bien a las elasticidades precios y renta de los servicios afectados, bien al grado en que proceda identificar la demanda con la utilidad marginal decreciente del servicio tarifado.

### *Racionamiento* versus *racionalización*

Como es conocido, la utilización de precios en el consumo, en general, tiene consecuencias diversas según se pretenda aplicar como un factor de racionamiento o de financiación.

Como instrumento de financiación, su poder recaudador es más grande cuanto más afecta a prestaciones o a servicios de demanda inelástica; es decir, cuando su instrumentación no modifica el comportamiento del usuario; todo lo contrario de lo que se pretende cuando se utilizan los precios como elemento de racionalización del consumo: éstos tienen que afectar a las demandas más sensibles a los precios, incidiendo, preferentemente, sobre prestaciones para las que el coeficiente coste-beneficio resulta más dudoso o menos favorable.

Nótese que con la anterior diferenciación no se pretende cuestionar la utilización de los precios como instrumento de racionamiento, sino tan sólo distinguir dicho papel del relativo a la financiación o provisión de recursos adicionales. No se consideran, por tanto, los precios como causa de racionamiento. Éste está siempre presente en toda la asignación de recursos escasos. Lo relevante es analizar si este racionamiento se realiza sobre la base de cantidades (elegibilidad y tiempo de espera, básicamente) o de disponibilidad a pagar (precios).

Para lo anterior, una primera consideración se refiere a los ámbitos en los que los precios, como un mecanismo de racionalización económica, pueden mostrar ventajas respecto de la *alternativa impuestos*. Tres son los argumentos a valorar. *Primero,* el grado de externalidades positivas que deriva la sociedad del consumo de determinados servicios y bienes públicos y, por tanto, la posibilidad de internalizar por esta vía los beneficios y costes asociados a la decisión de su consumo. *Segundo,* la elasticidad precio de demanda que muestra dicho consumo; ello remite a comportamientos individuales que se puedan determinar más por gustos o preferencias que según necesidad (demanda rígida o inelástica). *Tercero,* los costes de recaudación (y de transacción en general) asociados con una vía u otra de financiación, ya que pueden ser decisivos para elegir una u otra opción.

Si el análisis se hace *en términos de bienestar,* lo relevante pasa a ser la distorsión que genera en la elección del consumidor una

alternativa u otra de financiación. Según esta valoración, la aproximación convencional relativa a los cambios en el excedente del consumidor se centraría, en el caso de la imposición, en el exceso de gravamen. En la medida en que un impuesto no es neutral, la financiación tributaria se asocia a pérdidas importantes de bienestar. A diferencia de lo anterior, al responder los precios a un mecanismo de cambio voluntario, dicha pérdida puede ser menor.

Está claro, sin embargo, que otros factores, además de las consideraciones de eficiencia, son importantes en esta valoración. Pero lo que queremos destacar es que para analizar las pérdidas de bienestar derivadas de la «sobreutilización» de los servicios por encima de los niveles de consumo efectivos, un indicador basado exclusivamente en el coste relativo (peso del gasto público financiado con impuestos sobre el total de la renta de un país) tiende a infravalorar las pérdidas de bienestar. Desde un punto de vista teórico, la clave de la comparación de los dos tipos de financiación radica en la *ratio* de la efectividad bienestar-consumo asociados a una forma u otra de financiación.

En términos de *incidencia distributiva*, la introducción de precios en la financiación pública remite el análisis a cuestiones relativas al modo de aplicación concreta que se haga de sus distintas modalidades; esto es, a la vista de

- el tratamiento que se quiera dar al pago directo por dichos servicios dentro de los gastos fiscales;

- si en la cuantía de las deducciones se considera el total del gasto privado en el servicio o tan sólo de sus componentes no concurrentes con las prestaciones públicas;

- si la deducción se aplica a la base imponible o sobre la cuota, con o sin limitaciones en lo que se refiere a los beneficiarios de la deducción, y con o sin limitaciones en lo que se refiere a la cuantía de la deducción.

La aplicación concreta que se haga de los precios resulta, por tanto, decisiva a efectos de valorar su incidencia concreta sobre la equidad del conjunto de ingresos públicos.

En cualquier caso, la teoría de los precios ofrece algunas consideraciones preliminares que parece oportuno explorar en lo que se refiere a los distintos *sistemas de tarificación*.

1) En situación de óptimo de segundo grado, son resultados de la teoría económica a considerar para la aplicación práctica de una política de precios los siguientes: *a)* la tarificación según costes marginales a corto plazo, en contextos de costes decrecientes, puede continuar exigiendo la cobertura de costes unitarios de capital por otras vías ajenas a los propios precios. Para ello, una justificación basada en externalidades de opción —o beneficio por el derecho al acceso— puede ser necesaria, particularmente en todos aquellos casos en que usuario y contribuyente no coincidan; *b)* la tarificación diferenciada de los costes unitarios de capital ante sucesivas ampliaciones de demanda y presencia de indivisibilidades en la producción (incluyendo o no nuevos servicios) genera fluctuaciones en los precios no deseables a la vista de su impacto potencial sobre el consumo, y *c)* la aplicación de una cuota variable, con precio igual a los costes marginales de utilización, y una cuota fija tiene efectos diversos según cuál sea el grado de utilización de los servicios.

2) Asimismo, puede argumentarse que, en principio, es probable que —a igual impacto sobre el gasto público— desde un punto de vista social resulte más razonable garantizar en todo caso niveles básicos de utilización, cubiertos en su totalidad sin pagos individuales, que financiar variantes de la prestación anterior, cubiertas todas ellas tan sólo parcialmente.

3) De manera similar, parece más conveniente limitar el papel de los mecanismos de racionamiento vía precios a unas pocas prestaciones (óptimamente, las que presentan peores *ratios* coste-efectividad) que utilizar tasas de menor importe pero afectando al conjunto o a una mayor parte de prestaciones.

4) En los diferentes supuestos de determinación de precios, no cabe identificar siempre necesariamente fuentes adicionales de financiación con pago del usuario. Es posible entender igualmente, dentro de dicha estrategia, *a)* la identificación de la parte correspondiente a la «cuota fija» como contraprestación capitativa a una provisión básica, obtenible por el individuo a partir de los diferentes proveedores existentes en el mercado (como si de «vales» se tratase), y *b)* la consideración del coste de la contribución adicional voluntaria como elemento de negociación salarial destinada a cubrir ciertos niveles complementarios del servicio en cuestión.

## 2. Ingresos afectados a programas de gasto singulares

De modo alternativo a la política de financiación anterior, la *afectación de ingresos fiscales* a

determinadas políticas de gasto social puede suponer una vía de avance con objetivos similares a los anteriormente comentados. Se trata de establecer impuestos «afectados» o recargos específicos en impuestos generales para la financiación singularizada de determinados programas de gasto (Teja y Bracewell-Milnes, 1991).

Tanto nuestra Ley General Presupuestaria como la doctrina financiera tradicional se muestran contrarias al principio de afectación de ingresos, abogando en favor de la unidad de caja y del principio de universalidad. Las razones podemos agruparlas en torno a las siguientes ideas: *a)* afectar ingresos a determinados gastos puede dañar el necesario control del gasto; *b)* puede distorsionar la asignación de recursos, dejando infradotadas determinadas partidas, al albur de las fluctuaciones de los ingresos, de una manera incompatible con las necesidades de gasto; *c)* genera inflexibilidad en la estructura de los ingresos, con lo que el Parlamento ve dañada su autonomía y dificultada su acción legislativa y fiscal; *d)* sus efectos supuestamente beneficiosos, por cuanto se financian necesidades de gasto coyuntural sin comprometer para ello financiación general, pueden desvanecerse en el tiempo, al mostrar que, una vez establecida dicha modalidad de ingresos, se mantienen y no desaparecen.

El atractivo de aplicar una estrategia de afectación de ingresos a nuevas necesidades de gasto se suele asociar a: *a)* la teoría de Lindahl de los impuestos-precio, *b)* las pérdidas de bienestar de otro modo derivadas de la financiación tributaria general y *c)* las argumentaciones de quiebra relativa de mecanismos de ilusión fiscal que, desde la perspectiva de la elección pública, parecen acompañar, en otro caso, determinados crecimientos del gasto público.

De este modo, se considera que la afectación de ingresos a determinadas categorías de gasto puede: *a)* reducir el coste de proyectos específicos, asegurando un balance adecuado para su financiación; *b)* ayudar a financiar públicamente proyectos deseables venciendo las resistencias de los contribuyentes a un aumento genérico de presión fiscal; *c)* asegurar la continuidad de la financiación de determinados programas, en la medida en que los contribuyentes consideran satisfactoria la prestación pública correspondiente; *d)* provocar el reconocimiento social de que la no afectación supone, en la práctica, la financiación incondicionada de incrementos marginales de gasto de los programas existentes más que la utilización política de la financiación disponible en favor de programas alternativos. Esta sería la comparación relevante a efectos de valorar la soberanía real de la acción legislativa y fiscal de los parlamentos ante una fórmula u otra de financiación.

En realidad, se observan en la legislación fiscal de los países occidentales, en distinto grado, ingresos fiscales y parafiscales muy próximos a la idea de afectación aquí comentada. Entre dichas figuras destacan:

*a)* Ingresos potencialmente vinculables a la financiación de las redes viarias (impuestos de circulación, licencias de vehículos de motor, ingresos sobre carburantes, tasas de aparcamiento, multas de tráfico, peajes denominados «blandos» y, en su caso, formas de tributación sobre la congestión del tráfico; *b)* ingresos contributivos de programas de seguridad social (de desempleo, pensiones contributivas, formación ocupacional, etc.); *c)* ingresos por loterías y juegos de azar vinculados a determinados programas de bienestar, subvenciones a entidades deportivas, etcétera; *d)* impuestos sobre «pecados» (alcohol, tabaco) vinculables preferentemente al gasto sanitario; *e) royalties*, tasas y licencias para la financiación de cadenas públicas de televisión, aeropuertos, etc.; *f)* finalmente, la valoración de los vales y de los gastos deducibles como forma de financiación e incentivo a determinadas políticas de gasto (se entiende que de manera sustitutiva de los programas públicos existentes). Ello no deja de suponer, indirectamente, una afectación de gastos fiscales a determinados comportamientos individuales que, de modo total o parcial, pueden responder al principio del beneficio.

La posición de balance de argumentos que aquí propondríamos como conclusión es que las deficiencias en el sistema de presupuestación de corte histórico que informa el comportamiento del gasto público en la actualidad es, quizás, el activo principal de los ingresos afectados: un incrementalismo que no incentiva reducciones de gasto en etapas expansivas de la economía, y una restricción financiera uniforme también incremental en etapas de crisis *(cash limits)* que no sólo no incentiva la eficiencia, sino que castiga relativamente a los que, en el pasado, más responsables se mostraron en relación con los costes de la provisión pública, al contar con peores posibilidades de ajuste a la nueva restricción creada. En el pasivo de los ingresos afectados cabe quizás imputar la posible «voladura» incontrolada de programas públicos, no bien visualizados por los contribuyentes en sus beneficios; efecto previsiblemente esperable de aquellas funciones de gasto con un grado de externalidades

mayor —justificación en primer lugar de la intervención pública—, no siendo ello siempre deseable en sus consecuencias ni por parte del legislativo ni de la propia ciudadanía en su conjunto.

En España, los ingresos afectados, como modalidad de financiación, se han propuesto, de vez en cuando, para las políticas de infraestructuras, proceso integral del agua (canon de saneamiento) y, bajo la forma de copagos o tiquets moderadores, para la financiación de la sanidad. A la vista del techo que en su evolución dinámica puede haber alcanzado ya la presión fiscal en nuestro país, experimentar al respecto de una manera ordenada se nos antoja como una opción superior a la aplicación indiscriminada de dichas alternativas.

## ALGUNAS CONCLUSIONES

No es fácil esquematizar lo aquí expuesto sin incurrir en riesgos de sobresimplificación. No quisiéramos, sin embargo, dejar de señalar lo siguiente:

**1.** Entre lo estrictamente privado y lo público puro, existe un gradiente de medidas de regulación-intervención que ofrecen ámbitos de análisis de interés para el estudioso de las políticas públicas. Estudiar «pros» y «contras» de las distintas medidas parece hoy del todo oportuno. Atrincherarse en una u otra disyuntiva tiene hoy, en todo caso, un escaso sentido desde el punto de vista de la investigación en economía pública.

**2.** En el caso de las ayudas sociales monetarias, la crisis de la financiación pública exige una mejor selección de destinatarios. Para la prestación en especie de los servicios sociales, además de lo anterior, la separación de la financiación de la producción de los servicios es esencial. En la función sanitaria asistencial, y en el contexto de la separación entre provisión y producción, cabría considerar la posibilidad de introducción de un poder intermedio, separado del financiador (político), para la compra eficiente de los servicios, siempre dentro de un esquema de aseguramiento social. Lo último, para mantener el *pool* de financiación apropiado como sistema nacional de salud; lo primero, como elemento de eficiencia asignativa, incentivado por el traslado de riesgo que se produce, desde el garante de la cobertura al gestor de los servicios.

**3.** De los éxitos y de los fracasos en la redefinición de la intervención pública en la economía, no sólo depende posiblemente el mantenimiento de nuestro actual Estado de bienestar, sino también la prosperidad de la economía de la que se nutre y fundamenta. Un ejercicio —el de repensar la actuación del sector público— que requiere creatividad entre economistas y gestores públicos, no exenta de incertidumbres, pero que se nos antoja inaplazable.

### NOTAS

(*) Texto de la ponencia presentada por los autores a la I Asamblea de la Asociación Española de Economía Pública (8-9 de marzo de 1996).

(1) La tendencia a largo plazo al aumento de la *ratio* gasto/PIB será difícil de compensar con un incremento en la *ratio* ingresos/PIB, especialmente en aquellos países donde los ingresos constituyen un porcentaje alto del PIB. A medida que aumenta la presión fiscal, se tiende a observar una mayor evasión, así como otros efectos adversos sobre los incentivos y la eficiencia económica. En este marco, la consolidación presupuestaria en la mayoría de los países miembros debería centrarse, principalmente, en la reducción del gasto público más que en el aumento de la carga fiscal del sector privado (Instituto Monetario Europeo, 1995). Por otra parte, *The Economist* (1995) subraya que de los 52 reajustes presupuestarios realizados en los países de la OCDE entre 1964 y 1992, sólo 14 tuvieron éxito, y en estos casos el 80 por 100 de la reducción del déficit provino de recortes del gasto.

(2) Los principales trabajos empíricos en esta materia son los de Grilli y otros (1991), Alesina y Tabellini (1990), Alesina y Drazen (1991), Roubini y Sachs (1989a, 1989b) y Von Hagen (1991, 1992). Una buena síntesis es la ofrecida por Alesina y Perotti (1995 y 1996).

(3) Como mejor botón de muestra del estado del debate en España, puede consultarse la monografía «La competitividad de la industria española», Papeles de Economía Española, n.º 56, 1993.

(4) El concepto de «restricción presupuestaria blanda» ha sido acuñado por Kornai (1986) para referirse a aquellas situaciones en las que un agente económico, mediante presiones de todo tipo sobre el gobierno, logra ampliar ineficientemente su conjunto de oportunidades —mediante subvenciones, tolerancia ante el fraude, incumplimiento de condiciones crediticias o precios fijados administrativamente, por ejemplo—, trasladando el coste al resto de la sociedad. Este comportamiento afecta tanto a los agentes privados —sindicatos, conglomerados empresariales, organizaciones sectoriales, etcétera— como al propio sector público. El comportamiento tradicional de la empresa pública hasta mediados de los ochenta o el incumplimiento sistemático de las previsiones presupuestarias ofrecen dos ejemplos. Rodrik (1990) ha empleado analíticamente este concepto para discutir las ventajas e inconvenientes de la integración europea para los países de la Europa del Sur.

(5) Pollard (1993) y Doyle y Weale (1995) subrayan, no obstante, que el papel de la independencia es menor en períodos de tipos de cambio fijos o estables. Asimismo, la independencia podría justificarse, en muchos casos, como la plasmación institucional de la aversión social a la inflación, más que como la causa de unas tasas de inflación reducidas.

(6) Incluso al nivel más primario, que es el estadístico, la relación de interdependencia entre gastos e ingresos públicos tiende a presentar diferencias entre países. En el caso de España, por ejemplo, la dinámica presupuestaria parece estar dominada por los ingresos públicos: los aumentos de presión fiscal sólo son eficaces transitoriamente, y tienden a generar un mayor déficit en el futuro. En otros países, el patrón de interdependencia gastos-ingresos presenta rasgos distintos (véase González-Páramo, 1994a, y las referencias en éste citadas).

(7) La actividad de los grupos de presión no siempre es improductiva. En particular, cuando los gobiernos se abstienen de desarrollar políticas que promueven el crecimiento (por ejemplo, subsidiación del capital generador de externalidades positivas o preservación del medio ambiente), cierto nivel de actividad de estos grupos podría ser socialmente óptimo (véase Mork, 1993).

(8) La mejor expresión de estas ideas puede encontrarse en el antiguo manual de Rolph y Break (1961): «(...) la disminución de la desigualdad se convierte en un instrumento de mejora de la capacidad productiva de la sociedad (...) sin necesidad de recurrir a juicios de valor explícitos sobre la distribución de la renta». Aunque imprecisa, esta afirmación sugiere que determinadas políticas redistributi-

vas dirigidas a los segmentos más pobres de la sociedad podrían aumentar la productividad y generar, al mismo tiempo, un beneficio social neto positivo. La posición de ROLPH y BREAK guarda cierta analogía con la idea de redistribución paretiano-eficiente: bajo ciertas condiciones, la redistribución es una condición necesaria para alcanzar asignaciones de recursos eficientes. Estas condiciones se encuentran en el altruismo (HOCHMAN y RODGERS, 1969), la consideración de la redistribución como un bien público puro (THUROW, 1971) o el papel de la redistribución como mecanismo de seguro (BRENNAN, 1973). MEDEL (1981) ofrece una buena revisión de esta literatura.

(9) Existen modelos en los que la relación entre desigualdad y crecimiento no es monótona. GARCÍA PEÑALOSA (1994) ofrece una completa revisión de esta literatura.

(10) Aunque en el texto nos referimos únicamente a las transferencias a las familias, es conveniente apuntar que los subsidios a empresas son ineficientes cuando existen condiciones competitivas. Sin embargo, las transferencias a empresas pueden cumplir también una función correctora de externalidades. Así, por ejemplo, si la productividad privada del capital de cada productor está positivamente afectada por el *know-how* de los restantes productores (ROMER, 1986), la subsidiación del capital es eficiente y aumenta la tasa de crecimiento (véase BARRO y SALA-I-MARTÍN, 1992).

(11) La ya citada revisión de GARCÍA PEÑALOSA (1994) sintetiza estos y otros trabajos.

(12) BENABOU (1993) ha apuntado recientemente que los gastos en educación financiados públicamente aumentan el crecimiento a largo plazo, al reducir la heterogeneidad en los niveles de capital humano. La heterogeneidad juega el papel de una externalidad negativa.

(13) BISHAI y SIMON (1987) han utilizado un macromodelo de simulación para estudiar los efectos del gasto sanitario y de otros gastos públicos (inversión y educación) sobre el crecimiento económico. Sus resultados son dependientes del ritmo de avance del progreso técnico. Cuando éste es bajo, un mayor gasto sanitario acelera el crecimiento inicialmente (una década), para reducirlo a más largo plazo; cuando el avance técnico es rápido, el gasto sanitario promueve un crecimiento sostenido de la renta per cápita, aunque de cuantía modesta comparada con los efectos de la educación o de la inversión pública. EASTERLY y REBELO (1993), por su parte, estudian econométricamente el impacto de distintas variables de política pública sobre el crecimiento. En el caso específico de la inversión pública destinada a la provisión de servicios sanitarios, no se encuentra un efecto significativo sobre la renta per cápita, aunque este gasto parece tener un impacto (marginalmente) positivo sobre la inversión privada. Este hallazgo implica que, caso de existir un impacto favorable de la inversión sanitaria pública sobre el crecimiento, éste se produciría indirectamente a través de la inversión privada.

(14) En este caso, sin embargo, maximizar el crecimiento puede ser socialmente subóptimo, ya que los servicios públicos aumentan directamente el bienestar de los consumidores (véase BARRO, 1990).

(15) ANDRÉS y otros (1995) también obtienen una relación negativa, aunque es marginalmente significativa. CASTLES y DOWRICK (1990), por el contrario, no hallan asociaciones estadísticamente significativas.

(16) Si el consumo público aumenta la utilidad marginal del consumo privado, se dice que ambos son complementarios.

(17) En GONZÁLEZ-PÁRAMO (1989, 1990) se contienen indicadores ilustrativos de las principales carencias relativas de España en materia de política social e infraestructuras en torno a 1985. Para infraestructuras terrestres, ANTÓN y otros (1992) estiman la dotación española en algo más de un 60 por 100 respecto a los siete países del núcleo central europeo. En el mismo sentido, ARGIMON y MARTÍN (1993) han construido una serie histórica de infraestructuras de transportes y comunicaciones. Para la comparación con otros países desarrollados, puede consultarse FORD y PORET (1991).

(18) Los capitales público y privado son complementarios cuando la productividad marginal del capital privado aumenta al hacerlo la cantidad de capital público disponible.

(19) Existe una amplia gama de hipótesis teóricas que avalan cualquier posible dirección de causalidad. Así, BUCHANAN y WAGNER (1977) sostienen que la financiación de gasto con déficit facilita un mayor gasto en el futuro debido a la existencia de «ilusión fiscal». Por otra parte, BRENNAN y BUCHANAN (1980) sugieren que un «gobierno Leviatán» se comporta de forma que unos mayores impuestos hoy conducen a un mayor gasto en el futuro. Sin embargo, BARRO (1979) y PEACOCK y WISEMAN (1979) afirman que los aumentos en el gasto en el presente tienden a ser seguidos por elevaciones impositivas en el futuro. Para detalles sobre esta literatura, véase ANDERSON y otros (1986).

(20) JOULFAIAN y MOOKERJEE (1991) y MILLER y RUSSEK (1990) ofrecen una revisión de la literatura empírica reciente.

(21) Puede encontrarse una exposición más detallada de los principales rasgos del modelo presupuestario español en GONZALEZ-PÁRAMO, UTRILLA y VALIÑO (1994); RUIZ-HUERTA y GIMÉNEZ (1993), y VON HAGEN y HARDEN (1994).

(22) Un detallado estudio sobre el presupuesto como instrumento de control en España puede encontrarse en EDO. DE PABLOS y VALIÑO (1994).

(23) La ejecución presupuestaria de 1994 no rompería con este modelo, pues no lo pretendía. El reto fundamental de los Presupuestos de 1994 —una vez reconocida la inviabilidad del primer Plan de Convergencia— era relativamente modesto: cumplir el objetivo de déficit del 6,4 por 100 para el conjunto de las administraciones públicas en un marco de bajo crecimiento (1,3 por 100). En julio, con motivo de la aprobación del segundo Plan de Convergencia, este objetivo fue revisado al 6,7 por 100 debido a un mayor déficit imputado a las administraciones territoriales. Utilizando criterios contables homogéneos, las cifras definitivas de 1994 habrán sobrepasado el objetivo revisado en 0,3 puntos del PIB, en un contexto de crecimiento económico superior al proyectado. Así, pese a la orientación restrictiva de los Presupuestos de 1994, a falta de otra «tecnología de compromiso» que el del cumplimiento de un objetivo cuantitativo, puede afirmarse que estos resultados suponen un avance corto en la corrección del déficit. Corto en cuanto al nivel de partida del déficit estructural —que la OCDE y la Unión Europea estiman entre el 5 y el 6 por 100 del PIB—, y corto respecto de la necesaria disminución del ritmo de acumulación de la deuda pública.

(24) Tomando el período 1954-1994, se observa que el coeficiente de correlación contemporáneo entre cambios en la inversión pública y cambios en el déficit primario es 0,41; tras un período, se hace negativo: –0,14; y a los dos años, su valor alcanza el –0,34. Estas cifras sugieren que reducciones en la inversión pública son seguidas en breve por aumentos del déficit primario, conclusión que confirma el análisis impulso-respuesta: el efecto inicial de reducción del déficit es plenamente compensado en los dos años siguientes. Para completar esta evidencia descriptiva, el análisis de causalidad «a la Granger» permite concluir que los cambios en la inversión pública no causan los cambios en el déficit primario.

(25) HARRISON (1991) ofrece un interesante y detallado análisis crítico de la experiencia británica a lo largo de la década 1979-1989. En OCDE (1990 y 1991) se contiene abundante información sobre las experiencias de gestión pública llevadas a cabo en los países miembros. OXLEY (1993) describe y valora algunas de estas experiencias. ORTÚN (1993) es una buena referencia sobre los conceptos básicos en materia de gestión pública.

(26) Parte del contenido de este segundo apartado corresponde a LOPEZ CASASNOVAS (1996).

(27) Desde un punto de vista espacial (por provincias), tomando la renta familiar por habitante, se observa cómo entre 1967 y 1987 el índice de concentración de Gini se redujo de 0,163 a 0,097.

(28) En este último país, la evolución registrada en la distribución de la renta entre 1980 y 1990 indica una alarmante tendencia: aunque la renta real de la economía doméstica media del quintil inferior aumentó un 4,3 por 100, la renta de la economía doméstica media del quintil superior aumentó un 18,1 por 100. Entre el 60 y el 70 por 100 del aumento total que experimentó la renta durante 1980 y 1990 fue a parar al 1 por 100 superior. Aunque la «tarta» de renta en Estados Unidos se agrandó, casi toda la parte adicional fue a parar a muy pocas personas.

(29) Véase «Ahorro, riqueza y edad. España, 1980», Univ. de Barcelona, 1992, mimeo.

(30) Por ejemplo, podría señalarse que lo importante no es la renta que percibe una persona en un año cualquiera, sino la que percibirá a lo largo de toda su vida. Una instantánea de un año puede reflejar la existencia de una desigualdad mayor de la que existe realmente. Se sostiene a menudo que lo importante es la movilidad social, la posibilidad de las personas, nacidas en el seno de una familia pobre, de mejorar socialmente. Acerca de esto último, las estadísticas relati-

vas a EE.UU. (STIGLITZ, 1994) muestran que las historias de movilidad son, en buena medida, un mito. Mientras que algunas personas cuyo padre tenía una renta que se encontraba en el 5 por 100 superior tienen un 30 por 100 de probabilidades de figurar en el 10 por 100 superior, las personas cuyo padre tenía una renta que se encontraba en el 5 por 100 inferior sólo tienen un 1 por 100 de probabilidad de alcanzar el 10 por 100 superior.

(31) Por ejemplo, con un brazo roto se pueden dar clases, pero no conducir autobuses: mientras que sólo en el segundo caso la baja laboral cabría considerarla como «necesaria», no hay duda de que en ambos casos los dos individuos la puedan «preferir».

(32) Consideremos, por ejemplo, la preocupación por la integración de personas con minusvalías. Por un lado, el Estado, a través de sus múltiples agentes, puede incorporar distintos medios en un mismo programa o propósito. Así, a través del Departamento de Trabajo, puede comprometer o incentivar a las empresas, a las públicas al menos, a contratar un determinado porcentaje de personas con minusvalías en sus plantillas; del Departamento de Servicios Sociales, facilitar ayuda en especie a través de asistentes sociales y ayuda domiciliaria o reembolsar determinados gastos —grúas para baño, telefonía móvil, etc.—; del de Transporte, favorecer el acceso al transporte público con elevadores o espacios destinados a sillas de ruedas; de los Ayuntamientos, hacer obras de encintado de aceras para permitir una más fácil circulación del colectivo afectado por minusvalías; del Departamento de Hacienda, desgravar en el impuesto sobre la renta determinados gastos a efectos de compensar por una menor capacidad de pago; del Departamento de Industria, subvencionar al sector de la automoción determinadas aplicaciones que faciliten el tráfico rodado de dichas personas; de los departamentos educativos, desarrollar programas de integración y formación específicos, etcétera.

(33) Comentarios a BESLEY y GOUVEIA (1994).

(34) En LÓPEZ CASASNOVAS, dir. (1994).

(35) Esto es, cómo diseñar instituciones y políticas públicas que aprovechen los puntos fuertes del mercado y de los poderes del Estado, respectivamente, de modo que se evite el fallo de mercado sin morir en el intento (esto es, sin conllevar en el esfuerzo los puntos débiles de la actuación del Estado).

(36) En LÓPEZ CASASNOVAS, dir. (1994).

(37) Es conocido que sólo en este caso existen incentivos a contratar profesionales con niveles de capacitación superiores a los de los propios seleccionadores, condición necesaria ésta para el avance científico de las universidades.

(38) Esto es, de la deducción en la cuota del IRPF de la cantidad invertida con el límite del 30 por 100 de la base liquidable, y de los intereses de los capitales ajenos invertidos en la compra, con un límite máximo de 800.000 ptas. anuales en declaración individual y un millón en declaración conjunta, que se restan de los rendimientos del capital inmobiliario.

## BIBLIOGRAFÍA


ALESINA, A. (1988), «Macroeconomics and politics», *NBER Macroeconomics Annual 1988*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts.

ALESINA, A., y TABELLINI, G. (1990), «A positive theory of fiscal deficits and government debt», *Review for Economic Studies*, 57, páginas 403-414.

ALESINA, A., y DRAZEN, A. (1991), «Why are stabilizations delayed? A political economy model», *American Economic Review*, 81, páginas 1170-1188.

ALESINA, A., y RODRIK, D. (1991), «Distributive politics and economic growth», CEPR, *Discussion Paper*, 565, Cambridge.

ALESINA, A., y RODRIK, D. (1994), «Distributive politics and economic growth», *Quarterly Journal of Economics*, 109, mayo, páginas 465-490.

ALESINA, A., y PEROTTI, R. (1995), «The political economy of budget deficits», *IMF Staff Papers*, 42, págs. 1-31.

— (1996), «Fiscal discipline and the budget process», *American Economic Review*, Papers and Proceedings, págs. 401-407.

ANDERSON, W.; WALLACE, M., y WARNER, J. (1986), «Government spending and taxation: What causes what?», *Southern Economic Journal*, enero, págs. 630-639.

ANDRÉS, J.; BOSCÁ, J. E., y DOMÉNECH, R. (1995), «Main patterns of economic growth in OECD countries», *Investigaciones Económicas*, XIX, enero, págs. 35-64.

ANDRÉS, J., y HERNANDO, I. (1995), «Inflación y crecimiento a largo plazo», Banco de España, *Documentos de Trabajo*, mimeo, noviembre.

ANTÓN, V.; BURGOS, J., y COLL, P. (1992), «Comparación del gasto de las administraciones públicas entre España y los países de la CE», Dirección General de Planificación, Ministerio de Economía y Hacienda, *Documentos de Trabajo*, d-92009, noviembre.

ARGIMÓN, I.; GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M., y ROLDÁN, J. M. (1994), «Inversión privada, gasto público y efecto expulsión: Evidencia para el caso español», Banco de España, Servicio de Estudios, *Documento de Trabajo*, 9.424.

– (1995), «Does public spending crowd out private investment? Evidence from a panel of 16 OECD countries» Banco de España, Servicio de Estudios. *Documento de Trabajo*, 9.523.

— (1997), «Evidence of public spending crowding-out from a panel of OECD countries», *Applied Economics*, en prensa.

ARGIMON, I., y MARTIN, M. J. (1993), «Productividad e infraestructuras en la economía española», *Moneda y Crédito*, 198, páginas 207-241.

ASCHAUER, D. A. (1989a), «Is public expenditure productive?», *Journal of Monetary Economics*, 23, págs. 177-200.

– (1989b), «Does public capital crowd-out private capital?», *Journal of Monetary Economics*, 24, págs. 171-188.

BAIRAM, E., y WARD, B. (1993), «The externality effect of government expenditure on investment in OECD countries», *Applied Economics*, 25, págs. 711-716.

BAJO, O., y SOSVILLA, S. (1993), «Does public capital affect private sector performance? An analysis of the Spanish case, 1964-1988», Instituto de Estudios Fiscales, *Papeles de Trabajo*, 1/93.

BALASSA, B. (1990), «Public finance and economic development», en V. TANZI (ed.), *Public finance, trade and development*, Wayne State University Press, Detroit.

BARRO, R. J. (1979), «On the determination of public debt», *Journal of Political Economy*, 87, págs. 940-971.

– (1990), «Government spending in a simple model of endogenous growth», *Journal of Political Economy*, 98, págs. S103-S125.

– (1991), «A cross-country study of growth, saving and government», en D. BERNHEIM y J. SHOVEN (eds.), *National saving and economic performance*, NBER, University of Chicago Press, Chicago, Illinois, páginas 271-301.

–, y SALA-I-MARTÍN, X. (1992), «Convergence», *Journal of Political Economy*, 100, páginas 223-251.

BEAN, C. (1992), «Economic and Monetary Union in Europe», Centre for Economic Performarce, *Discussion Paper*, n.º 86, julio.

BECKER, G. (1964), *Human capital*, National Bureau of Economic Research, Nueva York.

–, y MURPHY, K. (1988), «The family and the State», *Journal of Law and Economics*, 31, págs. 1-18.

BEHRMAN, J. (1991), «Nutrition, health, and development», en G. PSACHAROPOULOS (ed.), *Essays on poverty, equity and growth*, Pergamon Press-World Bank, Nueva York.

BÉNABOU, R. (1993), «Heterogeneity, stratification and growth», *European Summer Symposium in Macroeconomics* (CEPR), Roda de Bará (Tarragona), mimeo.

BENGOECHEA, A. (1994), *El gasto público en educación en la Comunidad Valenciana*, IVIE (mimeo).

BERTOLA, G. (1993), «Factor shares and savings in endogenous growth», *American Economic Review*, 85, págs. 1.184-1.198.

BERNDT, E. R., y HANSSON, B. (1992), «Measuring the contribution of public infrastructure capital in Sweden», *Scandinavian Journal of Economics*, 94, Supplement.

BESLEY, T., y GOUVEIA, M. (1994) «Alternative systems of health care», *Economic Policy*, 4.

BHAGWATI, J. (1973), «Education, class structure, and income inequality», *World Development*, 1, mayo.

BISHAI, D., y SIMON, H. (1987), *A system dynamics model of the impact of health expenditure on economic development*, Cedars-Sinai Medical Center, Los Angeles, mimeo.

BORGE, L. M., y otros (1987), «Comportamiento tecnológico y productivo de la empresa pública española», *Investigaciones Económicas*, XI.

BRENNAN, G. (1973), «Pareto desirable redistribution: The non altruistic dimension», *Public Choice*, 14, págs. 43-67.

–, y BUCHANAN, J. (1980), *The power to tax: Analytical foundations of the fiscal constitution*, Cambridge University Press, Cambridge, Massachusetts.

BUCHANAN, J., y WAGNER, R. (1977), *Democracy in deficit*, Academic Press, Nueva York.

BUITER, W. (1992), «Should we worry about the fiscal numerology of Maastricht», CEPR, *Discussion Paper Series*, 668, junio.

–; CORSETTI, G., y ROUBINI, N. (1992), «'Excessive deficits': Sense and nonsense in the Treaty of Maastricht», CEPR, *Discussion Paper Series*, 750, diciembre.

CASHIN, P. (1992), *The effect of public investment, transfers and taxes on economic growth: Theory and evidence for 23 developed countries*, Yale University Press, mimeo.

CASTLES, F., y DOWRICK, S. (1990), «The impact of government spending levels on medium-term economic growth in the OECD, 1960-1985», *Journal of Theoretical Politics*, 2, págs. 173-204.

COMISIÓN CE (1991), «One market, one money», *European Economy*, 44.

– (1993), *Annexe statistique d'Economie européenne*. DG-II, Bruselas, 18 de junio.

COMITÉ DELORS (1989), *Report on Economic and Monetary Union in the European Community*, Comisión de la CE, Bruselas.

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (CES) (1995), «Economía, trabajo y sociedad», *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España 1994*. Madrid.

CUKIERMAN, A. (1992), *Central bank strategy, credibility, and independence*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts.

CULLIS, J., y WEST, P. (1979), *The economics of health: An introduction*, Martin Robertson, Oxford.

DE LONG, J. B., y SUMMERS, L. H. (1992), «Macroeconomic policy and long-run growth», Federal Reserve Bank of Kansas City, *Economic Review*, 77, págs. 5-29.

DE RUS, G. (1991), «El mercado de servicios de transporte público en España», *Investigaciones Económicas*, XV.

DEL RIO, C., y RUIZ-CASTILLO, J. (1995), «Ordenaciones de bienestar e inferencia estadística. El caso de las EPF de 1980-81 y 1990-91», *Documento de Trabajo* 95-10. Universidad Carlos III, Madrid.

DOYLE, C., y WEALE, M. (1995), «Do we really want and independent central bank», *Oxford Review of Economic Policy*, 10, páginas 61-77.

DRÈZE, J. (1995), «Forty years of public economics: A personal perspective», *Journal of Economic Perspectives*, spring, páginas 111-130.

EASTERLY, W., y REBELO, S. (1993), «Fiscal policy and economic growth: An empirical investigation», *Journal of Monetary Economics*, 32, págs. 458-493.

EDO, V.; DE PABLOS, L., y VALIÑO, A. (1994), *El Presupuesto como instrumento de control del gasto público*, Fundación Banco Bilbao Vizcaya, Programa de Investigaciones del Centro de Estudios sobre Economía Pública.

ERENBURG, S. J. (1993), «The real effects of public investment on private investment», *Applied Economics*, 25, págs. 831-837.

–, y WOHAR, M. E. (1995), «Public and private investment: are there causal linkages?», *Journal of Macroeconomics*, vol. 17, 1.

FISCHER, S. (1991), «Growth, macroeconomics, and development», NBER, *Working Paper*, 3.702.

FRIEDLAND, R., y SANDERS, J. (1985), «The public economy and economic growth in Western market economies», *American Sociological Review*, 50, págs. 421-437.

FORD, R., y PORET, P. (1991), «Infrastructure and private-sector productivity», *OECD Economic Studies*, 17.

GALOR, O., y ZEIRA, J. (1993), «Income distribution and macroeconomics: The human capital connection», *Review of Economic Studies*, 60, págs. 35-52.

GARCIA DURÁN, J. (1992), *Ahorro, riqueza y edad. España, 1980*, Univ. de Barcelona, mimeo.

GARCÍA PEÑALOSA, C. (1994), «Inequality and growth: A note on recent theories», *Investigaciones Económicas*, XVIII, páginas 97-116.

GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M. (1989), «The role of the public sector in Spain: Structural characteristics and policy adjustment on the road to the EEC internal market», Project on «Economic integration in the enlarged European Community», CEPR, mimeo.

– (1990). «Tres lustros de cambios estructurales en el sector público», en J. L. GARCÍA DELGADO (dir.), *La economía española de la transición y la democracia*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.

– (1994a), «"Tax and spend" or "spend and tax"? Causality between revenues and expenditures and the size of the public budget in Spain, 1955-1991», *European Economy*, Reports and Studies, 3, páginas 166-170.

– (1994b), «Gasto social y crecimiento económico en el Estado de bienestar», *Hacienda Pública Española*, Monografías número 2 (XXV Aniversario): El sector público español: Una panorámica actual, páginas 135-153.

– (1995), «Infraestructuras, productividad y bienestar», *Investigaciones Económicas*, XIX (1), enero, págs. 155-168.

GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M., y ONRUBIA (1991), «El gasto público en vivienda en España», Instituto de Estudios Fiscales, *Papeles de Trabajo*, 12/91.

GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M., y ROLDÁN, J. M. (1992), «La orientación de la política presupuestaria en España: Evolución reciente y perspectivas de convergencia», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, 51, páginas 167-179.

GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M., y SEBASTIAN, M. (1992), «Issues on fiscal policy in Spain», en varios autores, *Current issues in fiscal policy and their Implications for the conduct of monetary policy*, Bank of International Settlements, Basilea.

GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M.; UTRILLA, A., y VALIÑO, A. (1994), «Fiscal policy in Spain, 1980-1992: Main developments and current issues», *European Economy*, Reports and Studies, 3, págs. 135-165.

GRANDE, T., y MATEO, J. (1993), «Aspectos económicos de la modernización de las instituciones penitenciarias», *Presupuesto y Gasto Público*, n.º 9, IEF, Madrid.

GRIER, K., y TULLOCK, G. (1989), «An empirical analysis of cross-national economic growth, 1951-1980», *Journal of Monetary Economics*, 87, págs. 259-276.

GRILLI, V.; MASCIANDIARO, D., y TABELLINI, G. (1991), «Political and monetary institutions and public finance policies in the industrial democracies», *Economic Policy*, 13, páginas 341-392.

GRIMES, A. (1991), «The effects of inflation on growth: Some international evidence», *Weltwirtschaftliches Archiv*, 127.

GROS, D. (1991), «La UEM y la política fiscal», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, número 48.

HARRISON, A. (1991), *El control del gasto público (1979-1989)*, Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.

HELLER, P. S.; HAAS, R. D., y MANSUR, A. H. (1986), «A review of the fiscal impulse measure», International Monetary Fund, *Occasional Paper*, n.º 44.

HOCHMAN, H., y RODGERS, J. (1969), «Pareto optimal redistribution», *American Economic Review*, 59, págs. 542-557.

HOLTZ-EAKIN, D. (1992), «Public sector capital and the productivity puzzle», National Bureau of Economic Research, *Working Paper*, 4.122.

INSTITUTO MONETARIO EUROPEO (1995), *Informe Anual 1994*, Francfort, abril.

JOULFAIAN, D., y MOOKERJEE, R. (1991), «Dynamics of government revenues and expenditures in industrial economies», *Applied Economics*, 23, págs. 1.839-1.844.

KARRAS, G. (1994), «Government spending and private consumption: Some international evidence», *Journal of Money, Credit, and Banking*, 26, págs. 9-22.

KORMENDI, R., y MEGUIRE, P. (1985), «Macroeconomic determinants of growth. Cross-country evidence», *Journal of Monetary Economics*, 16, págs. 141-163.

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

LOPEZ CASASNOVAS, G. (dir.) (1994), *Análisis Económico de la Sanidad*, Departament de Sanitat i Seguretat Social de la Generalitat de Catalunya.

— (1996), «Estado de bienestar, escenarios de gasto social y competitividad de la economía española: Algunas reflexiones relativas a los servicios sociales y a la sanidad», *Hacienda Pública Española*, n.º 135, IEF, Madrid.

LOPEZ CASASNOVAS, G., y WAGSTAFF, A. (1988), «La combinación de factores productivos en el hospital: Una aproximación a la función de producción», *Investigaciones Económicas*, XII.

– (1993), «Eficiencia y competitividad en los servicios públicos: Algunas consideraciones relativas a la asistencia sanitaria», *Moneda y Crédito*, 196, págs. 181-218.

LUCAS, R. (1988), «On the mechanics of economic development», *Journal of Monetary Economics*, 22, págs. 3-42.

MANKIW, N.; ROMER, D., y WEIL, Ph. (1992), «A contribution to the empirics of economic growth», *Quarterly Journal of Economics*, 107, págs. 407-437.

MEDEL, B. (1981), «Redistribuciones paretiano-eficientes e intervención del sector público: Una síntesis», *Hacienda Pública Española*, 70, págs. 17-27.

MILLER, S., y RUSSEK, F. (1990), «Co-integration and error-correction models: The temporal causality between government taxes and spending», *Southern Economic*.

MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (1991), *La modernización de la Administración del Estado*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.

MOLINAS, C. (1993), Los Presupuestos Generales del Estado y la convergencia, *Presupuesto y Gasto Público*, n.º 9, IEF, Madrid.

MONASTERIO, C. (1991), «El gasto público ante el mercado único», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 48.

– (1995), «Una política presupuestaria para alcanzar el déficit de convergencia en 1999», *Presupuesto y Gasto Público*, número 15, IEF, Madrid.

MORA, José Ginés (1994), «Educación y gasto público en las CC.AA. españolas», en *La crisis del Estado del bienestar*, Asociación Galega de Estudios de Economia do Sector Publico, Galicia.

MORENO, J. M. (1995), «Las tasas y precios públicos en un contexto de creciente disciplina presupuestaria», *Cuadernos de Actualidad*, I, IEF, Madrid.

MORK, K. (1993), «Living with lobbying», *Scandinavian Journal of Economics*, 95, páginas 597-605.

MUNNELL, A. H. (1990a), «Why has productivity growth decline?», *New England Economic Review*, enero/febrero.

– (1990b), «How does public infrastructure affect regional economic performance», *New England Economic Review*, septiembre/octubre.

NERLOVE, M.; RAZIN, A., y SADKA, E. (1988), «A bequest constrained economy: Welfare analysis», *Journal of Public Economics*, 37, págs. 203-220.

– y VON WEIZSÄCKER, R. K. (1992), «Income distribution and efficiency: The role of social security», *Public Finance/Finances Publiques*, 47, págs. 462-475.

OCDE (1990), *Public management developments. Survey 1990*, París.

– (1991), *Public management developments. Update 1991*, París.

– (1993), «España 1992-1993», *Estudios Económicos de la OCDE*, abril, París.

ORTÚN, V. (1993), «Gestión pública», Fundación Banco Bilbao Vizcaya, Programa de Estudios sobre Economía Pública, *Documentos de Trabajo*.

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

PASTOR, S. (1993), «Gasto público en justicia: Una nota comparativa», *Presupuesto y Gasto Público*, n.º 9, IEF, Madrid.

PEACOCK, A., y WISEMAN, J. (1979), «Approaches to the analysis of government expenditure growth», *Public Finance Quarterly*, 7, págs. 3-23.

PEDRAJA, F., y SALINAS, J. (1995), «La eficiencia en la administración de la justicia». *Revista de Economía Aplicada*, n.º 8, vol. III.

PEROTTI, R. (1993), «Political equilibrium, income distribution and growth», *Review of Economic Studies*, 60, págs. 755-776.

POLLARD, P. (1993), «Central bank independence and economic performance», *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, 75, julio-agosto, págs. 21-36.

RAYMOND, J. L. (1993), «Acortamiento de distancias, convergencia y competitividad en los países de la Europa de los Doce», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 56.

– (1994). «Gasto público y crecimiento económico: Un análisis de los efectos del tamaño del sector público en España y en la Europa comunitaria», Fundación Banco Bilbao Vizcaya, Programa de Estudios sobre Economía del Sector Público, *Documentos de Trabajo*.

RODRIK, D. (1990), «Soft budgets, hard minds: Stray thoughts on the integration process in Greece, Portugal and Spain», en C. BLISS y J. BRAGA DE MACEDO (eds.), *Unity with diversity in the European economy*, CEPR-Cambridge University Press, Nueva York.

ROLPH, E., y BREAK, G. (1961), *Public finance*, Ronald Press, Nueva York.

ROMER, P. (1986), «Increasing returns and long-run growth», *Journal of Political Economy*, 94, págs. 1.002-1.037.

ROUBINI, N., y SACHS, J. (1989a), «Political and economic determinants of budget deficits in the industrial democracies», *European Economic Review*, 33, págs. 903-938.

– (1989b), «Government spending and budget deficits in the industrial countries», *Economic Policy*, 8, págs. 99-132.

RUIZ-HUERTA, J., y GIMENEZ, A. (eds.) (1993), *Estructura institucional y gestión del gasto público en algunos países de la OCDE*, Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.

SAINT-PAUL, G., y VERDIER, T. (1992), «Education, democracy and growth», *CEPR, Discussion Paper*, 613, Cambridge.

SALA-I-MARTIN, X. (1992a), «Public welfare and growth», Economic Growth Centre, *Discussion Paper*, 666, junio.

– (1992b), «Transfers», NBER, *Working Paper*, 4.186, octubre.

SANFRUTOS, N. (1993), «El presupuesto sanitario en el contexto de la Seguridad Social», *Presupuesto y Gasto Público*, 10, páginas 101-112.

SCHULTZ, T. W. (1962), «Investment in human beings», *Journal of Political Economy*, 70, páginas S1-S157.

SMITH, D. (1975), «Public consumption and economic performance», *National Westminster Bank Quarterly Review*, páginas 17-30.

SPENCE, M. (1973), «Job market signalling», *Quarterly Journal of Economics*, 87.

STIGLITZ, J. (1994). *Economia*, Ariel, Barcelona.

TEJA, R. S., y BRACEWELL-MILNES, B (1991), *The case for earmarked taxes, government spending and public choice*, Institute of Economic Affairs, Londres.

THE ECONOMIST (1995), *Europe's totem pole*, 22-29 de septiembre.

THUROW, L. (1971), «The income distribution as a pure public good», *Quarterly Journal of Economics*, 85, págs. 327-336.

TORVIK, R. (1993), «Talent, growth and income distribution», *Scandinavian Journal of Economics*, 95, págs. 581-596.

VON HAGEN, J. (1991), «A note on the empirical effectiveness of formal fiscal restraints», *Journal of Public Economics*, 44, páginas 199-210.

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

–, y HARDEN, I. (1994), «National budget processes and fiscal performance», *European Economy*, Reports and Studies, 3, páginas 311-418.

– (1995), «Budget processes and commitment to fiscal discipline», *European Economic Review*, 39, págs. 771-779.

WILLIAMSON, O. (1993), «The economic analysis of institutions and organisations», *Working Papers*, 133, OECD, París.

WORLD ECONOMIC FORUM-INTERNATIONAL INSTITUTE OF MANAGEMENT DEVELOPMENT (1993). *World competitiveness report*, 13.ª edición.

**Resumen**

La rigidez del déficit público y los efectos adversos asociados al aumento de la presión fiscal han contribuido a establecer un cierto consenso en Europa: el gasto público es la variable llamada a protagonizar los procesos de consolidación presupuestaria. En muchos países, este diagnóstico se ha traducido en recortes. En el caso de España se requieren, además, reformas institucionales de cierto calado que garanticen la contribución del presupuesto a la estabilidad macroeconómica y una mayor eficiencia en la gestión, sin merma de los objetivos de equidad distributiva que el proceso político establezca. Este trabajo realiza un amplio repaso de estas cuestiones, con particular énfasis en la evolución, la estructura y la gestión del gasto público en España.

*Palabras clave:* déficit, deuda pública, gasto público, gestión pública.

**Abstract**

The rigidity of the public deficit and the adverse effects of an increase of the tax burden have been contributory factors to the consensus in Europe: public expenditure is considered to be the key variable in the process of budget consolidation. In many countries this has been translated into expenditure cuts. In addition, Spain requires important institutional reforms which could guarantee the contribution of the budget to macroeconomic stability and a greater management efficiency, without working against the distributive equity objectives established by the government. This paper reviews all the issues above, making specific reference to the trend, the structure and management of the public expenditure in Spain.

*Key words:* deficit, public debt, public expenditure, public management.

*JEL classification:* E62, E65, H5, I18, I28, I3.

# TRES ANÁLISIS SOBRE LA SEGURIDAD SOCIAL EN ESPAÑA: UN COMENTARIO

Almudena DURÁN HERAS
Miguel Angel LÓPEZ GARCÍA

## I. INTRODUCCIÓN (*)

NO cabe duda de que la seguridad social —y, más concretamente, su sistema de pensiones— vuelve a estar de actualidad. Tras unos años de relativo silencio respecto al tema, la sociedad española ha redescubierto que el sistema de cobertura social constituye un motivo de preocupación y debate públicos. Desde luego, razones para ello no faltan. A la gran expansión de la seguridad social, sobre la base de la prosperidad y el crecimiento, siguió la crisis económica de los setenta, con unas consecuencias a las que era imposible que se sustrajera la seguridad social. Por si esto fuera poco, la situación presente y el futuro previsible se ven aderezados por el progresivo envejecimiento de la población, una importante situación de desempleo y unas prestaciones sanitarias cada vez más caras.

Recientemente han aparecido tres análisis de la problemática relacionada con la seguridad social en España, análisis que contienen proyecciones aparentemente contradictorias sobre la estabilidad financiera del sistema. En este trabajo, se reseñan algunas de las cuestiones abordadas en estos tres estudios, pasando revista a las proyecciones de ingresos y gastos que realiza cada uno de ellos, así como a la caracterización de la situación de partida, el método empleado y las hipótesis realizadas respecto a la evolución de las diversas variables.

Por otro lado, puesto que el objetivo del sistema de pensiones no puede ser sino el de proporcionar a los ciudadanos «seguridad» tratando de minimizar los efectos adversos en términos de eficiencia, se avanzan también algunos comentarios que intentan ir más allá de las cifras y escudriñar diversas consecuencias del sistema de pensiones que pueden subyacer a aquéllas, y cuya importancia difícilmente puede exagerarse. Precisamente por el convencimiento de la deseabilidad del objetivo enunciado de la seguridad social, los autores suscriben plenamente las palabras de Davis y Whinston cuando proclaman que:

> «el papel del economista en la formación de la política social puede compararse con el de un asesor de una empresa. El asesor de una empresa realiza dos funciones. En primer lugar, dados los objetivos de la empresa, trata de encontrar los métodos mejores o más eficientes para conseguir estos objetivos. La segunda función del asesor es igualmente importante; debe tratar de clarificar los objetivos vagos, señalando posibles inconsistencias y determinando las implicaciones para que puedan realizarse reevaluaciones y juicios explícitos» (1).

## II. LOS ESTUDIOS QUE SE ANALIZAN

Estudiar el futuro de las pensiones nunca pasa de moda, pero en los primeros meses de 1996 se publicaron tres libros que contenían —entre otras cosas— proyecciones aparentemente contradictorias sobre la estabilidad financiera del sistema, y que alcanzaron cierta notoriedad en los medios de comunicación. A continuación, se analizan el método empleado, las hipótesis y los resultados. Estos tres libros son:

- *La seguridad social en el umbral del siglo XXI: Estudio económico actuarial,* Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. En adelante nos referiremos a este estudio como MTSS.

- *La reforma del sistema público de pensiones en España,* José A. Herce y Víctor Pérez-Díaz, Colección Estudios e Informes, número 4, 1995, Servicio de Estudios de La Caixa. Puesto que se indica que la proyección ha sido realizada en la Fundación de Estudios de Economía Aplicada, nos referimos a este estudio como FEDEA.

- *Pensiones y prestaciones por desempleo,* Fundación BBV. Lo designaremos como FBBV porque popularmente se le conoce por el nombre de la institución que lo patrocinó, aunque la proyección ha sido realizada por un equipo de profesores de la Universidad Autónoma de Madrid dirigido por José Barea.

### 1. Qué se incluye en cada estudio

Aunque cada uno de los estudios trata también de otras cosas, nos centraremos sólo en las proyecciones. Los tres estudios incluyen una comparación entre la evolución previsible de los gastos en pensiones contributivas y la de los ingresos por cotizaciones a legislación constante y revalorización equivalente al IPC. Esto es lo que nos permite establecer comparaciones entre ellos. Pero cada estudio incluye, además, otras proyecciones:

• El MTSS presenta en paralelo otra hipótesis sobre ingresos, en la que éstos evolucionan al mismo ritmo del producto interior bruto, aunque no se especifica por qué medios. Se estima la evolución del gasto en prestaciones contributivas distintas de las pensiones. Se incluyen también estimaciones sobre el efecto que tendría en la evolución del gasto una modificación de las circunstancias:

1) Tasas de invalidez decrecientes.

2) Revalorización distinta del IPC.

3) Retraso en la edad de jubilación.

4) Modificación en el cálculo de la pensión de invalidez, haciéndola más proporcional a los años cotizados.

5) Modificación en el cálculo de la pensión de jubilación: por un lado, igualando el peso relativo de cada año cotizado (hoy los primeros quince años dan derecho a un 60 por 100 de la base reguladora, mientras que los siguientes quince dan derecho a otro 30 por 100), y, por otro, el número de anualidades de salario que se tienen en cuenta al calcular la base reguladora (de las ocho últimas pasaría a las quince últimas).

• El de FBBV incluye proyecciones de ingresos y gastos de desempleo. En capítulo aparte, publica proyecciones demográficas más detalladas y para un período más largo que las que se utilizan en la proyección de pensiones.

• El de FEDEA también estudia los gastos por desempleo, desglosa la proyección principal para cada uno de los regímenes de seguridad social y formula previsiones alternativas con distintas tasas de variación en el empleo, y con posibles medidas de reforma:

1) Disminución en los puntos de pensión por año cotizado.

2) Aumento de las anualidades de cotización tomadas en cuenta para el cálculo de la base reguladora.

3) Retraso en la edad de jubilación.

4) Aumento en la penalización por jubilación anticipada.

5) Revalorización por debajo del IPC.

## 2. Método de proyección empleado

Aunque con las diferencias que se señalan más adelante, los tres estudios utilizan un modelo de simulación, probablemente el más apropiado para este tipo de proyecciones. A partir de la situación en el punto de partida (ingresos, estructura de edades de la población pensionista, cuantía media de las pensiones...), se representa su evolución combinando relaciones conocidas de antemano (cómo se calcula una pensión) con probabilidades de cambio deducidas de experiencias anteriores (por ejemplo, qué proporción de las personas de edad x van a pasar a la condición de pensionistas el año i) e hipótesis sobre parámetros externos (evolución del empleo, de los salarios).

Los estudios del MTSS y de FEDEA se ajustan más a esta metodología, construyendo para cada período la estructura de la población pensionista a partir de la del año anterior. El de FBBV sólo calcula tasas de crecimiento de las variables directamente relevantes para el gasto en jubilación, extendiendo las conclusiones a los otros tipos de pensiones. El estudio del MTSS utiliza, para la proyección de gastos en el período 2011 a 2030, «métodos de ajustes estadísticos» cuya naturaleza no se precisa. Los tres estudios se apoyan en proyecciones demográficas realizadas por terceros: tanto el del MTSS como el de FBBV, en la del Instituto Nacional de Estadística, aunque el primero elabora tablas de mortalidad específica para el colectivo de seguridad social; el de FEDEA, en la del Instituto de Demografía del CSIC.

Los tres estudios suponen legislación constante en la proyección principal, tanto para las pensiones como para las cotizaciones, aunque en dos de ellos se analice además el impacto que tendrían las modificaciones en la normativa que hemos señalado. El del MTSS presenta también otra hipótesis, en la que los ingresos evolucionan en función del PIB, no de la masa salarial.

## 3. El período analizado

Los tres estudios analizan lo que, en muchos otros terrenos, sería el largo plazo: FBBV, 1993-2020; FEDEA, 1995-2025; MTSS, de 1995-2010 para ingresos, continuando hasta 2030 para gastos. Sin embargo, aunque amplios, en las proyecciones de pensiones esos períodos deben considerarse, como mucho, medio plazo. En efecto, con la mortalidad estimada para 1991, el 69 por 100 de las cotizantes que en 1996 tienen 60 años estarán en 2016 vivas y cobrando pensión. De sus contemporáneos varones, habrá fallecido algo más de la mitad, pero en la mayoría de los casos la seguridad social continuará pagando pensiones a sus viudas. Es decir, el período estudiado apenas cubre la duración previsible de las pensiones de los que se están jubilando anticipadamente en la actualidad.

La OCDE ha formulado sus proyecciones de gastos e ingresos en pensiones hasta el año 2070 (2), siguiendo la costumbre de algunos países, en los que el equilibrio financiero de las pensiones contributivas se estudia en todo el horizonte temporal para el que están generando derechos las cotizaciones actuales.

Hay otro motivo por el que el período considerado puede considerarse insuficiente. Aunque lo que ocurra dentro de un cuarto de siglo es difícil de prever en otros terrenos, salvo catástrofe, estará aumentando muy deprisa el número de mayores de 60 años, y estará disminuyendo la población autóctona comprendida entre 25 y 60. El motivo es simple: en los años sesenta nacieron muchos niños, en los noventa muchos menos. Es decir, las proyecciones que estamos considerando terminan cuando la situación empeora marcadamente, según las proyecciones a más largo plazo (3). El estudio de FEDEA muestra una aceleración en el crecimiento del déficit a partir del 2010, añadiendo: «y todo sugiere que el deterioro será mayor a partir de entonces».

## 4. La situación de partida

Aunque los tres estudios parten de datos conocidos y publicados, la situación financiera del sistema de pensiones que describen es radicalmente distinta: superávit del 0,25 por 100 del PIB en el de MTSS, déficit del 2,16 por 100 del PIB en el de FEDEA, también para 1995, y déficit del 0,75 por 100 del PIB en 1993 en el de FBBV.

Estas diferencias se deben a que en la actualidad el sistema de pensiones no tiene unos ingresos claramente delimitados respecto a los de otras prestaciones de seguridad social. Se cotiza por separado para una serie de contingencias (desempleo, accidentes de trabajo...), pero la mayor parte de la cuota se paga indiferenciadamente, por «contingencias comunes»: pensiones, asistencia sanitaria, incapacidad temporal, servicios sociales, protección familiar de los trabajadores en activo... El Estado hace aportaciones finalistas para algunas de estas prestaciones, financiando la mayor parte de la asistencia sanitaria y una porción de los complementos al mínimo dentro de las pensiones no contributivas.

Sin embargo, la suma de estos ingresos no bastó para cubrir gastos ni en 1993 ni en 1995: la necesidad de financiación (variación neta de activos y pasivos financieros) del presupuesto de la seguridad social fue de 128.000 millones de pesetas en 1993 y de 445.000 millones en 1995, un 0,65 por 100 del PIB (4). Puesto que los ingresos no están diferenciados entre las distintas prestaciones, el déficit tampoco.

Ante esta compleja situación, cada uno de los tres estudios opta por distinguir entre un subsistema contributivo (mayoritariamente pensiones) y otro no contributivo, con fronteras que no siempre coinciden: el de FBBV parece incluir más prestaciones en el primero que los otros dos. Después hacen hipótesis —que serán cruciales para los resultados de la proyección— sobre cuáles son los ingresos propios del contributivo:

- El MTSS considera que la totalidad de las cuotas deben asignarse a las prestaciones cuya cuantía depende de lo cotizado: pensiones, incapacidad temporal y pocas más. El resto de los gastos, 3,8 billones, los clasifica como no contributivos, que deben ser financiados de otra manera. Hace las estimaciones como si tal cambio se hubiera producido ya en 1995, pero de hecho no ocurrió, y las transferencias e ingresos patrimoniales no llegaron a 3,4 billones. Este es el principal motivo de la diferencia entre el superávit de su «situación de partida» y el déficit en la previsión de liquidación de ese año.

- El estudio de FEDEA considera ingresos afectados al sistema contributivo el 80 por 100 de las cotizaciones; «el 20 por 100 restante se estima afecto a la financiación de las prestaciones sanitarias y otras prestaciones universales». El sesgo respecto a lo que ocurrió es de sentido contrario al del párrafo anterior, ya que los ingresos distintos de las cotizaciones fueron suficientes para pagar la mayor parte de las prestaciones universales; si además hubiera recibido el 20 por 100 de las cuotas, el hipotético subsistema no contributivo hubiera tenido un excedente de más de un billón de pesetas.

- En la proyección de la FBBV no se hace explícito un reparto de la cuota entre contingencias, sino un reparto del déficit. Parte de una estimación propia de cuál fue el ahorro negativo del subsistema contributivo en 1993: casi 604.000 millones. Este déficit estimado se reparte entre las distintas contingencias en proporción a su gasto, correspondiendo a las pensiones contributivas 460.000 millones, y de ellos a la jubilación 245.000 millones; el resto, hasta cubrir los gastos, son los ingresos contributivos que les corresponden en el año base. En cualquier caso, aunque el desahorro estimado es bastante superior al que se deduce de las cuentas de aquel año (128.000 millones de necesidades de financiación para toda la seguridad social), en parte porque los ingresos por cotizaciones y sus recargos fueron más altos de lo que se indica en este estudio, la diferencia entre

la «situación de partida» y lo que reflejan las cuentas de la seguridad social es menor que en las otras dos proyecciones.

## III. LAS HIPÓTESIS DE EVOLUCIÓN DE LAS VARIABLES

### 1. Producto interior bruto y masa salarial

Esta es, en principio, la hipótesis más arriesgada, puesto que va a determinar los ingresos (5) y, a través de ellos, el saldo financiero. La experiencia pasada es lo suficientemente volátil para que las estimaciones representen un amplio abanico. En el estudio de la FBBV se repasan las previsiones de distintos organismos sobre España en el período 1997-2000, que se sitúan entre el 2,7 y el 4,1 por 100. A más largo plazo, las previsiones son aún más subjetivas. El MTSS prevé crecimientos del PIB en términos reales del 3,7 por 100 en 1996, 4,0 en 1997 y dos alternativas, 2 y 2,5, en los años restantes. A efectos de nuestra comparación, sin embargo, estas cifras se complican porque suponen que el deflactor del PIB crece sistemáticamente dos décimas más que el IPC (que es el que condiciona salarios y revalorización de pensiones). En la proyección para la que presentan datos más completos, puede deducirse que el PIB crece por encima del IPC un 2,9 por 100 en el primer quinquenio (1995 a 2000), y un 2,2 en el período restante. FEDEA estima las siguientes tasas de crecimiento real del PIB: 3 por 100 en 1995, 2,0 en el 2000, 2,5 de ahí en adelante. Finalmente, el análisis de la FBBV se basa en un crecimiento real medio del PIB del 3,5 por 100 entre 1996 y el año 2000, y del 3 desde el año 2000 hasta el 2020.

Sin embargo, las cotizaciones a la seguridad social no giran sobre la totalidad del producto interior bruto, sino sobre la masa salarial (y no toda). En los tres estudios, se supone que la remuneración de los asalariados —y por tanto las cotizaciones— van a crecer más despacio que el PIB. Esta hipótesis está implícita en el estudio del MTSS, y puede deducirse de las variaciones de los parámetros: el incremento conjunto de la población cotizante y la base media de cotización es 2,08 por 100 en términos reales, cuando el PIB crece al 2,2 por 100. Los otros dos la hacen explícita: en FEDEA, los salarios crecen el próximo siglo al 1,3 por 100, mientras la productividad lo hace al 1,5; en FBBV, la productividad crece al 2,5 por 100, pero los salarios sólo al 1,6.

Por lo tanto, como el estudio más optimista sobre la evolución del PIB es también el más pesimista sobre la absorción de éste por los salarios, la previsión de crecimiento de la masa salarial sometida a cotización en el próximo siglo en pesetas constantes es bastante similar en los tres: 2,08 por 100 en el de MTSS, 2,3 en FEDEA y 2,1 en FBBV.

### 2. Inflación

La inflación juega un papel muy escaso en el equilibrio financiero de un sistema basado en el reparto, ya que las prestaciones (gastos) y las cotizaciones (ingresos) suelen estar afectados de igual forma. Por ello, dos de los estudios hacen la proyección a precios constantes, y el del MTSS, que la presenta en pesetas corrientes, establece las hipótesis básicas (evolución de las bases medias de cotización, revalorización de pensiones) en relación al IPC.

Sin embargo, hay un aspecto de nuestro sistema de pensiones en el cual la inflación tiene un efecto en los gastos en términos reales. Al calcular la base reguladora de la pensión, se toma el promedio de los salarios de los ocho últimos años, revalorizando según el IPC sólo de los seis primeros. Por lo tanto, la inflación de los dos años inmediatamente anteriores a causar pensión disminuye la cuantía real de ésta.

El MTSS estima la evolución del IPC en 3,4 por 100 en 1996, disminuyendo a 3 en 1998, y manteniéndose en ese nivel el resto del período.

### 3. Empleo

En los tres estudios es la demanda de mano de obra, y no la oferta, la que limita el empleo en todo el período considerado. Puesto que en el momento actual hay un elevado «ejército de reserva», bajo la forma de desempleo y baja ocupación, es compatible un aumento continuado del número de cotizaciones con una reducción de la población en edad de trabajar, cosa que se producirá (según las proyecciones demográficas que acompañan a los distintos estudios) a partir del año 2006. Por lo tanto, la bajada de natalidad que se ha producido en España en las dos últimas décadas resulta irrelevante para las proyecciones que comentamos; también lo resultarían las posibles inmigraciones, puesto que en ningún momento falta gente para los empleos disponibles.

El incremento de la población ocupada se hace posible por un aumento continuado de la tasa de actividad y una disminución del desempleo. El calendario no es idéntico en los distintos estudios: mientras que en el del MTSS y en el de FEDEA la tasa de actividad

sube de forma continuada, en el de la FBBV hay hasta el 2005 una subida más rápida que la del empleo, por lo que el paro sigue aumentando hasta esa fecha. Sin embargo, esto no afecta a las proyecciones relativas a pensiones.

Las hipótesis de incremento del empleo utilizadas por cada estudio para calcular las cotizaciones son:

MTSS: 2,4 por 100 en 1996; 2,9 en 1997; 2,0 en 1998; 0,87 en el resto del período.

FEDEA; 1,8 por 100 en 1995; 0,5 en el 2000; 1 en el resto del período.

FBBV: de 1993 a 2000, 1 por 100; de 2000 a 2020, 0,5 por 100.

## 4. Salarios

Los salarios influyen sobre los ingresos, y posteriormente en las pensiones, a través de la paulatina incorporación a las bases reguladoras de las nuevas pensiones. Como se ha indicado, los tres modelos consideran que los salarios crecen por encima de la inflación, pero por debajo de la productividad. El del MTSS especifica que las bases máximas crecerán con el IPC y las mínimas con el salario mínimo, pero esto no parece afectar a las previsiones de ingresos, que se basan en el salario medio. Los incrementos previstos de los salarios de cotización, en términos reales, son:

MTSS: 1,2 por 100.

FEDEA: 1995, 0,5 por 100; 2000, 1,2; resto del período, 1,3 por 100.

FBBV: 1,6 por 100.

## 5. Número de pensiones

En dos de los modelos (FEDEA y FBBV), se supone que la proporción de personas de una determinada edad que tienen pensión va a permanecer constante en el tiempo. Por lo tanto, el número de pensiones depende, exclusivamente, de la evolución demográfica. El estudio del MTSS utiliza un modelo más complejo, estimando —a partir de la experiencia anterior— las probabilidades de que una persona de determinada edad cambie de situación. Los resultados son muy parecidos en términos globales, pero hacer explícitas las probabilidades de transición hace más fácil estudiar posibles comportamientos alternativos.

El estudio del MTSS plantea como hipótesis (no en la proyección principal) que la mejora del empleo disminuya la propensión a solicitar la invalidez. Por otro lado, estima que las jubilaciones anticipadas disminuirán en número a partir del 2005, porque sólo los que ya estaban cotizando en 1967 tienen esa opción en la normativa actual.

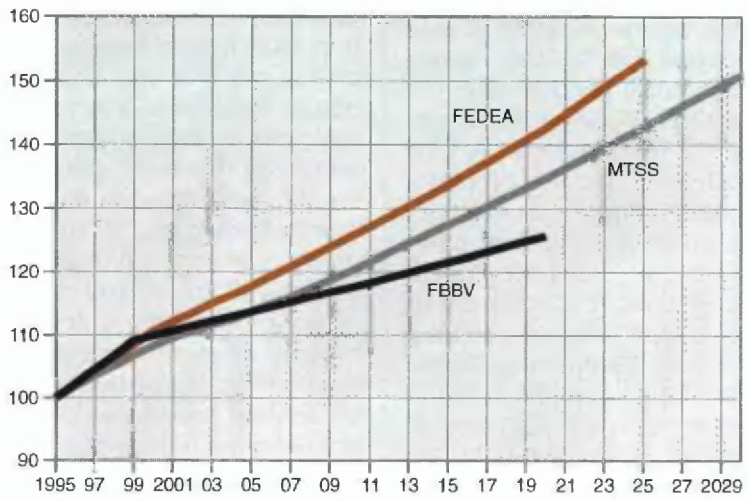
Un modelo más completo debería reflejar con mucho mayor detalle las conexiones entre la evolución del empleo (pasado y futuro) y la de las pensiones. En cuanto al empleo pasado, no parece que ninguno de los estudios haya intentado recomponer la vida laboral hasta el momento de los actuales cotizantes, futuros pensionistas, que puede ser muy distinta de la de los que están accediendo ahora a la pensión. Por el contrario, en estudios de otros países esto se tiene muy en cuenta en las proyecciones (6). En España podría intentarse dicha reconstrucción a partir de datos de censos y encuestas de población activa (7). Pero una fuente mucho mejor sería la propia base de datos de afiliados a la seguridad social, a la cual —hasta ahora— no tienen acceso los investigadores.

En cuanto al futuro, las pensiones han actuado en la última década como colchón del mercado de trabajo, absorbiendo excedentes. Una mejoría en el empleo puede permitir un cambio en la actual tendencia a la jubilación anticipada, disminuyendo el número de pensiones; pero esto, a su vez, elevaría considerablemente la cuantía, ya que la penalización por jubilarse a los 60 equivale al 40 por 100 de la pensión. Por otro lado, si aumenta el empleo de personas que previamente eran amas de casa, al cabo de unos años empezará a crecer el porcentaje de mujeres que obtienen pensión de jubilación.

Aunque la mayor parte de los efectos de esto último sobre el sistema de pensiones sólo se notaría después del período estudiado por estas proyecciones, el plazo se acortaría mucho si, gracias a las mejores oportunidades de empleo, las mujeres que hoy rondan los cincuenta años consiguen completar mínimamente carreras de cotización que iniciaron hace tres décadas y abandonaron tras la crisis de los años setenta. En todos los modelos, se supone un fuerte aumento del porcentaje de ocupados, pero la tasa de cobertura de las pensiones se mantiene constante.

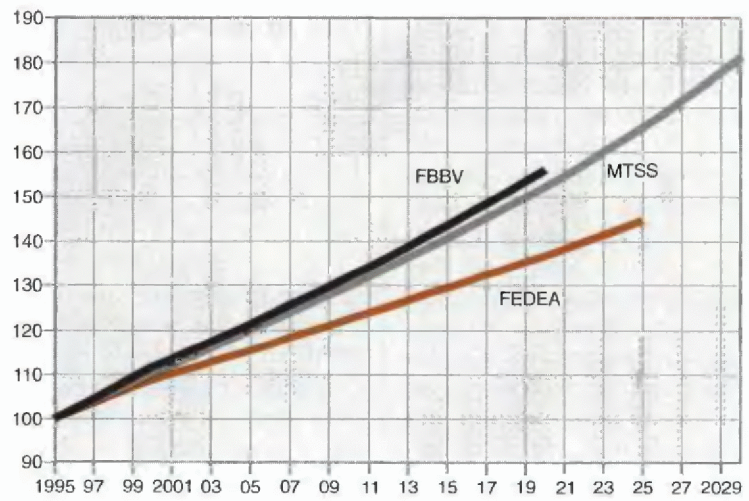
Las proyecciones de número de pensiones de los distintos estudios aparecen en el gráfico 1. Hasta el 2005, los resultados son muy parecidos; a partir de ahí, divergen considerablemente, en gran parte por las diferentes hipótesis sobre la mortalidad implícitas en los modelos demográficos que les sirven de base. Pero otra parte de la diferencia se debe, probablemente, a los distintos grupos de edad considerados. El estudio de FBBV sólo tiene en cuenta la población mayor de 65

GRÁFICO 1
**NÚMERO DE PENSIONES**
**(1995=100)**




años, mientras que los otros dos consideran más tramos de edad, y, en particular, el de 55 a 65 años, donde hay muchos pensionistas. Debido a la baja natalidad durante la guerra y la posguerra, hacia el 2010 estará aumentando más deprisa el número de españoles en este tramo que el de mayores de 65 años.

GRÁFICO 2
**EVOLUCIÓN DE LA PENSIÓN MEDIA EN PESETAS CONSTANTES**
**(1995=100)**




## 6. Cuantía de las pensiones

La evolución de la pensión media es el resultado de la revalorización de las pensiones existentes a final del año anterior y de los cambios que se produzcan en el seno del colectivo. De éstos, el más importante —y el que recogen los tres estudios— es el llamado efecto de sustitución, debido a que los pensionistas que fallecen tienen de promedio pensiones más bajas que los que acceden ese mismo año. En el pasado, la revalorización ha sido, con mucho, el más importante de los dos fenómenos; pero una vez que se acepta, como lo hacen las proyecciones que estudiamos, que ésta se produce según el IPC, el efecto sustitución es el más dinámico.

El efecto sustitución depende, por un lado, de la velocidad a la que se renueve el colectivo y, por otro, de la cuantía de las nuevas pensiones, que, a su vez, depende de las hipótesis sobre salario. Los resultados obtenidos se reflejan en el gráfico 2; en todos ellos, la pensión media crece menos que el PIB per cápita y que el salario medio utilizado en sus hipótesis. La estimación de FEDEA de que la pensión media crecerá en términos reales a una tasa anual acumulativa del 1,24 por 100 es notablemente inferior a la de FBBV, que es de 1,69; en el del MTSS, el crecimiento es cada vez más lento, hasta el 1,58 por 100 en 2020, y a partir de ahí vuelve a ser más rápido, hasta el 1,84 al final del período estudiado. No es fácil determinar, con las escasas referencias publicadas sobre la forma concreta en que han sido hecho los cálculos, la razón de las

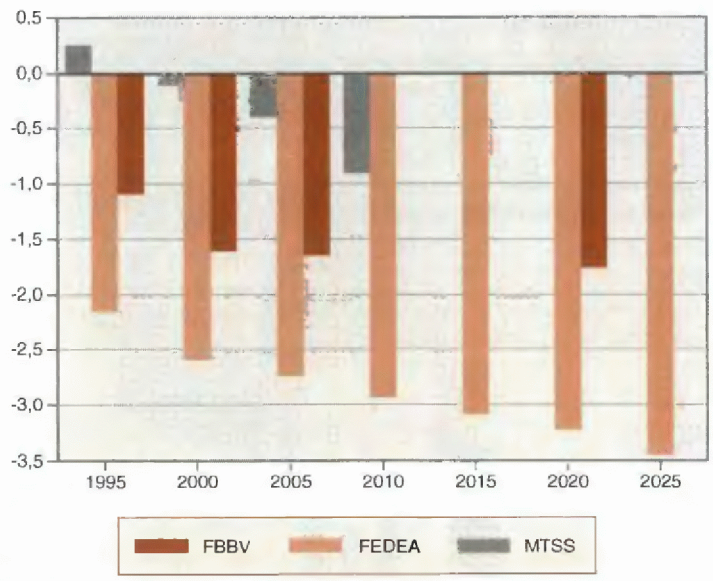
diferencias entre ellos. Una parte puede explicarse porque, como vimos al tratar del número de pensiones, FEDEA parece haber utilizado tasas de mortalidad más bajas, y por tanto su colectivo se renueva más lentamente.

## IV. LOS RESULTADOS FINALES

El objetivo de las distintas proyecciones es determinar si los ingresos previstos son suficientes para pagar los gastos previstos, a legislación constante; y en caso de que no sea así, el importe de la necesidad adicional de financiación. Los ingresos son consecuencia de las hipótesis sobre evolución de la población cotizante y de los salarios de cotización; es decir, de la masa salarial, que, como vimos, se diferenciaba en poco más de dos décimas en tasa anual entre la más baja (2,08 por 100, MTSS) y la más alta (2,3 por 100, FEDEA). Los gastos son consecuencia de los resultados obtenidos por los distintos modelos sobre número de pensiones y pensión media. En parte, las diferencias se compensan, porque FEDEA proyecta el crecimiento más rápido en el número, pero el más lento en la cuantía.

El gráfico 3 recoge los resultados de la diferencia entre ingresos y gastos, expresados en porcentaje del PIB. La diferencia más llamativa es la que se refiere a la situación inicial, que condiciona por completo los resultados de los años sucesivos. Las previsiones sobre la evolución posterior del saldo no son tan diferentes; de hecho, la de la FBBV, que ha sido tildada de catastrofista, es en realidad más optimista que la del MTSS. La de FEDEA resulta la más pesimista respecto al déficit; en primer lugar, por su hipótesis de partida de que sólo puede dedicarse a pensiones el 80 por 100 del importe de las cotizaciones, y en segundo, por la menor mortalidad esperada.

GRÁFICO 3
**SALDO FINANCIERO DEL SISTEMA**
**(En porcentaje del PIB)**




## V. LO QUE SE VE Y LO QUE NO SE VE

A pesar de sus diferencias, los tres trabajos reseñados comparten la característica de centrarse en, por así decirlo, lo que se ve o, de cara al futuro, lo que puede vislumbrarse. Sin embargo, un programa público del tamaño del sistema de pensiones puede tener múltiples efectos sobre el sistema económico, efectos que pueden manifestarse a través de canales sumamente sutiles y cuyo alcance va mucho más allá de lo recogido por las cifras. Invocando la similitud con el *iceberg*, se suscita la pregunta de si lo que se halla oculto bajo el agua no excede, con mucho, a la parte emergida. En otras palabras, resulta necesario aproximar el sistema de pensiones bajo la perspectiva proporcionada por el análisis económico.

Desde luego, esta necesidad es compartida por la cobertura del desempleo, las prestaciones sanitarias y otras modalidades de seguro social, pero podría afirmarse que resulta particularmente importante en el caso de las pensiones públicas. Ello es consecuencia de que los pagos realizados a la seguridad social implican una promesa implícita de obtención de prestaciones, las cuales, a su vez, dependen, por su propia naturaleza, de acontecimientos concretos y de la situación del beneficiario potencial, requiriéndose, por tanto, la consideración tanto de una perspectiva de ciclo vital como de la incertidumbre, e incluso del riesgo moral.

De entre los efectos potenciales del sistema de pensiones que pueden subyacer a las cifras, e incluso ser de mayor alcance que éstas, sobresalen los asociados a las repercusiones del sistema de pensiones sobre la oferta de factores productivos (capital y trabajo). Después de todo, de la misma manera que el facultativo debe prescribir a un paciente el tratamiento que mejore su dolencia y tenga los mínimos efectos colaterales posibles, el objetivo del sistema de pensiones no puede ser sino proveer «seguridad» a las personas cubiertas con los mínimos efectos adversos sobre los incentivos y, por ende, sobre la eficiencia económica.

En este sentido, sorprende que en los tres trabajos reseñados no se otorgue a estos aspectos la atención que merecen. Desde luego, podrá afirmarse, y con razón, que no es ése el objetivo de los análisis de simulación objeto de comentario en este trabajo. Con todo, el hecho de que algo no esté en el polo Norte no lo coloca, de forma automática, en el polo Sur. Adicionalmente, la importancia de los efectos potenciales referidos en el párrafo anterior es tal que puede incluso competir en relevancia con las proyecciones realizadas sobre el futuro. En lo que sigue, se pasa revista a algunos aspectos relacionados con el impacto que el sistema de pensiones puede tener sobre las decisiones de ahorro y de oferta de trabajo, tratando de derivar algunas indicaciones referidas a la situación en nuestro país (8).

## 1. ¿Qué determina el ahorro?

Un primer aspecto, cuya importancia de cara a la evaluación de un sistema de pensiones resulta difícilmente exagerable, está constituido por sus efectos sobre el ahorro y la acumulación de capital. Estos efectos dependerán, de forma crucial, de las motivaciones que puedan subyacer al comportamiento ahorrador de los individuos y de los porcentajes de la población que se comporten según cada una de esas pautas. A su vez, esto plantea la cuestión de si la seguridad social genera algún tipo de riqueza percibida por parte de las personas aseguradas. Después de todo, y de forma paralela a la riqueza ordinaria, la expectativa de obtener una pensión puede sintetizarse en el concepto de «riqueza de la seguridad social». La riqueza «bruta» de la seguridad social vendría dada por el valor presente actuarial de las pensiones futuras a las que son acreedores los individuos cubiertos. Análogamente, la riqueza «neta» de la seguridad social se obtiene de la anterior restando el valor presente de las contribuciones a realizar en el futuro (9).

La hipótesis de que el ahorro surge por razones de ciclo vital —es decir, por el deseo de transferir poder adquisitivo de los períodos activos a los de jubilación— constituye un primer marco en el que discutir los efectos de la seguridad social sobre el ahorro. Si tanto la duración del período de actividad como la del de jubilación son fijas, la consideración por parte de los individuos de los impuestos pagados a la seguridad social como un ahorro forzado y/o de las pensiones a recibir de ésta como una forma alternativa de acumular riqueza, dará como resultado una disminución en el ahorro privado efectuado con vistas a la jubilación. Puesto que en un sistema de reparto las contribuciones son inmediatamente transferidas a los jubilados, y no hay, en consecuencia, un ahorro público que compense esa caída, el resultado sería una reducción del ahorro agregado, con los efectos consiguientes sobre la tasa de acumulación de capital.

Sin embargo, el hecho de que las decisiones de jubilación se puedan ver afectadas por la propia existencia del sistema de pensiones añade un aspecto adicional a tener en cuenta. Al fin y al cabo, si la seguridad social induce a que las personas se jubilen a edades más tempranas, éstas dispondrían de un período de actividad más corto en el que acumular activos con los que hacer frente a un período de inactividad más dilatado, lo que se manifestaría en un aumento del ahorro de ciclo vital. Este efecto, por tanto, operaría en dirección contraria al anterior, y el resultado neto sería entonces ambiguo desde una perspectiva teórica.

Sea como fuere, diversos analistas han señalado que la hipótesis del ciclo vital es incapaz de explicar, por sí sola, los patrones de la acumulación de capital en el mundo real, y han subrayado la importancia de las transferencias voluntarias intergeneracionales. Con todo, el problema aquí vuelve a ser el de las razones por las que las personas efectúan esas transferencias. Así, una situación en la que los individuos son básicamente ahorradores de ciclo vital, que, además, derivan satisfacción del hecho de legar una herencia a sus descendientes (en capital físico o humano) o de efectuar una donación a sus ascendientes (en efectivo o en especie), es radicalmente diferente de aquélla en la que lo que realmente preocupa a los individuos es el bienestar de sus hijos y/o de sus padres.

En efecto, mientras en el primer caso las herencias (donaciones) constituyen simultáneamente la variable objetivo y la variable instrumental, en el segundo, esas transferencias son tan sólo un instrumento, siendo el objetivo el bienestar de las generaciones fu-

turas (pasadas). En este segundo caso, los individuos son, en realidad, ahorradores «dinásticos», y los vínculos intrafamiliares dan lugar a que, a pesar de tener vidas de duración finita, se comporten como si su horizonte de planificación fuera de hecho infinito. El altruismo intergeneracional hace que las personas se interesen por todo su linaje, y su comportamiento es indistinguible del que tendrían si pensaran vivir por siempre (si hubieran vivido desde siempre).

El impacto sobre el ahorro de la existencia de una seguridad social de reparto es sumamente distinto según cuáles sean las razones que inducen la existencia de transferencias intergeneracionales surgidas de una manera voluntaria. En presencia de altruismo intergeneracional, las obligaciones impositivas futuras asociadas a una seguridad social de reparto serán plenamente capitalizadas en el presente, y no habrá efectos adversos sobre el ahorro y la acumulación de capital. En otras palabras, la seguridad social sólo dará lugar a modificaciones en las transferencias voluntarias, vía un aumento de los legados o una disminución de las donaciones en exactamente el valor esperado de las pensiones. Por el contrario, si estas transferencias son el reflejo de lo que se ha venido en llamar *joy of giving*, la expectativa de recibir una pensión dará lugar (suponiendo una elasticidad renta positiva tanto del consumo como de las herencias o las donaciones) a que sólo una parte del valor presente de las pensiones se transfiera como una mayor herencia o genere una menor donación. Los efectos cualitativos sobre el ahorro son exactamente los mismos que en el caso en que el comportamiento es de ciclo vital «puro».

Por último, también se ha argumentado que los individuos pueden no comportarse según predice la hipótesis del ciclo vital y, como consecuencia, menos aún de acuerdo con la del altruismo intergeneracional. En efecto, incluso si la teoría fuera correcta, algunas personas podrían tener restricciones de liquidez que les impedirían elevar su consumo en respuesta a incrementos en la renta futura. Igualmente, algunos individuos pueden muy bien tener un «horizonte corto» en sus planes, resultado de una mala información, de unos elevados costes de obtenerla o del hecho de descontar considerablemente el futuro. Para quienes tienen un horizonte de planificación corto y, por tanto, no realizan planes sistemáticos de ahorro, los pagos impositivos asociados a las cuotas disminuirían más el consumo que el ahorro.

Las diferentes predicciones proporcionadas por las diversas hipótesis referidas a las motivaciones del ahorro sugieren la necesidad de recurrir al análisis econométrico para avanzar en nuestro conocimiento de los efectos de la seguridad social sobre el ahorro. No parece, sin embargo, que éste sea un camino muy prometedor, y tampoco es éste el lugar apropiado para realizar una revisión detallada de la literatura. Tan sólo señalar que los resultados son sumamente variados, y que distan de proporcionar un argumento sólido en ninguna dirección. Los problemas asociados a la computación de la variable que representa la riqueza de la seguridad social, así como las discrepancias en la elección de otras variables relevantes, parecen constituir la base de estas diferencias. De hecho, los resultados obtenidos para nuestro país tampoco son ajenos a la indeterminación general que surge del análisis (10).

Una pieza de análisis no alternativa, pero sí complementaria, está constituida por los modelos de simulación que incorporan de forma explícita relaciones de comportamiento y permiten recoger la interacción de las decisiones tomadas por diferentes individuos (11). Algunos de estos modelos sugieren que un sistema de reparto de pensiones de la seguridad social con una tasa de sustitución no muy elevada puede llegar a reducir de forma sustancial los niveles simulados de capital a largo plazo, generando unas pérdidas considerables de bienestar para las generaciones futuras. En sus efectos sobre estas dos últimas variables, un sistema de reparto sería así indistinguible de una enorme emisión implícita de deuda pública, o, por así decirlo, de una política consistente en el mantenimiento de considerables déficit públicos durante un largo período de tiempo.

Esto es importante porque sugiere que la propia noción de déficit puede ser entera e inherentemente arbitraria. En otras palabras, las medidas convencionales de déficit constituirán una medida bastante pobre para evaluar las transferencias de recursos entre generaciones asociadas a la política pública. El efecto último de ésta no dependería de las etiquetas colocadas sobre las diversas medidas concretas, sino de su impacto sobre las restricciones presupuestarias de ciclo vital de los agentes, es decir, sobre sus dotaciones y los precios marginales a que hacen frente. Desde esta perspectiva, una definición económica, en vez de meramente contable, de la política de deuda estaría constituida por aquellas políticas que transfieren recursos de las generaciones futuras y las más jóvenes a las de más edad. Un sistema de seguridad social operado sobre la base del reparto caería de lleno en esta definición.

Adicionalmente, estos modelos subrayan la importancia de tener en cuenta los diferentes factores que pueden interactuar, de forma bastante complicada, con las variaciones demográficas. Estos factores están relacionados con el hecho de que un menor número de hijos por familia comporta una reducción en los recursos asociados a su crianza —con la liberación consiguiente de recursos disponibles para el consumo y el ahorro—, con los efectos inducidos por el cambio demográfico sobre la relación capital-trabajo y los salarios reales antes de impuestos, así como con las implicaciones de la transición demográfica sobre los impuestos y gastos no directamente relacionados con el sistema de seguridad social.

## 2. El diseño del sistema de pensiones y la oferta de trabajo

Las decisiones referentes a la oferta de fuerza de trabajo también pueden verse afectadas por los impuestos y las prestaciones del sistema de pensiones, así como por aspectos concretos del diseño institucional adoptado por éste. Por un lado, las cuotas a la seguridad social afectarán a la remuneración que reciben los trabajadores, y ello puede tener consecuencias sobre su oferta de trabajo en los períodos de actividad. Por el otro, pueden darse efectos importantes sobre las decisiones de las personas de edad en cuanto a su participación en la fuerza de trabajo.

En cuanto a la oferta de trabajo durante el período activo, los efectos del sistema de pensiones dependerán de cuál sea la percepción de los trabajadores acerca de la relación entre las vertientes de pagos al sistema y las prestaciones recibidas de él. Si las contribuciones se consideran como el pago por la obtención de rentas futuras, es decir, una especie de «prima de seguro», su efecto principal estaría relacionado más con las decisiones de ahorro que con las de oferta de trabajo. De esta manera, tanto la incidencia como el exceso de gravamen de los instrumentos impositivos usados para financiar la seguridad social dependerán de forma importante de cómo estén ligados los impuestos y las prestaciones.

Cuanto más estrecha sea esta relación, menor será el efecto sobre la oferta en el período activo y menores también las distorsiones sobre ésta. Por así decirlo, los efectos sustitución y renta generados por la disminución de la remuneración de los trabajadores tenderían a verse compensados por los efectos sustitución y renta de las pensiones. Por el contrario, si los individuos asegurados perciben una relación vaga o inexistente, los impuestos que financian la seguridad social serán considerados como impuestos marginales, y a todos los efectos podrían considerarse de la misma manera que los impuestos sobre la renta personal. No sólo es importante entonces el tipo impositivo, sino también la existencia de límites máximos en los ingresos gravables. Los efectos serían, a priori, indeterminados para los asalariados con ingresos inferiores al máximo gravable, por cuanto el efecto sustitución y el efecto renta operarían en direcciones contrarias. En cambio, para los perceptores de rentas salariales superiores al tope máximo, el tipo impositivo marginal relevante deviene nulo, de suerte que no existiría efecto sustitución, y el efecto renta induciría una mayor oferta de trabajo.

Por lo que se refiere a la propia decisión de jubilación, existen al menos dos vías a través de las cuales la seguridad social podría afectar a la oferta de trabajo de las personas mayores. La primera es a través de la provisión de prestaciones relativamente grandes en comparación con los ingresos potenciales. Una pensión sustancial frente a la posibilidad de seguir trabajando puede hacer, en particular para los trabajadores de renta baja, que la jubilación sea una alternativa atractiva. Este efecto podría resultar incluso si la jubilación no fuera obligatoria.

Un segundo mecanismo, más sutil, a través del cual el sistema de pensiones puede inducir a la jubilación es a través de la prueba de ingresos o de disposiciones con efectos análogos. La prueba de ingresos es una disposición por la cual los jubilados pierden una porción de sus prestaciones si sus ingresos salariales exceden de cierta cantidad. Su justificación parece fundamentalmente redistributiva, en el sentido de que los individuos que trabajan y ganan más de una cierta cantidad no necesitan las pensiones. Como consecuencia, con una cantidad dada de recursos disponibles por parte de la seguridad social, la reducción de las prestaciones para los trabajadores que pueden seguir obteniendo altos salarios permitiría elevarlas para los que se hallan en niveles más bajos de la escala de rentas. Adicionalmente, también se ha evidenciado, al menos en algún momento, una motivación de componente asignativo. En este sentido, se ha sugerido que el objetivo original de la prueba de ingresos en el inicio del sistema de pensiones en Estados Unidos fue el de reducir el desempleo, al liberar puestos de trabajo para individuos más jóvenes desempleados.

Puesto que la prueba de ingresos puede interpretarse como la existencia de un gravamen sobre la renta salarial, y seguir trabajan-

do comporta pagar los impuestos a la seguridad social, así como otros impuestos, las personas mayores pueden disponer de pocos incentivos para obtener rentas salariales por encima del punto hasta el que se aplica la prueba de ingresos, a no ser que con ello ganen sumas elevadas. De esta manera, a menos que puedan acceder a un trabajo a tiempo parcial, algunos trabajadores se verán inducidos a dejar de trabajar para cobrar su pensión.

Sin embargo, también se ha señalado que la prueba de ingresos, al introducir un alto gravamen sobre los ingresos salariales recibidos en edades avanzadas, puede inducir a los trabajadores a trasladar su oferta de trabajo a edades más tempranas, incrementando así la oferta de trabajo en los años previos a la jubilación a través de un efecto sustitución intertemporal. Si bien en España no existe la prueba de ingresos como tal, la incompatibilidad entre trabajar y recibir la pensión es equivalente a gravar los ingresos salariales al cien por cien. La evidencia econométrica que apunta a que la seguridad social en nuestro país puede haber tenido una influencia positiva —aunque de escasa magnitud— sobre la oferta de trabajo, es coherente con este efecto sustitución intertemporal (12).

Buena parte de los análisis empíricos que han analizado la interacción entre el sistema de pensiones y las decisiones de jubilación han concluido que la seguridad social reduce la participación de las personas mayores en la fuerza de trabajo. Con todo, sería probablemente un error afirmar que la seguridad social es la única causante de la disminución de la oferta de trabajo de las personas de edad. Otros factores, como el deterioro de la salud, el aumento del nivel de vida y el desplazamiento de empleos agrícolas a empleos urbanos, son, sin duda, relevantes. Pero no parecen existir dudas de que los efectos del sistema de pensiones sobre el comportamiento en cuanto a la jubilación son importantes, y no pueden pasarse por alto las respuestas individuales a las reformas que modifican los incentivos a trabajar o a jubilarse.

## VI. ¿COBRAREMOS NUESTRA PENSIÓN?

Es un dicho común entre los analistas dedicados a realizar proyecciones que éstas se hacen para que no se cumplan; es decir, para que se tomen medidas que eviten las catástrofes que se dibujan en el horizonte. ¿Qué puede hacerse en este caso?

Muy poca gente propone hoy el remedio tradicional de los problemas financieros del sistema contributivo de pensiones, es decir, un aumento de las cuotas. Los costes laborales son altos, y la creación de empleo —sin la cual las proyecciones serían mucho peores— depende de que no suban. El Pacto de Toledo menciona, como posible alternativa, una «contribución universal sobre todas las rentas» y propone, en materia de financiación, que «las aportaciones del Presupuesto del Estado deberán ser suficientes para garantizar las prestaciones no contributivas, la sanidad, los servicios sociales y las prestaciones familiares». Esto supone aumentar las transferencias en más de medio billón de pesetas. No precisa, sin embargo, si el necesario incremento de los impuestos iría acompañado de una reducción en las cotizaciones, como se hizo en 1995 al aumentar el IVA. Las proyecciones del MTSS cuentan con que no haya tal contrapartida, basándose, sin duda, en que el mismo documento establece que «las cotizaciones sociales deberán ser suficientes para la cobertura de las prestaciones contributivas».

Por el lado de los gastos, los estudios del MTSS y de FEDEA dedican muchas páginas a estimar el ahorro que podría obtenerse de las medidas que hemos mencionado en el apartado sobre contenido. El de la FBBV no lo hace, pero los autores de la proyección han propuesto en otros trabajos medidas aún más radicales que las que se exploran en los otros dos estudios.

No es posible, en el marco de este trabajo, entrar en el análisis de esas medidas. Sólo cabe mencionar que ninguna es popular, y que serían necesarias varias de ellas, actuando simultáneamente, para impedir que el déficit siga creciendo. Por otro lado, como puede apreciarse en el estudio de FEDEA, todas las reformas estructurales tardan mucho en influir sobre éste; cuando hablamos en términos de años y no de décadas, el único mecanismo con incidencia clara es la revalorización.

Sin embargo, no es una situación a la que no se pueda hacer frente. Retrasar la edad efectiva media de pase a la situación de pensionista requerirá una difícil adaptación social, pero a la larga puede aumentar el bienestar colectivo en lugar de disminuirlo. La situación actual, en la que muchos dejan de trabajar cuando están en plenas facultades y tienen por delante muchos años de vida, no es la óptima, porque conduce con frecuencia a una progresiva marginación.

Debe también dedicarse atención a los efectos que nuestro sistema de seguridad social puede tener sobre el ahorro y la oferta de trabajo, en un intento de ir más allá de lo que revelan las cifras, y escudriñar así lo que éstas pue-

den ocultar celosamente. Lo mismo puede decirse respecto a la deseabilidad de disponer de modelos de simulación que incorporen explícitamente relaciones de comportamiento entre las diversas variables. Al fin y al cabo, lo que sucede hoy puede ser el resultado de políticas que se introdujeron hace muchos años, y lo que se haga —o se deje de hacer— hoy puede no tener efectos inmediatos, sino que puede haber un sustancial desfase entre el período en que se introduce un cambio en la política y aquél en el que empiezan a hacerse visibles sus efectos.

Si la prudencia y el equilibrio son rasgos importantes en el diseño de la política pública en general, la política de seguridad social debería comportar un esfuerzo extra en este sentido.

**NOTAS**

(*) *Nota añadida en pruebas de imprenta:* este trabajo fue escrito en mayo de 1996 y es, por tanto, anterior a la firma del pacto sobre pensiones.

(1) O. A. Davis y A. B. Whinston, «The economics of urban renewal», *Law and Contemporary Problems*, vol. 26, 1961.

(2) *Estudios económicos de la OCDE: España 1996.*

(3) Puede verse la de la OCDE, las demográficas contenidas en el trabajo de la FBBV, o las de Sánchez Álvarez, I., «Influencia relativa de la evolución demográfica en el futuro aumento del gasto en pensiones de jubilación», *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, abril-junio 1992.

(4) Secretaría General para la Seguridad Social. *Cuentas y balances, y previsión de liquidación del Presupuesto de la Seguridad Social para 1995.*

(5) El crecimiento del empleo y los salarios incrementa inmediatamente los ingresos por cotizaciones; éstos, a su vez, incrementan los gastos por pensiones, pero con un considerable desfase. Los modelos utilizados tienen en cuenta el efecto de los salarios sobre la cuantía de las nuevas pensiones, pero ninguno parece considerar que un aumento del empleo incrementa no sólo el número de años cotizados por los que acceden a la pensión, sino también la proporción de éstos.

(6) Por ejemplo, en relación con Francia, «de 1990 a 2040, la duración media de actividad validada [cotizada en el pasado] por los inactivos aumentará en 4,2 años, incrementándose la de las mujeres en 10,1 años, mientras que la de los hombres disminuye en 4,8 años. Este fuerte aumento se explica esencialmente por la llegada masiva de mujeres al mercado de trabajo a partir de 1965, que repercute con un retraso de 40 años»; L. Verniere, en «Les retraites, pourront-elles être financées après l'an 2000?», *Economie et Statistique*, número 233, junio, 1990.

(7) Véase L. J. Garrido, *Las dos biografías de la mujer en España*, Ministerio de Asuntos Sociales, 1992. En cualquier caso, aparte de posibles incorporaciones de mujeres maduras, en este estudio se muestra que las cohortes nacidas a partir de 1960 tienen ya unas pautas laborales caracterizadas por la actividad. A partir del 2025, tendrán derecho a jubilarse con cuantías plenas.

(8) El estudio del MTSS no recoge este tipo de cuestiones, y el de FEDEA trata, pero muy tangencialmente, el de los incentivos a la jubilación en el marco de las posibles medidas de reforma. Por su parte, el trabajo de la FBBV analiza los efectos sobre el ahorro tan sólo en relación con la propia elección entre los sistemas de reparto y de capitalización. Con todo, tanto los efectos sobre el ahorro como sobre la oferta de trabajo son discutidos en sendas investigaciones de la FBBV, enmarcadas en el proyecto básico, realizadas por I. Zubiri («Provisión pública *versus* provisión privada de los planes de pensiones») y J. Sánchez Maldonado y J. S. Gómez Sala («Análisis económico de las pensiones»).

(9) El trabajo auspiciado por la FBBV contiene una estimación de la riqueza de la seguridad social para nuestro país computada a diciembre de 1994. La cifra concreta, que asciende a más de 150.000 millones de pesetas, «señala, aproximadamente, la magnitud del salto a dar si se pretende adoptar, sin restricción alguna, un régimen de capitalización». El estudio no vacila en afirmar que esta magnitud, «que representa el 236,5 del PIB, es decir, casi 2,5 veces el importe de los recursos disponibles de nuestra economía, (...) hace prácticamente imposible pasar en España del sistema de reparto a uno de capitalización con carácter general e inmediato».

(10) Véanse, en este sentido, los trabajos de J. A. Herce, «Seguridad social, decisiones individuales óptimas, comportamiento agregado y evidencia empírica en España: 1962-1985», *Documento de Trabajo* 8503, Fundación Empresa Pública, 1985; y J. S. Gomez Sala, «Los efectos de las pensiones del sistema de seguridad social sobre el ahorro: 1967-1983», Papeles de Economía Española, número 30-31, 1987.

(11) Véanse, por ejemplo, L. J. Kotlikoff, «Taxation and savings: A neoclassical perspective», *Journal of Economic Literature*, volumen 22, 1984; y A. J. Auerbach y L. J. Kotlikoff, *Dynamic fiscal policy*, Cambridge: Cambridge University Press, 1987, para un modelo computacional que intenta replicar la realidad de Estados Unidos, así como A. J. Auerbach, L. J. Kotlikoff, R. P. Hagemann y G. Nicoletti, «The economic dynamics of an ageing population: The case of four OECD countries», *OECD Economic Studies*, vol. 12, 1989, para una aplicación de esta aproximación a Estados Unidos, Suecia, Japón y Alemania.

(12) Véase A. Martín y L. Moreno, «Efectos de las pensiones de la seguridad social sobre la oferta de trabajo en España», *Investigaciones Económicas*, vol. 14, 1990; y M. A. López Garcia, «Efectos de las pensiones de la seguridad social sobre la oferta de trabajo de España: un comentario», *Investigaciones Económicas*, vol. 14, 1990.

**Resumen**

En este trabajo se reseñan algunas de las cuestiones abordadas en tres estudios que han aparecido recientemente y que proporcionan diferentes indicaciones respecto a la estabilidad financiera de la Seguridad Social en España. Se pasa revista a las proyecciones de ingresos y gastos que realiza cada uno de ellos, así como a su caracterización de la situación de partida, el método empleado y las hipótesis realizadas respecto a la evolución de las diversas variables. Se realizan también algunos comentarios que intentan ir más allá de las cifras y escudriñar diversas consecuencias del sistema de pensiones que pueden subyacer a aquéllas y que resultan cruciales de cara a la evaluación y el diseño institucional del sistema de pensiones.

*Palabras clave:* seguridad social en España, ingresos y gastos, proyecciones y estabilidad, efectos del sistema de pensiones, ahorro y oferta de trabajo.

**Abstract**

This paper considers some of the issues discussed in three recent studies which give different views as to the financial stability of Social Security in Spain. It explores in greater detail the projections each of the studies make on income and expenditure, as well as their initial situation, the method employed, and the hypothesis made about the way different variables change through time. It also seeks to obtain more than numeric results, looking into the different consequences of the pension system that could be hidden and which are crucial to the evaluation and the institutional design of the pension system.

*Key words:* Social Security in Spain, income and expenditure, projections and stability, pension system effects, savings and job offer.

*JEL classification:* H53, H55, J11, J26.

# LA GESTIÓN DE LA SANIDAD: UN BIEN PRIVADO FINANCIADO PÚBLICAMENTE

José BAREA (*)

## I. INTRODUCCIÓN

QUISIERA, en primer lugar, dar las gracias al comité organizador de las *III Jornadas de Gestión y Evaluación de Costes Sanitarios* por la invitación que me cursaron para pronunciar la conferencia de clausura de esas Jornadas.

Mi aportación pretende plantear una reflexión para la discusión: cómo gestionar de la manera más eficiente la sanidad, bien privado financiado públicamente.

La gestión eficiente no se plantea, sin embargo, exclusivamente de la sanidad; ha sido la fuerte expansión del sector público la que ha dado lugar en todos los países a plantear el problema de cuál debe ser el papel del sector público en la situación económica presente, y cómo gestionar de la manera más eficiente las funciones que se le asignen.

Vamos a dar una visión de la evolución que el sector público español ha tenido desde hace siglo y medio, con especial referencia a la sanidad.

## II. EL DESARROLLO DEL SECTOR PÚBLICO ESPAÑOL

El gran desarrollo del sector público, por cuyas manos pasa la mitad del producto interior bruto de la economía, ha planteado en todos los países una discusión sobre su magnitud y las funciones que realiza.

Es evidente que a tal situación se ha llegado por el soporte teórico que la doctrina económica ha proporcionado, que ha impulsado a los gobiernos a una intervención cada vez mayor en la actividad económica.

Este proceso de expansión creciente del sector público se ha dado igualmente en España, y si cabe con mayor intensidad en cuanto a su ritmo de crecimiento. En 1900, el gasto público representaba el 8,7 por 100 del producto interior bruto (PIB); en 1960, el 16,5 por 100 del PIB, y en 1993, alcanzó la mítica cifra del 50 por 100.

Este cambio no sólo ha sido cuantitativo, sino que se ha producido una fuerte mutación en la estructura de las funciones que el sector público ha ido tomando a su cargo.

Para el período 1850-1957 las estadísticas de las funciones del sector público sólo están disponibles para el Estado (cuadro n.º 1), aunque en ese período el resto de los agentes tenía poca importancia en la actividad económica.

En dicho período, la producción de bienes públicos puros absorbía alrededor del 50 por 100 del gasto total, pasando del 54,9 por 100 en 1850 al 44,9 en 1957.

A los bienes privados suministrados públicamente (prestaciones sociales y bienes preferentes) sólo se le asignaba el 20 por 100 del gasto total (23 en 1850, 19,6 en 1957), con una tendencia descendente en las prestaciones sociales (pensiones) y un mantenimiento en los bienes preferentes (educación, sanidad y vivienda). El gasto público en sanidad era prácticamente inexistente, el 0,1 por 100 del gasto total; en 1957, supuso el 1,2 del gasto total y el 0,12 del PIB.

Los gastos de intervención económica del Estado (subvenciones, inversiones y transferencias de capital) han ido ganando posiciones en la asignación de recursos, pasando del 5,5 por 100 en 1850 al 21 en 1957. Es ésta la función que más cambio ha sufrido en el período analizado.

Los intereses de la deuda pública han tenido una tendencia creciente, pasando del 7,3 en 1850 al 34,2 por 100 en 1900, empezando desde el comienzo del siglo un descenso generalizado, de forma que en 1957 sólo representaban el 9,7 por 100 del gasto total.

La conclusión que puede sacarse del comportamiento del Estado en el siglo analizado (1850-1957) es que se da un cierto cambio en la estructura de producción de los servicios públicos, no demasiado acentuado, con pérdida relativa en la producción de bienes públicos, un cierto mantenimiento, con tendencia ligeramente descendente, en el suministro público de bienes privados (protección social), un aumento sensible en los gastos de intervención económica (subvenciones de explotación e infraestructuras), y en cuanto a los intereses, una estabilidad en los años de comienzo y fin del período analizado, pero con una fuerte presión de la carga de intereses hacia mediados de dicho período.

A partir de 1970 existe una clasificación de los bienes y servicios suministrados por el conjunto de las administraciones públicas (cuadro n.º 1, última columna, y cuadro n.º 2).

En los 25 años que comprende este segundo período que va-

CUADRO N.º 1

**LA ESTRUCTURA DEL GASTO PÚBLICO ESPAÑOL: 1850-1970**

| | ESTADO (En millones de pesetas) | | | | | | | | | ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (En miles de millones de pesetas) | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1850 | Porcentaje del | | 1900 | Porcentaje del | | 1957 | Porcentaje del | | 1970 | Porcentaje del | |
| | | Total | PIB | | Total | PIB | | Total | PIB | | Total | PIB |
| A. Bienes públicos | 178,9 | 54,9 | — | 292,0 | 32,3 | 2,8 | 20.165,5 | 44,9 | 4,3 | 112,2 | 19,3 | 4,3 |
| — Defensa nacional | 86,1 | — | — | 179,9 | — | — | 12.399,8 | — | — | 43,9 | — | — |
| — Servicios generales | 92,8 | — | — | 112,1 | — | — | 7.765,7 | — | — | 68,3 | — | — |
| B. Bienes privados suministrados públicamente | 77,9 | 23,9 | — | 131,4 | 14,5 | 1,3 | 8.812,7 | 19,6 | 1,9 | 340,3 | 58,7 | 13,0 |
| — Prestaciones sociales | 35,5 | 10,9 | — | 72,6 | 8,0 | 0,7 | 2.947,6 | 6,6 | 0,6 | 194,3 | 33,5 | 7.4 |
| • Pensiones | 35,1 | — | — | 70,3 | — | — | 2.603,6 | — | — | 105,4 | — | — |
| • Desempleo | — | — | — | — | — | — | — | — | — | 5,7 | — | — |
| • Otras prestaciones | 0,4 | — | — | 2,3 | — | — | 344,0 | — | — | 83,2 | — | — |
| — Bienes preferentes | 42,4 | 13,0 | — | 58,8 | 6,5 | 0,6 | 5.865,1 | 13,0 | 1,3 | 146,0 | 25,2 | 5,6 |
| • Educación | 3,6 | — | — | 13,5 | — | — | 3.033,7 | — | — | 49,3 | — | — |
| • Sanidad | 0,3 | — | — | 0,9 | — | — | 551,1 | — | — | 73,2 | — | — |
| • Vivienda | 0,1 | — | — | 1,7 | — | — | 1.032,3 | — | — | 23,5 | — | — |
| • Otros servicios comunitarios | 38,4 | — | — | 42,7 | — | — | 1.248,0 | — | — | — | — | — |
| C. Gastos intervención económica | 41,5 | 12,8 | — | 380,9 | 42,1 | 3,7 | 13.765,7 | 30,7 | 2,9 | 127,4 | 22,0 | 4,8 |
| — Servicios económicos | 17,8 | 5,5 | — | 71,7 | 7,9 | 0,7 | 9.408,2 | 21,0 | 2,0 | 111,5 | 19,2 | 4.2 |
| • Subvenciones de explotación | 0,2 | — | — | 4,2 | — | — | 2.284,0 | — | — | 23,0 | — | — |
| • Inversiones | 5,5 | — | — | 21,4 | — | — | 4.131,0 | — | — | 60,9 | — | — |
| • Transferencias de capital | — | — | — | 4,0 | — | — | 2.332,2 | — | — | 27,6 | — | — |
| • Otros | 12,1 | — | — | 42,1 | — | — | 661,0 | — | — | — | — | — |
| — Intereses deuda pública | 23,7 | 7,3 | — | 309,2 | 34,2 | 3,0 | 4.357,5 | 9,7 | 0,9 | 15,9 | 2.8 | 0,6 |
| D. Ajustes en clasificación | 27,5 | 8,4 | — | 99,5 | 11,1 | 0,9 | 2.152,9 | 4,8 | 0,4 | — | — | — |
| Gastos totales (A + B + C + D) | 325,8 | 100,0 | — | 903,8 | 100,0 | 8,7 | 44.896,8 | 100,0 | 9,5 | 579,9 | 100,0 | 22,1 |

mos a analizar, se observa una tendencia decreciente en la asignación de recursos a la producción de bienes públicos, que precisamente son los que, por sus especiales características, el Estado tiene que suministrar, pasando del 19,3 en 1970 al 13,6 por 100 en 1994. Su participación en el PIB creció ligeramente, pasando del 4,3 al 6,5 por 100.

En los bienes privados suministrados públicamente se nota una cierta estabilidad, en el entorno del 60 por 100 del gasto total, la primera asignación de recursos del conjunto de las administraciones públicas, pero con una fuerte ganancia en su participación en el PIB, que pasó del 13 por 100 en 1970 al 28,6 en 1994. Una parte creciente de los recursos disponibles de la economía fueron destinados a la protección social.

La sanidad conservó su participación en el gasto total (12,7 por 100), si bien su participación en el PIB más que se duplicó, pasando del 2,8 por 100 en 1970 al 5,9 en 1995.

Los gastos de intervención económica de las administraciones públicas (subvenciones a las empresas, infraestructuras y transferencias de capital) han mantenido su nivel relativo dentro del gasto público total (en el entorno del 20 por 100), si bien en el año 1994 se observa una sensible caída. Su participación en el PIB ha sido creciente: 4,2 por 100 en 1970; 8,4 por 100 en 1993, con una pérdida de un punto en 1994.

Los intereses mantuvieron estabilizadas, en la década de los setenta, tanto su importancia relativa en el conjunto del gasto (en el entorno del 2,5 por 100) como su participación en el PIB (0,7 por 100). En la década de los ochenta, se dispara la carga de la deuda, que aumenta a un fuerte ritmo, alcanzando en 1994 el 11 por

CUADRO N.º 2

**LA ESTRUCTURA DEL GASTO PÚBLICO ESPAÑOL: 1980-1994**

*DISTRIBUCIÓN DEL GASTO POR FUNCIONES*
*(En miles de millones de pesetas)*

| | 1980 | Porcentaje del | | 1985 | Porcentaje del | | 1990 | Porcentaje del | | 1994 | Porcentaje del | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Total | PIB | | Total | PIB | | Total | PIB | | Total | PIB |
| A. Bienes públicos | 797,0 | 15,8 | 5,2 | 1.903,6 | 15,8 | 6,7 | 3.154,1 | 14,4 | 6,3 | 4.240,5 | 13,6 | 6,5 |
| — Defensa nacional | 300,0 | — | — | 561,2 | — | — | 775,5 | — | — | 808,3 | — | — |
| — Servicios generales | 497,0 | — | — | 1.342,4 | — | — | 2.378,6 | — | — | 3.432,2 | — | — |
| B. Bienes privados suministrados públicamente | 3.284,6 | 65,3 | 21,6 | 6.979,8 | 58,1 | 24,7 | 12.553,3 | 57,3 | 25,0 | 18.486,9 | 59,2 | 28,6 |
| — Prestaciones sociales | 1.926,3 | 38,3 | 12,7 | 4.039,5 | 33,6 | 14,3 | 7.221,2 | 33,0 | 14,4 | 10.781,2 | 34,5 | 16,7 |
| • Pensiones | 1.301,5 | — | — | 2.878,6 | — | — | 4.972,0 | — | — | 7.537,8 | — | — |
| • Desempleo | 338,4 | — | — | 783,2 | — | — | 1.418,2 | — | — | 2.137,6 | — | — |
| • Otras prestaciones | 286,4 | — | — | 377,7 | — | — | 831,0 | — | — | 1.105,8 | — | — |
| — Bienes sociales redistributivos | 1.358,3 | 27,0 | 8,9 | 2.940,3 | 24,5 | 10,4 | 5.332,1 | 24,3 | 10,6 | 7.705,7 | 24,7 | 11,9 |
| • Educación | 496,7 | — | — | 1.058,8 | — | — | 2.090,1 | — | — | 2.821,9 | — | — |
| • Sanidad | 687,0 | — | — | 1.315,8 | — | — | 2.452,6 | — | — | 3.779,0 | — | — |
| • Vivienda y serv. comunes | 174,6 | — | — | 565,7 | — | — | 789,4 | — | — | 1.104,8 | — | — |
| C. Gastos intervención económica | 944,1 | 18,8 | 6,2 | 3.343,1 | 27,8 | 11,8 | 6.091,1 | 27,8 | 12,1 | 8.147,4 | 26,1 | 12,6 |
| — Servicios económicos | 833,2 | 16,6 | 5,5 | 2.372,6 | 19,7 | 8,4 | 4.224,2 | 19,3 | 8,4 | 4.725,6 | 15,1 | 7,3 |
| • Subvenciones de explotación | 315,1 | — | — | 687,3 | — | — | 960,7 | — | — | 1.262,3 | — | — |
| • Inversiones | 284,0 | — | — | 1.044,5 | — | — | 2.524,0 | — | — | 2.506,7 | — | — |
| • Transferencias de capital | 234,1 | — | — | 640,8 | — | — | 739,5 | — | — | 956,8 | — | — |
| — Intereses deuda pública | 110,9 | 2,2 | 0,7 | 970,5 | 8,1 | 3,4 | 1.866,9 | 8,5 | 3,7 | 3.421,8 | 11,0 | 5,3 |
| D. Ajustes en clasificación | 4,0 | 0,1 | — | –216,2 | –1,8 | –0,8 | 90,4 | 0,4 | 0,1 | 329,5 | 1,1 | 0,5 |
| Gastos totales (A + B + C + D) | 5.029,7 | 100,0 | 33,1 | 12.010,3 | 100,0 | 42,5 | 21.888,9 | 100,0 | 43,5 | 31.204,3 | 100,0 | 48,2 |

100 del gasto total y el 5,3 del PIB, a consecuencia del déficit creciente y acumulativo a partir de 1980.

La conclusión que podemos obtener de la intervención del conjunto de las administraciones públicas es una menor atención a la producción de bienes públicos puros, una fuerte asignación de recursos a la protección social, un mantenimiento relativo del gasto de intervención en la economía, aunque creciente en su participación en el PIB, y una fuerte asignación a los gastos de intereses de la deuda pública como consecuencia del déficit público acumulativo generado en la década de los ochenta, que ha situado nuestro nivel de deuda pública en el 65 por 100 del PIB.

## III. LA PROTECCIÓN SOCIAL, ENTRE LOS BIENES PRIVADOS Y LOS BIENES PÚBLICOS PUROS

Generalmente, se admite por los economistas que las fuerzas competitivas del mercado generan un elevado grado de eficiencia.

La pregunta que surge inmediatamente es si los mercados competitivos conducen siempre a la eficiencia o si, por el contrario, se han de cumplir determinadas condiciones para que tal hecho suceda. La respuesta es que la eficiencia no se conseguirá en los supuestos siguientes:

- bienes de consumo no rivales y no excluyentes;
- fallos de la competencia (control monopolístico, rendimientos crecientes de escala);
- efectos externos;
- existencia de riesgos e incertidumbres no asegurables por la inexistencia de mercados de seguros de futuros;
- información imperfecta y costosa.

Los bienes que reúnen a la vez las características de no rivales y no excluyentes se conocen con el nombre de bienes públicos puros, y las necesidades que satisfacen no pueden ser atendidas por el mercado, ya que el coste marginal de que un individuo adicional disfrute de ellos es cero, mientras que el coste de excluir a

un individuo del servicio es infinito. Esta es la razón de que tales bienes tengan que ser suministrados por el poder público y financiados de manera coactiva.

Tenemos así delimitados dos tipos de bienes situados en polos opuestos: los bienes privados, suministrados por el mercado, y los bienes públicos, suministrados por el Estado.

Entre uno y otro polo se encuentra un conjunto de bienes privados (en el sentido de que no cumplen las dos características de los bienes públicos puros) que en la actualidad son suministrados total o principalmente por el sector público. La educación, la sanidad, las pensiones, el desempleo y la asistencia social constituyen casos típicos del grupo de bienes que constituyen la protección social.

No existe una razón única por la que los bienes de protección social deban financiarse públicamente. Para cada una de las prestaciones, la doctrina ha construido una teoría que justifica el pase al sector público de una necesidad privada.

En el caso de la sanidad, la teoría está fundamentada en fallos del mercado, problemas de riesgo moral, necesidad preferente, distribución de la renta (equidad en el acceso), problemas de selección adversa de riesgos y costes de transacción elevados.

Para la educación, la justificación se encuentra en fallos del mercado, necesidad preferente, distribución de la renta e integración social.

En las pensiones, la fundamentación que sirve de base se encuentra en fallos del mercado, problemas de selección adversa, problemas de riesgo moral y elevados costes de transacción.

Por último, en el desempleo, la justificación se encuentra en fallos del mercado y en problemas de riesgo moral.

Las razones expuestas, que ponen de manifiesto los fallos del mercado en la cobertura de dichas necesidades, justifican y legitiman, a priori, la intervención del sector público en los programas de gastos sociales, ya que el equilibrio competitivo que genera el mercado se corresponde con una asignación de recursos no óptima o ineficiente en el sentido de Pareto.

Sin embargo, al traspasar a la esfera pública la producción de bienes privados se corre el riesgo de perder un conjunto de ventajas relacionadas con los mercados: no hay competencia, y los otros incentivos para una producción eficaz se ven atenuados.

De las teorías de los fallos del mercado para justificar la intervención pública en la protección social, se ha pasado recientemente al análisis de los fallos del sector público para tratar de introducir una mayor eficiencia. El camino que parece más seguro para ello es tratar de utilizar el mercado en la gestión por el sector público de los programas sociales, dando entrada a la competencia, estableciendo una clara separación entre la provisión (financiación) y la producción.

Contra la fuerte intervención del sector público en la economía se ha producido una reacción a partir de la década de los setenta. Como ha afirmado Gordon Tullock, los fallos de la economía del mercado pueden ser importantes, pero los perjuicios ocasionados a la sociedad como consecuencia de las intervenciones públicas pueden no ser menores.

Por todo ello, las políticas públicas deben ser evaluadas comparando las ventajas y desventajas del mercado y del sector público. De las teorías de los fallos del mercado para justificar la intervención pública, se ha pasado al análisis de los fallos del sector público, para tratar de introducir una mayor eficiencia. La evaluación de los programas públicos destinados a corregir fallos del mercado debe tener en cuenta no sólo sus objetivos, sino también su ejecución.

## IV. LA INTRODUCCIÓN DE CRITERIOS DE MERCADO EN LA GESTIÓN DE LA SANIDAD

El modelo de provisión y producción pública utilizado en España para el suministro de la sanidad ha producido crecimientos muy importantes del gasto sanitario. En la década de los setenta, con un crecimiento del PIB en valores constantes del 7,5 por 100, el gasto en sanidad creció al 10 por 100 en pesetas constantes, con una elasticidad del 1,3; en el período 1980-93, el gasto sanitario en pesetas constantes creció al 4,2 por 100, cuando el PIB sólo aumentó el 2,4 en términos reales, con una elasticidad del 1,3.

Aunque es bien cierto que la ampliación de la cobertura ha tenido una influencia en dicho crecimiento del gasto sanitario, no es menos cierto que la prestación real media (factor residual que comprende la calidad del servicio, nuevas tecnologías, crecimiento de los salarios en términos reales, crecimiento del número de médicos y de enfermeras, etc.) ha aumentado más que el PIB por habitante.

De todos los factores que impulsan el crecimiento del gasto sanitario —tasa de crecimiento de los precios de los servicios sani-

tarios, demografía, tasa de cobertura y prestación real media—, esta última cae dentro del control de la Administración; la tasa de cobertura, desde el momento en que la sociedad ha efectuado la elección de una provisión pública, ha tenido que irse ampliando.

Si el modelo de dirección pública de la gestión sanitaria ha sido incapaz de controlar el crecimiento del gasto, cabría preguntarnos si no ha llegado el momento de, conservando la provisión pública que nadie discute, introducir criterios de mercado en la producción de la sanidad, que es un bien privado, lo que podría dar lugar a eliminar las ineficiencias que se producen cuando la producción de un bien privado se traspasa a la esfera del sector público.

Dice Wolf (1) que «en un contexto de no mercado, las internalidades aumentan de modo excesivo los costes del organismo, desplazando hacia arriba sus curvas de oferta, por encima de lo que sería técnicamente factible, dando lugar a unos costes unitarios más altos y a unos niveles más reducidos de producción real del no mercado que los que serían socialmente eficientes, existiendo, por tanto, un fallo del no mercado».

Wolf cita concretamente las dos siguientes internalidades que se dan en las actividades públicas:

*a)* Crecimiento presupuestario (más es mejor). Al faltar el beneficio como criterio de motivación y evaluación del rendimiento, un organismo de no mercado puede considerar el tamaño de su presupuesto como su principal internalidad. Podría pensarse que en un hospital las realizaciones del personal y de los diferentes departamentos se evaluarían en función de su contribución al aumento del presupuesto. Se crearían así incentivos para justificar los costes, y no para reducirlos: la importancia de un servicio se mide por su presupuesto.

*b)* Progreso tecnológico (lo nuevo y lo complejo es mejor). En medicina, puede producirse un sesgo en favor de la atención sanitaria de la máxima calidad. Dado que los hospitales públicos no pretenden maximizar sus ingresos netos, no se plantean si el coste adicional de la alta tecnología queda compensado por los progresos curativos. El desarrollo de nuevos sistemas que incorporan la tecnología más reciente se toma como un imperativo organizativo.

Para Stiglitz (2), en los servicios de asistencia sanitaria suministrados por los países occidentales, la fracción de los costes médicos que asume el asegurado es tan pequeña (o nula) que prácticamente no tiene incentivos para limitar los costes. Así, las fuerzas del mercado que garantizan habitualmente la eficiencia económica simplemente no entran en juego.

Los bienes de la protección social pueden ser considerados como privados, ya que en ellos se da el principio de exclusión, de rivalidad en el consumo y de consumo individual, y por tanto pueden ser suministrados por el mercado y financiarse vía precio, como ha sucedido años atrás, y aún hoy día subsisten en determinados casos. No pueden, por tanto, ser considerados como bienes públicos puros, cuya provisión tiene que ser pública.

Hemos analizado con anterioridad las razones para la actuación de los gobiernos en los programas sociales. Sin embargo, al tratarse de bienes privados, cuando se sitúan en la esfera pública, se corre el riesgo de perder un conjunto de ventajas relacionadas con los mercados, tales como:

- La capacidad de satisfacer las distintas preferencias (necesidades) de los diversos individuos. Las limitaciones de igualdad impuestas por el gobierno perjudican a esta capacidad.

- Los mercados proporcionan una variedad de mecanismos (incluida la competencia) para garantizar la eficiencia: que los productos que realmente se produzcan sean los que los usuarios quieren, y que la calidad refleje lo que están dispuestos a pagar. Como el público consume los productos que se producen, él mismo proporciona un mecanismo de control natural para el producto.

En cambio, si el productor es el gobierno, no hay competencia, y los otros incentivos para una producción eficaz se ven atenuados. Aún existen otros efectos peores: los derivados de las limitaciones impuestas a la Administración pública cuando realiza los procesos de producción de dichos bienes privados, que se sujetan al derecho administrativo (imposibilidad práctica de contratar personas más competentes ante la limitación que supone la igualdad en retribuciones, proceso reglado de compras, etc.), que perjudican la capacidad del gobierno para funcionar con eficacia.

Frente a las desventajas notables que el gobierno tiene respecto al sector privado cuando actúa en el campo de la producción de bienes privados, tiene, sin embargo, ventajas notables cuando actúa dentro de la esfera de regulación, tales como: poder de gravar con impuestos, mitigar los problemas de riesgo moral, mitigar los problemas de selección adversa y reducir los costes de transacción.

Ante la postura de los defensores a ultranza del mercado para los bienes privados suministrados públicamente (lo que hace el Estado puede hacerlo mejor el sector privado), y de los defensores de un gran papel del Estado en este campo, con eliminación práctica del mercado, ya que el gobierno puede solucionar cualquier problema, Stiglitz propone encontrar una tercera vía, que constituye el reto para las próximas décadas. Esta tercera vía podría consistir en dirigir los mercados combinando los puntos fuertes y los puntos débiles del gobierno y de los mercados.

Habría que tener muy en cuenta, para un buen gobierno de los gastos sociales, la introducción de lo que Stiglitz denomina *principio básico de la transparencia*, no mezclando aspectos relativos a la distribución con los de seguro y ahorro, ya que confunden en vez de clarificar.

En el camino de la dosis apropiada de mercado e intervención pública, Stiglitz propone un sistema que permitiría que los individuos se autoasegurasen y tuvieran cubiertos la mayor parte de sus riesgos, en aplicación de la ley de los grandes números. Algunos ciudadanos podrían tener la mala suerte de quedarse sin trabajo, pero gozar de muy buena salud; sus gastos serían más elevados que los de la media en un aspecto, pero menos en otro. Con el sistema actual, en el que cada riesgo se asegura por separado, hay una atenuación de los incentivos, asociada a cada uno de los riesgos. Pero el único riesgo real es que sus «necesidades» a lo largo de la vida sean mucho más grandes que las del individuo medio.

Para financiar este sistema, se crearía un fondo de previsión que se nutriría mediante una contribución obligatoria que podría ser un porcentaje del salario del trabajador, que se ingresaría en una cuenta de depósito individualizada, cuenta que sólo se podría utilizar para una cantidad limitada de objetivos (comprar pensiones, pagar subsidios de desempleo, pensiones de invalidez temporal, atención sanitaria crónica, seguro para los principales gastos médicos). Los depósitos en esta cuenta acumularían intereses; incluso se puede admitir la posibilidad de colocar los fondos en una serie de inversiones privadas autorizadas.

Propone Stiglitz que el gobierno pueda complementar las contribuciones individuales por dos causas específicas: las personas muy pobres podrían recibir un complemento de sus cuentas, como parte de un programa general de redistribución; y los que durante su vida laboral hubieran de sacar dinero de su cuenta por motivos de salud, desempleo, etcétera, más graves de lo normal, también recibirían un complemento, como parte del «seguro de beneficios vitalicios».

El sistema se basa en que todo el mundo se enfrenta con el coste marginal real de sus acciones, con lo cual el problema de riesgo moral quedaría muy atenuado.

## V. UNA REFLEXIÓN SOBRE EL CASO ESPAÑOL

La introducción de criterios de mercado para ganar eficiencia ha de efectuarse tanto a nivel macro, de introducir la competencia dentro del mercado público de la sanidad, como a nivel de los centros públicos que producen el servicio de sanidad, que deben tener estructuras organizativas y sistemas de gestión análogos a los de las empresas privadas.

Cuando hablamos de la necesidad de crear un mercado competitivo de la sanidad, no queremos decir que se vuelva a la situación primitiva de una necesidad privada financiada vía precio, sino que, permaneciendo la provisión pública, se establezca una competencia entre los agentes productores del servicio sanidad y un margen de elección de médico y hospital por parte de los pacientes, sin que para nada se vea afectada la equidad en el acceso a los servicios sanitarios.

Se trata, en definitiva, de crear un mercado regulado de la sanidad, donde se eliminen, en la medida de lo posible, las ineficiencias generadas en el sistema público de sanidad, caracterizado por la planificación de las necesidades sanitarias públicamente definidas, la producción pública y el desconocimiento de los deseos individuales de los pacientes, que no tienen opción de manifestarse.

### 1. Los agentes del mercado

La organización del mercado sanitario requiere determinar los agentes que intervienen en el mismo. Estos agentes son:

- *Los financiadores*, que suministran los recursos para el pago de los servicios suministrados por los productores.

Siendo la sanidad en España un servicio de provisión pública a través de los Presupuestos Generales del Estado, la Administración central es, en último término, junto con las comunidades autónomas, por las transferencias de fondos que reciban de aquella, los financiadores. En la práctica, esta función es realizada a través del Instituto Nacional de la Salud para los servicios no transferidos, y por los servicios de salud de las co-

munidades autónomas para los transferidos.

• *Los compradores de servicios,* que contratarían con los hospitales y centros de salud públicos y privados los servicios a suministrar a los pacientes, fijando la calidad y precio. Esta función estaría a cargo de las áreas de salud para la población de su zona.

• *Los productores de servicios* (suministradores), que prestarían a los pacientes los servicios por éstos demandados. Tendrían tal condición los hospitales, centros de salud y clínicas, públicos y privados, contratados, así como las farmacias.

• *Los demandantes,* que utilizarían los servicios de los productores de su zona. Tendrían tal condición los pacientes de cada área de salud.

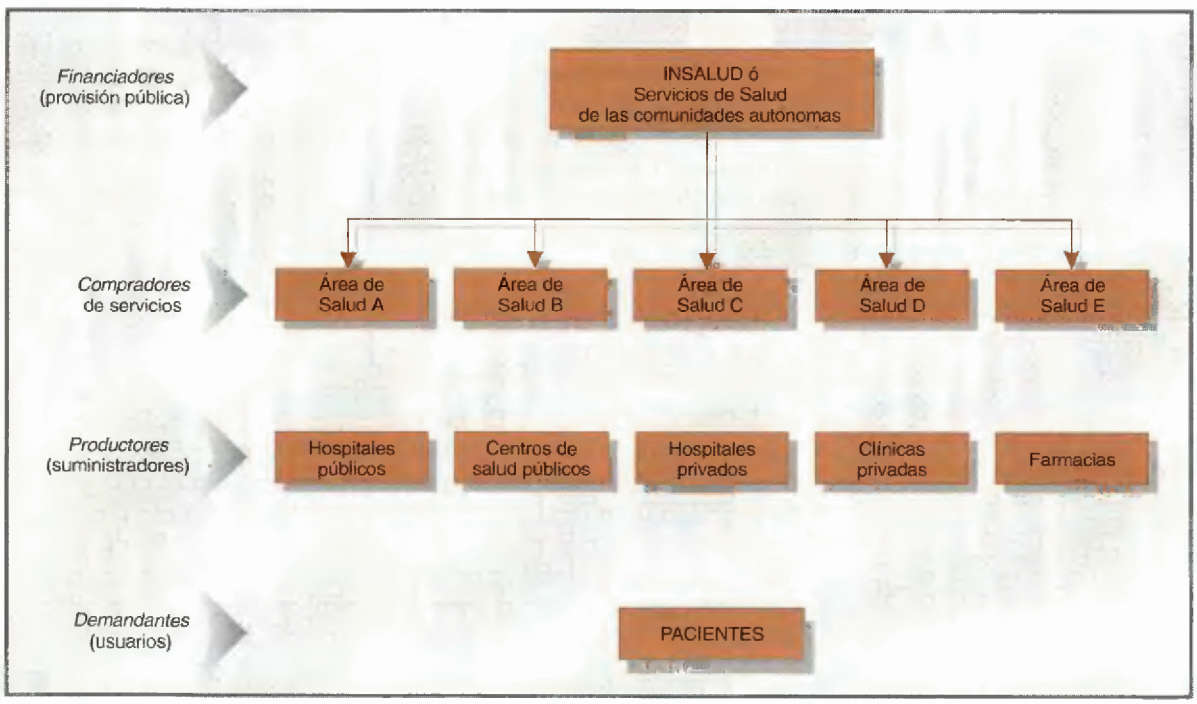
En el esquema 1, se muestra gráficamente la estructura de la organización que proponemos.

Las funciones de los agentes del mercado de asistencia sanitaria deben estar claramente separadas unas de otras. Entre los economistas de la salud, estas ideas están hoy día aceptadas plenamente, especialmente desde que la Comisión de Evaluación y Análisis del Sistema Nacional de Salud (Comisión Abril) propuso (3):

> «Separar la financiación (pública) de la provisión de servicios (pública y privada) como punto principal para mejorar la eficiencia. Esta separación, que constituye también un criterio fundamental en las reformas proyectadas en algunos sistemas sanitarios europeos, permitiría introducir un cierto grado de competencia entre los proveedores, de forma que fuesen premiados aquellos que presten una atención eficiente, y, por otra parte, crearía las bases para ampliar la libertad de elección del usuario».

En el aspecto normativo, el Real Decreto 858/1992, de 10 de julio, por el que se determina la estructura orgánica básica del Ministerio de Sanidad y Consumo, en su exposición de motivos, reconoce que: «la configuración del Sistema Nacional de Salud... exige una clara definición de la autoridad sanitaria que distinga convenientemente lo que son, por una parte, el ámbito de aseguramiento del derecho a la protección de la salud, y por otra, la provisión de recursos sanitarios», concibiéndose como un avance en la consolidación y mejora del Sistema Nacional de Salud la «separación de las funciones de garantía del derecho a la protec-

ESQUEMA 1
**ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA DE PRESTACIÓN SANITARIA PÚBLICA**



ción de la salud, es decir, las reservadas a la autoridad sanitaria, de aquellas que corresponden a la prestación del servicio sanitario».

De acuerdo con este principio, se establece que «el Estado debe ejercer una función reguladora de las condiciones de ejercicio del mencionado derecho con independencia de quién sea la entidad —INSALUD, comunidades autónomas, corporaciones locales o establecimientos sanitarios privados— que tenga a su cargo las prestaciones concretas a través de las cuales aquél se hace efectivo».

Parece, sin embargo, que las funciones de comprador de servicios se atribuyen al Ministerio a través del Contrato Programa con el INSALUD, así como de los conciertos con entidades públicas y privadas para la prestación de servicios sanitarios que tengan carácter sustitutorio de los servicios prestados por el INSALUD, dándose así una confusión entre las funciones de financiador y comprador.

En la Comunidad Autónoma de Andalucía, la función de financiador y de comprador de servicios se asigna a la Consejería de Salud, y la función de producción, al Servicio Andaluz de la Salud y a los centros privados.

En el País Vasco, aparecen claramente separadas las funciones de financiación (Departamento de Sanidad), compra (áreas de salud) y producción (Servicio Vasco de Salud y centros privados). Lo mismo sucede en la Comunidad Autónoma de Cataluña, donde la función de financiador se atribuye al Servicio Catalán de la Salud, la de compra a las regiones sanitarias y la de producción a la Red Sanitaria de Utilización Pública.

## 2. Funcionamiento del mercado

Un mercado competitivo requiere la existencia de oferentes de productos y de demandantes de éstos.

*a) Por el lado de la oferta,* la restricción que habría que establecer, en relación con un mercado de competencia perfecta, es que no todo el que quiera entrar en el mercado mixto de sanidad pública puede hacerlo. En principio, los productores de servicios sanitarios del mercado mixto serían los centros públicos (propiedad de la Administración central, autonómica o local) y los centros privados cuyos servicios hayan sido contratados por las áreas de salud, que actuarían como compradores de los servicios de asistencia sanitaria para la población de su área.

A medida que el mercado vaya expulsando a los ineficientes, públicos o privados, nuevos productores podrán ir entrando en el mercado competitivo que estamos analizando.

*b)* La mejor manera de conseguir una mejora en la calidad de la asistencia sanitaria, así como de satisfacer mejor los deseos individuales de los pacientes, es introducir la competencia en el mercado público *del lado de la demanda,* lo cual se conseguiría estableciendo un margen de elección de centros y médicos por parte de los pacientes.

Sería éste el mejor medio para hacer efectiva la participación de los usuarios en la toma de decisiones a través de la mano invisible del mercado.

La elección por parte del p: - ciente, que constituye el eje fundamental de la competencia en el mercado mixto competitivo a implantar, podría efectuarse en la forma siguiente:

• En la asistencia primaria, los pacientes seleccionarían anualmente tanto el centro de salud —público o privado contratado— donde desearían recibir asistencia como el médico de cabecera que, dentro de aquél, querrían que les atendiera. Los individuos se apuntarían en la lista de su médico de cabecera elegido, dentro de un límite estipulado para cada médico.

• Existiría así para los pacientes la oportunidad de acceder a centros alternativos de atención primaria, y para los centros de salud y los médicos, la necesidad de competir por una cuota en el mercado mixto de provisión pública. La calidad en el servicio a los pacientes se convertiría en el eje de esta competencia.

En principio, la zona dentro de la cual podría efectuarse la elección sería la que correspondiera al área de salud donde el paciente tuviera su residencia.

• En la asistencia hospitalaria, los pacientes podrían elegir el hospital —público o privado contratado— correspondiente a su zona del cual recibirían atención médica, una vez que su médico de cabecera decidiera hospitalizarles.

Los hospitales y los médicos que trabajan en ellos se verían obligados a competir por una cuota del mercado mixto; la calidad en el servicio prestado adquiriría así un papel fundamental.

La necesidad de competir por una cuota de mercado, tanto para los hospitales como para los centros de salud, es una consecuencia de la organización del mercado sanitario mixto de provisión pública, en la que los centros han de luchar por su futuro.

Si la demanda de servicios se quiere mantener bajo la dirección y control públicos, no estable-

ciéndose la libre elección de médico y hospital por parte de los pacientes, los gerentes de las áreas de salud adquirirían, junto a su función de contratantes de servicios, la de demandantes para los pacientes incluidos en la póliza de aseguramiento firmada con los proveedores.

En este supuesto, es evidente que la contratación de servicios en función de una prima por asegurado (matizada según edades, para evitar una selección adversa de riesgos) encontrará menos dificultades por parte de los productores.

Una política de los gerentes de área sería promover la integración de hospitales, centros de salud y consultorios para ofrecer los servicios totales a los asegurados.

*c)* Los consultorios, centros de salud y hospitales, tanto públicos como privados, deberán ser objeto de *acreditación* por el INSALUD o por los centros análogos de las comunidades autónomas con competencias transferidas. Las áreas de salud contratarían con los centros acreditados de su zona los servicios a suministrar a la población, así como la calidad y precio a percibir por los servicios sanitarios prestados a los pacientes.

*d)* Los centros hospitalarios —públicos y privados contratados— entregarán a los pacientes *factura* de los servicios prestados, de conformidad con los precios que correspondan. Si se trata de personas acogidas al régimen de seguridad social, u otros regímenes aseguradores concertados por el INSALUD u organismos similares de las comunidades autónomas, se hará constar en la factura la entidad que efectuará el pago de ésta excepto para los supuestos que se especifican más adelante, en los que se confeccionará la factura separada para su abono por los interesados.

*e)* Mensualmente, los centros hospitalarios a que se hace referencia en el apartado anterior remitirán al INSALUD, u organismo similar de las comunidades autónomas, nota de cargo acompañada de las citadas facturas, a los efectos del pertinente control asistencial y de su abono al centro hospitalario correspondiente, dentro de los treinta días siguientes a la presentación.

*f)* Los servicios de investigación, de enseñanza y otros prestados por los centros hospitalarios no incluidos en los servicios de asistencia sanitaria deberán ser abonados mensualmente por el INSALUD (central o de las comunidades autónomas) a los mencionados centros, en la forma que se pacte.

*g)* Los consultorios y centros de salud —públicos y privados contratados— facturarán mensualmente al INSALUD los servicios de atención primaria prestados a personas acogidas al régimen de seguridad social u otros regímenes aseguradores concertados con el INSALUD. Dicha facturación sería en función del número de pacientes que hayan elegido el centro de salud correspondiente y al módulo que, por cabeza, se haya estipulado. El módulo por cabeza contendría las matizaciones oportunas para evitar una selección adversa de riesgos.

*h)* Se implantaría un sistema de incentivos adecuados a los prestadores de la asistencia sanitaria en centros públicos, con objeto de fomentar una utilización más eficiente de los recursos disponibles. Junto a los incentivos centrados en el número de pacientes de cada médico, deberían existir además incentivos adecuados para obtener metas de productividad interna. La elección efectuada por los pacientes influiría en el nivel de ingresos de los médicos de asistencia primaria y hospitalaria.

*i)* Se establecería un sistema de presupuesto flexible para cada centro, en contraposición al sistema actual de presupuestos rígidos. Esta flexibilidad supone ajustes, que pueden llegar a ser mensuales, para hacer depender el presupuesto de funcionamiento de cada centro de la participación en el mercado mixto (volumen de pacientes) y de la productividad organizativa (eficiencia interna).

*j)* Los centros hospitalarios públicos y, en su caso, los centros de salud públicos podrán ofrecer servicios que satisfagan los deseos individuales de los pacientes, sin que ello suponga un deterioro de la capacidad global del sistema para satisfacer las necesidades públicas relacionadas con la equidad.

Los fondos para efectuar las inversiones necesarias que hagan posible ofrecer tales servicios se obtendrían por los citados centros en el mercado. Dichos servicios se facturarán directamente a los pacientes que los hayan demandado.

*k)* El control de calidad de las prestaciones sanitarias suministradas, tanto por los centros públicos como privados, estaría a cargo de los servicios del INSALUD u organismo equivalente de las comunidades autónomas, como competencia transferida, y de los gerentes de las áreas de salud.

Es evidente que la implantación en España del mercado mixto competitivo que hemos expuesto forzaría a los centros sanitarios públicos (hospitales, centros de salud, consultorios y

ambulatorios) a adoptar una organización adecuada y sistemas de gestión empresariales, y no burocráticos como los que hoy día existen, ya que han de ser eficientes para poder competir con el sector privado y no ser expulsados del mercado.

Para que la eficiencia se alcance, es preciso dotar a los hospitales de personalidad jurídica propia e independiente de los institutos de salud de que dependan, sometiendo su actividad al ordenamiento jurídico privado y delegando en ellos las atribuciones necesarias para tener autonomía en su gestión.

Si, a pesar de todo, algunos hospitales públicos fueran ineficientes y no cubrieran sus costes con los servicios facturados al INSALUD, o servicios de salud de las comunidades autónomas, sería necesario instrumentar un plan de reestructuración del hospital a medio plazo (tres años), al cabo del cual, si las pérdidas continuasen, habría que adoptar la decisión de cerrar el hospital o enajenarlo al sector privado.

La implantación del mercado mixto competitivo que hemos propuesto debería efectuarse de manera paulatina, ensayando su aplicación en varias áreas de salud para ir teniendo experiencia y corrigiendo los defectos observados. Debería comenzarse en áreas de salud donde existieran centros públicos y privados, y donde el personal de los centros públicos esté mejor preparado y sea más receptivo a las innovaciones.

La gestión eficiente de los factores de producción y del proceso productivo constituye en el hospital, como en cualquier empresa, el condicionante básico para permanecer en el mercado.

Para que tal objetivo pueda conseguirse, es necesario que el hospital pueda funcionar como una empresa. Ello puede ser factible, como hemos dicho, reconociendo al hospital personalidad jurídica propia, independiente de los institutos de salud de que dependan, sometida su actividad al ordenamiento jurídico privado y delegando en él las atribuciones necesarias para tener autonomía en su gestión.

La de producir el servicio de asistencia sanitaria por los hospitales públicos no constituye una función pública propiamente dicha, en el sentido de función normativa de gobierno, ya que el mercado puede dar respuesta a esta necesidad, aunque la provisión sea pública. Más bien debe entenderse como un proceso técnico económico, que no debe verse constreñido por ningún condicionante de la Administración.

Si el proceso productivo de los hospitales privados está sujeto al derecho privado, cuando la Administración pública realice dicho proceso en los hospitales de su propiedad, la regulación debe ser la misma: el derecho privado. Imponer cortapisas a través de normas administrativas a la actuación productiva de los hospitales públicos es condenarlos de antemano a ser menos eficientes que los del sector privado, y de esta ineficiencia surgirán después las peticiones de privatizar la producción que hoy día realizan los hospitales públicos.

El reconocimiento de personalidad jurídica propia a los hospitales requiere norma con rango de Ley, y debería efectuarse en el sentido de considerarlos como entidades de derecho público que por Ley hayan de ajustar sus actividades al ordenamiento jurídico privado, quedando así automáticamente incluidos en el apartado *b)* del artículo 6.1 de la Ley General Presupuestaria.

Una alternativa al no reconocimiento de personalidad jurídica propia sería que funcionasen como servicios descentralizados, sometida su actividad al ordenamiento jurídico privado; para ello, sería necesaria una norma con rango de Ley, que podría obviarse incluyendo un artículo en la Ley de Presupuestos Generales del Estado del tenor siguiente: «Los hospitales públicos del Estado y de la seguridad social ajustarán su actividad, derivada de la ejecución descentralizada de sus presupuestos, al ordenamiento jurídico privado. El gobierno aprobará las normas de funcionamiento de tales centros».

Esta forma de gestión es utilizada normalmente por la empresa, descentralizándose la gestión en las sucursales, talleres, fábricas o centros a través de delegación de atribuciones para la ejecución de los presupuestos asignados a cada centro.

Una gran ventaja de este sistema es la facilidad que proporciona para la movilidad del personal y para su promoción.

Los hospitales públicos estarían regidos por un consejo, presidido por el representante del propietario del hospital (INSALUD, servicios de salud, etc.) designado a tal efecto, y formarían parte del equipo directivo del hospital representantes de los entes locales del entorno de influencia y representantes de organizaciones no gubernamentales relacionadas con asuntos sanitarios.

La consideración del hospital como empresa, sujeta su actividad al derecho privado, con reconocimiento de personalidad jurídica propia o como servicio descentralizado, y la descentralización en el mismo de las atribuciones necesarias para que funcione con autonomía de gestión, con la correspondiente exigencia

de responsabilidad en la consecución de los objetivos fijados, constituye una condición necesaria, pero no suficiente, para que los hospitales públicos actúen con eficiencia.

En España está muy generalizada la creencia de que las leyes resuelven los problemas. La dura realidad es que las leyes establecen los marcos jurídicos para que actuaciones posteriores de los agentes económicos hagan posible resolver los problemas.

En el caso que estamos tratando, el marco jurídico que hemos propuesto para que el hospital funcione como una empresa no va a resolver los problemas. El nuevo marco jurídico haría posible su solución, siempre que se adoptasen las oportunas medidas de gestión. Y corresponde principalmente a los equipos directivos de los hospitales cambiar la mentalidad burocrática y formalista de gestión actualmente imperante por una mentalidad empresarial, introduciendo el espíritu de iniciativa y la generalización de las preocupaciones por su eficiencia. Un acicate fuerte para ello sería la creación por la Administración sanitaria de un mercado competitivo en el cual los costes y la calidad del servicio constituirían los desafíos principales para los hospitales públicos.

La producción de servicios intermedios en el hospital —algunos de ellos relacionados con el proceso de diagnóstico y terapéutica del paciente (análisis, radiología, medicamentos, quirófano), mientras que otros constituyen verdaderos servicios complementarios (comidas, limpieza, estancias) al margen del proceso clínico— constituye un campo para introducir criterios de mercado en su gestión.

La gestión de la producción de estos servicios intermedios debe efectuarse con las técnicas clásicas de gestión industrial, ya que su contenido de subjetividad y aleatoriedad es mínimo.

El problema que se presenta es el de la determinación de los precios de transferencias de estos servicios intermedios; es decir, el precio que debe utilizarse para valorar los suministros efectuados por los centros productores de dichos servicios a los centros demandantes.

Para impulsar la gestión eficiente de los centros productores, el precio de transferencia no debe ser el del coste del producto, sino el que se facture al cliente de fuera del hospital o el de mercado. De esta manera, los responsables de dichos centros se preocuparán de los costes de producción, ya que ésta deberá ser una de sus funciones principales. El establecimiento de presupuestos clínicos hace necesaria la implantación de esta estrategia, ya que el equipo médico que gestiona dichos presupuestos podría optar por demandar algunos de dichos productos fuera del hospital, al tener unos precios inferiores para una calidad dada, haciendo más eficiente la gestión de dichos presupuestos para un mismo volumen de *inputs*, y generando unos ahorros de los cuales podrían apropiarse. La estrategia de implantar mercados internos dentro de los hospitales estaría en línea con esta moderna corriente de pensamiento ensayada en la empresa.

Cada una de las unidades que producen servicios intermedios debería organizarse como centro de responsabilidad, que funcionaría, a su vez, como empresa con plena autonomía de gestión, descentralización de facultades, presupuesto propio y exigencia de responsabilidad.

Estos centros de responsabilidad podrían funcionar como centros de beneficios o como centros de costes operativos; en el caso de organizarse como centros de beneficios, con la finalidad de aumentar la eficiencia en la gestión, sería factible implantar un sistema de incentivos, haciendo participar al personal en los beneficios.

La consideración de las unidades que producen servicios intermedios como centros de responsabilidad, funcionando como empresas dentro del hospital, podría ser una vía para dar solución al problema de la responsabilidad de las desviaciones en los costes. En la actualidad, las unidades que producen los servicios intermedios son, a lo sumo, responsables de los costes variables, que son los que de verdad pueden gestionar, pero no de los costes fijos.

Si un centro productor de servicios intermedios se encuentra sobredimensionado en la actualidad, nadie se preocupa de ajustar su plantilla a las necesidades de la demanda interna del hospital o de buscar demanda en centros ajenos al hospital. La ineficiencia se perpetúa.

Si, junto a la eficiencia que se pretende conseguir a través del mercado mixto competitivo de la sanidad, se intentara trasladar el riesgo hacia los productores de la asistencia sanitaria, dando certeza al volumen de gasto público, estaríamos considerando un mercado en el que los oferentes serían compañías aseguradoras del riesgo mediante el pago por la Administración pública de una prima capitativa igual para todos, o con ciertas correcciones en función del sexo, edad, etcétera, para evitar la selección adversa de riesgos. La provisión continuaría siendo pública, con opción de los asegurados para elegir la compañía aseguradora.

## VI. CONCLUSIÓN

Como conclusión, podríamos decir que si bien es verdad que ineficiencias se dan tanto en el sector público como en el privado, los errores del sector público se diluyen y pagan por toda la colectividad, mientras que los del privado los pagan sólo unos cuantos: los accionistas, los trabajadores, los gerentes, los proveedores, etc. Esto da lugar a que existan mayores incentivos para evitar los errores en el sector privado que en el público.

No me resisto a citar unas palabras de Stiglitz: «El reto es cómo el Estado puede utilizar el mercado y/o dirigirlo; cómo podemos diseñar instituciones y políticas que aprovechen los puntos fuertes de cada uno; que reconozcan los fallos del mercado sin dejar de ver los puntos débiles del Estado. No hay soluciones fáciles. Si las hubiera, seguramente ya las tendríamos. Pero tenemos que romper los moldes del pasado, tanto los ideológicos de izquierda, que simplemente suponen que el gobierno puede solucionar cualquier problema, si así lo quiere, como las ideologías de derecha, que simplemente suponen que los mercados pueden solucionar cualquier problema. Debemos encontrar una tercera vía. Este es el reto para las próximas décadas».

### NOTAS

(*) El texto conserva en gran parte su estilo oral, puesto que procede de una conferencia pronunciada en las *III Jornadas de Gestión y Evaluación de Costes Sanitarios.*

(1) WOLF, Charles (jr), *Mercados o gobiernos,* IEF, 1995, pág. 70.

(2) STIGLITZ, J. E., *Análisis económico de la sanidad,* Generalitat de Catalunya, 1994.

(3) Recomendación 7.ª del *Informe Abril.* Un antecedente de la separación entre financiación y producción de servicios se encuentra en la Introducción de J. BAREA al libro de Abel SMITH, *Cuánto cuesta la salud,* Madrid, 1983.


**Resumen**

El artículo plantea la problemática de los bienes de la protección social, situándolos entre los bienes privados y los bienes públicos puros. Analiza las razones por las cuales dichos bienes, que reúnen las características de los bienes privados, han pasado a ser de provisión pública. Centrándose en el caso de la asistencia sanitaria, propugna la introducción de criterios de mercado para ganar eficiencia, tanto a nivel macro, de introducir la competencia dentro del mercado público de la sanidad, como a nivel de los centros públicos que producen el servicio de sanidad, que deben tener estructuras organizativas y sistemas de gestión análogos a los de las empresas privadas. Describe la creación de un mercado regulado de la sanidad en España, estudiando su organización (agentes del mercado) y su funcionamiento.



*Palabras clave:* bienes públicos puros, bienes privados, bienes de la protección social, criterios de mercado, mercado regulado de la sanidad, provisión, producción, oferentes y demandantes de productos.



**Abstract**

This paper raises the difficulty of treatment of social protection goods, being something in between private goods and pure public goods. It analyses the reasons by which these goods, having the characteristics of private goods, have become publicly provided. Focusing on the case of health care, it advocates the introduction of «market criteria» to increase efficiency, both at macro level, by introducing the competition in the health public market, and at public institutional level for those who provide medical services, which should have similar organizational structures and managerial systems to those of private enterprises. It describes the creation of a regulated health market in Spain, studying its organization (market agents) and its performance.



*Key words:* pure public goods, private goods, social protection goods, market criteria, health regulated market, provision, production, goods demand and supply.

*JEL classification:* F13, F15.

# EL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN (*)

Jaime TERCEIRO LOMBA

LA educación está considerada como un derecho, y así se recoge en el artículo 27 de nuestra Constitución (1). Con frecuencia, este derecho induce a pensar que su carácter obligatorio y gratuito, en los niveles básicos, debe mantener la enseñanza al margen de consideraciones de tipo económico. Sin embargo, también la provisión de derechos básicos utiliza recursos escasos. Por ello es importante analizar no sólo cuántos recursos se asignan a la satisfacción de estos derechos, sino también la eficiencia de su proceso de financiación y producción.

La idea de eficiencia debe hacer referencia a todos los recursos *(inputs)* utilizados en la obtención de los resultados *(output)* del proceso educativo. En este sentido, hay que hacer especial hincapié en la asignación de recursos entre los distintos tipos y niveles de educación, con objeto de alcanzar los resultados, en calidad y cantidad, deseables en cada uno de ellos. El criterio de eficiencia exige que las tasas de retorno que se obtienen en todos ellos sean las mismas y, desde luego, que la combinación de *inputs* ofrezca el mejor nivel de *output* posible.

La maximización del beneficio social requiere no sólo la búsqueda de eficiencia sino también de equidad. Es el propósito de este trabajo analizar la intervención del gobierno en el sistema educativo desde ambos puntos de vista. También analizaremos, conceptual y estadísticamente, algunos de los procedimientos más utilizados para cuantificar esta intervención.

La significativa intervención del gobierno en el sistema educativo es una característica común a todos los países desarrollados, y también es relativamente reciente. Las propuestas de gratuidad y obligatoriedad en los niveles básicos se introdujeron en el primer tercio del siglo pasado, y los distintos países las hicieron efectivas en épocas y bajo sistemas organizativos muy diferentes. Por ejemplo, casi un siglo separa la temprana implantación de un sistema de educación público en Francia y Prusia de la más tardía en Inglaterra.

Es difícil, como señala Green (1990), encontrar una explicación común a los orígenes y a la diferente cronología de los sistemas públicos de educación. Así, la afirmación de que la educación pública es esencial a la democracia y al desarrollo económico no concuerda fácilmente con los hechos. En muchos casos, aparece como la consecuencia y no como la causa. Por ejemplo, en Inglaterra y en Estados Unidos la democracia se estableció firmemente bastante antes que sus sistemas públicos de educación, que, además, estuvieron precedidos de un prolongado período de crecimiento económico. Es opinión generalizada que el denominador común al establecimiento de los sistemas públicos de educación fue el propósito de definir estándares educativos para los empleados públicos, así como fomentar hábitos culturales y políticos comunes.

Entre la diversidad de situaciones a partir de las cuales se implantaron los sistemas públicos de enseñanza, merece especial atención el análisis de la configuración de los sistemas educativos inmediatamente anteriores a la intervención pública en países que, como Inglaterra y Estados Unidos, la incorporaron relativamente tarde. En este sentido, los trabajos de West ([1965] 1994a) y de High y Elling (1992) ponen de manifiesto que en ese período los niveles de escolarización eran elevados y se comparaban muy favorablemente con los de otros países europeos. Así, por ejemplo, West afirma que ya en 1869 (2) la mayoría de los ciudadanos en Inglaterra estaban alfabetizados, y la práctica totalidad de la población infantil recibía enseñanza básica que los padres contribuían a financiar (3).

El hecho de que la educación se financie y produzca mayoritariamente por el sector público, induce a pensar que existen razones económicas bien fundadas que justifican, en todos los casos, esta situación. Más adelante nos referiremos a ellas. Aquí sólo nos interesa destacar la evidencia histórica de financiación y producción privada de servicios educativos en ausencia de intervención pública. También los faros, como ayudas a la navegación marítima, se han considerado durante mucho tiempo como el ejemplo clásico de libro de texto para justificar la intervención del gobierno (véase Samuelson, 1964), hasta que el trabajo de Coase (1974) puso de manifiesto la evidencia histórica de su financiación y producción privadas.

Si consideramos que la educación es un bien superior, es decir, que a medida que la renta aumenta el gasto en educación representa una parte mayor de ella, o, dicho de otro modo, que la elasticidad de la demanda respecto a la renta es mayor que la unidad, cabe pensar, a la vista de los trabajos de West ([1965] 1994a) y de High y Elling (1992) y del enor-

me incremento habido en los niveles de renta, que la legislación intervencionista puede haber infravalorado el papel del mercado en el sistema educativo.

Una referencia aún hoy básica en economía de la educación es Blaug (1970). Gran parte de sus aportaciones posteriores se recogen en Blaug (1987). A lo largo de esta nota, nos referiremos a los trabajos que originalmente han introducido teorías o las han intentado contrastar empíricamente. Recopilaciones recientes de estudios relevantes en los que se sustentan, en parte, y complementan las consideraciones que siguen son las de Blaug (1992), Cohn y Johnes (1994), Carnoy (1995a) y Becker y Baumol (1996). El trabajo de Glennerster (1993) y el libro de Johnes (1993) son referencias genéricas de interés.

## I. COSTES Y BENEFICIOS DE LA EDUCACIÓN

Analizar problemas de eficiencia en el sector educativo requiere algunas consideraciones previas respecto a los costes en los que se incurre y los beneficios que proporciona. El análisis coste-beneficio de los programas públicos pone especial énfasis en la dificultad de medir los beneficios, dando por ciertas las cifras publicadas sobre costes. Sin embargo, los costes de la actividad pública, en general, y de la enseñanza pública, en particular, presentan problemas en su evaluación dados los criterios, generalmente aceptados, que se utilizan en su cuantificación. Siendo cierto que los costes en la gestión pública son más fáciles de medir que los beneficios, no lo es menos que, sistemáticamente, se infravaloran.

Como más tarde veremos, el gasto privado es aproximadamente el 10 por 100 del gasto público en educación en los países de la OCDE. Por tanto, una parte sustancial del coste del sistema está financiado por el sector público. En nuestra opinión, las cifras registradas de gasto público en educación están infravaloradas. Veremos a continuación cuáles son las razones en las que sustentamos esta afirmación.

Desde el punto de vista del análisis económico, la consideración adecuada del coste de un recurso del proceso educativo vendrá dada por su coste de oportunidad, es decir, su valor en el mejor uso alternativo del mismo.

El valor de las instalaciones de edificios públicos dedicados a la enseñanza no se considera convenientemente en las cifras de gasto. En este contexto, hay que señalar la falta de rigor en la política de amortizaciones de los activos fijos del sistema escolar público. Esta forma de proceder del sector público se traslada también al sector privado. En el caso de España, un buen ejemplo de esta afirmación es la Ley Orgánica Reguladora del Derecho de la Educación (LODE) y normas que la desarrollaban (Real Decreto 2377/85, artículo 13 b). Para evaluar el módulo económico de la unidad escolar, se señalaba expresamente que *«en ningún caso se computarán amortizaciones ni intereses del capital propio»*. Hay que recordar que el módulo económico es el elemento determinante para fijar la cuantía de las subvenciones públicas a la escuela privada.

Además de vulnerar los principios económicos y contables más elementales, esta manera de proceder induce una estrategia de gasto que lleva a la obsolescencia de la infraestructura educativa. Asimismo, y como consecuencia, el gasto público en educación (4) se infravalora en un 20 por 100, aproximadamente, lo que supone, además, una clara discriminación de los centros privados.

En los niveles no obligatorios de educación, hay que considerar no solamente el coste explícito, sino también el coste de oportunidad de los individuos que, mientras la reciben, dejan de realizar otras actividades que les proporcionarían una determinada renta. Este coste es especialmente relevante en los países en los que este tipo de enseñanzas, por ejemplo las universitarias, están sobredimensionadas.

Puesto que la financiación pública de la enseñanza se obtiene básicamente mediante impuestos, tendremos también que considerar el coste real del proceso que permite obtener dicha financiación. Esta idea está relacionada con la eficiencia de los sistemas impositivos, no sólo derivada de los costes directos o indirectos de la propia actividad tributaria, sino también de las distorsiones que inducen en la toma de decisiones económicas. Ambos efectos conducen a un exceso de gravamen que supone una pérdida de bienestar por encima, y más allá, de lo que representan los impuestos recaudados. Existen desarrollos teóricos y evidencia empírica que valoran estos efectos; véase, a título de ejemplo, Browning y Browning (1994) y Jorgenson y Yun (1990, 1991). A partir de estos trabajos, West (1994b) estima, para el Reino Unido, que el coste real de recaudar la financiación del sistema público de educación es, como mínimo, un 50 por 100 de su importe (5).

La mayor parte de los costes educativos corresponden a gastos de personal, y en ellos, con frecuencia, no se incorporan adecuadamente los costes derivados de las prestaciones sociales. No nos referimos aquí, exclusivamente, al déficit implícito en los

actuales sistemas de reparto (6), sino a aspectos tan importantes como que en los costes de personal no se incluyen los correspondientes a las clases pasivas del personal funcionario docente y no docente.

Estas observaciones sobre el gasto educativo ponen de manifiesto la clara infravaloración de estas cifras, hecho, por otra parte, frecuente en la mayor parte de los programas públicos, en los que toda incertidumbre e imprecisión se atribuye exclusivamente a la medición de los beneficios que reportan y casi nunca a los costes que incorporan.

En cuanto a los beneficios que proporciona la educación, existen todavía dificultades mayores para su cuantificación. Dos son las aproximaciones principales a este problema: el modelo del capital humano, Schultz (1961, 1963) y Becker (1964), y la hipótesis del filtro, Arrow (1973) y Stiglitz (1975).

La teoría del capital humano explica la demanda de educación como consecuencia del incremento de utilidad que el individuo deriva de ella. En efecto, la decisión de acceder a más educación es análoga a la decisión empresarial de invertir en bienes de capital, y en esta decisión el individuo incurre en costes explícitos y en costes de oportunidad. Desde este punto de vista, la educación tiene un componente de consumo, en cuanto a los beneficios que genera a corto plazo, y de inversión, en cuanto a aquellos otros que proporciona a largo plazo.

En la década de los setenta, surgieron teorías alternativas a la justificación de invertir en educación. Sin cuestionar la racionalidad de la decisión individual, la teoría del filtro ofreció una interpretación alternativa.

En efecto, el mensaje básico de la escuela del capital humano al gobierno es que invirtiendo en educación se aumentan la productividad y el crecimiento económico del país. La teoría del filtro supone, sin embargo, que los beneficios individuales de la educación no conllevan necesariamente beneficios sociales.

La hipótesis del filtro sugiere que, a partir de un determinado nivel básico, la educación no incrementa la productividad, y que las empresas utilizan niveles superiores de educación simplemente como filtro para seleccionar individuos capaces. Esta teoría asocia la educación y la productividad, pero no las relaciona causalmente.

La validación de una y otra teoría está llena de dificultades y de resultados contradictorios. Blaug (1976) revisa los trabajos referentes a capital humano, mientras que Psacharopoulos y Woodhall (1985) analizan las tasas de retorno de los diferentes niveles educativos para un conjunto de países. Las limitaciones econométricas de la mayor parte de estos trabajos cuestionan, a nuestro entender, muchas de las conclusiones que se obtienen en ellos.

Probablemente, la única conclusión que puede establecerse con cierta claridad es la ambigüedad de la relación entre educación y crecimiento económico. Esta ambigüedad hace referencia tanto a la intensidad como a la dirección de la relación causal. Poco más puede afirmarse, con rigor, excepto que ningún país ha experimentado un crecimiento económico sustancial hasta que una parte relevante de su población accedió a los niveles básicos de educación. Esta proporción de la población se ha estimado en una cifra próxima al 40 por 100 (véase Carnoy, 1995b).

## II. INTERVENCIÓN DEL GOBIERNO EN EL SISTEMA EDUCATIVO

Una característica común a la mayoría de los países es el importante papel que el gobierno desempeña en el sistema educativo. Parece lógico preguntarse a qué se debe esta situación y qué argumentos se emplean para justificarla. Las razones por las que el gobierno interviene en una actividad económica pueden clasificarse en tres categorías: fallos del mercado, estabilidad económica y equidad social. En el marco del sistema educativo, las situaciones de interés están recogidas en la primera y tercera de estas categorías. Con frecuencia ambas suelen mezclarse, siendo ello especialmente cierto en el análisis de problemas educativos.

### 1. Sobre los fallos del mercado

Revisaremos, en el contexto de la financiación y la producción de servicios educativos, las razones que pueden justificar la intervención del gobierno. Analizaremos estas situaciones en el siguiente orden: existencia de monopolios, carácter de bien público de la educación, presencia de externalidades y problemas de información e imperfecciones en el mercado de capitales.

La aparición de monopolios u oligopolios en el sistema educativo puede deberse a la presencia de economías de escala o a restricciones de carácter legal.

Cuando las características técnicas de un determinado proceso productivo son tales que al aumentar el tamaño de las empresas disminuyen sus costes unitarios, se dice que existen economías de escala. Si esta situación se produjese en el sistema educativo,

podría afrontarse traspasando recursos y actividad a centros de mayor tamaño. La situación límite a la que se llega, bajo el supuesto anterior, propicia, con frecuencia, el llamado monopolio natural.

Desde la publicación del informe de Coleman y sus colaboradores (1966), surgió un amplio conjunto de investigaciones socioeconómicas sobre la producción y eficiencia de los centros educativos. El trabajo inicial de Coleman llegaba a una conclusión sorprendente: sólo entre un 5 y un 10 por 100 de la varianza en los resultados académicos se puede atribuir a los recursos educativos utilizados en los centros de enseñanza. La varianza restante se explica fundamentalmente por el contexto socio-familiar y por las aptitudes del alumno. Estos resultados originales de Coleman han sido analizados una y otra vez, llegándose a la conclusión (véase la revisión de Scheerens, 1992a) de que, como mínimo, un 75 por 100 de la varianza de los resultados alcanzados viene explicada por factores tales como la capacidad natural y la situación socio-económica del alumno. A variables controlables en los centros educativos sólo puede atribuírseles, en media, el 10 por 100 de la varianza de los resultados académicos. La limitada incidencia del centro educativo en los resultados académicos es el denominador común en la mayor parte de los trabajos recientes en economía de la educación.

Estos resultados están condicionados por varios factores. En efecto, las definiciones de los recursos utilizados y de los resultados obtenidos en el proceso educativo están llenas de ambigüedades, lo que origina una enorme inconsistencia en la información empírica disponible. Todavía se requiere un enorme y riguroso trabajo de investigación empírica para caracterizar adecuadamente los *inputs* y *outputs* del proceso educativo, como paso previo a posteriores análisis empíricos.

Además, no resulta posible identificar la función de producción educativa, al menos a partir de la información estadística disponible. Como consecuencia, es difícil formular reglas de carácter general que relacionen los resultados académicos con los recursos utilizados, tales como experiencia, titulación y salario del profesorado, tamaño de las clases, gastos por alumno y otros recursos administrativos y servicios complementarios. El libro de Scheerens (1992b) analiza varios aspectos relacionados con la formulación de funciones de producción. La educación dista mucho de los procesos industriales, en los que, a partir de una tecnología dada, la combinación de un conjunto dado de recursos proporciona un resultado concreto.

Investigaciones posteriores han tratado de validar o negar estos resultados. Entre los primeros cabe destacar los trabajos de Hanusheck (1986, 1991, 1994), y entre los segundos, el de Hedges, Lane y Greenwald (1994). Unos y otros se caracterizan, una vez más, por la utilización frecuente de técnicas econométricas no adecuadas y, en todo caso, por las tremendas limitaciones y deficiencias de la información muestral utilizada. A nuestro juicio, la conclusión fundamental que se puede obtener de los numerosos trabajos publicados es la enorme dificultad que entraña determinar una función de producción del proceso educativo.

Un aspecto parcial relacionado con la función de producción es el tamaño de los centros educativos y la medición de posibles economías de escala (véase Johnes, 1993, cap. 6). La mayoría de los trabajos empíricos alcanza conclusiones análogas sobre los tamaños deseables de los centros en los tres niveles educativos. Así, en el nivel primario el tamaño es de 80 a 100 alumnos. En los estudios secundarios es de 1.200 a 1.500 alumnos y, finalmente, los centros universitarios tienen un tamaño adecuado a partir de 10.000 alumnos.

De todo lo anterior se desprende que la participación predominante del sector público en la producción de servicios educativos no está justificada por motivos de economías de escala. Posiblemente, sea más cierto afirmar que existen deseconomías derivadas de la coordinación de múltiples actividades y del crecimiento de la burocracia que lleva implícita.

Otro tipo de fallo del mercado que podría justificar la intervención pública sería el carácter público de los bienes educativos. La consideración de un determinado bien como público depende de las condiciones del mercado concreto y del nivel de desarrollo tecnológico. Por tanto, no cabe hablar de bien público en sentido estricto. En todo caso, el consumo de educación no posee ninguna de sus características, ya que, en principio, presenta rivalidad y es excluyente. Deberemos buscar otras explicaciones a la intervención del gobierno en el sistema educativo.

La educación tiene, sin embargo, las características de bien preferente o de mérito. Musgrave (1959) introdujo el concepto de bien de mérito, que hace referencia a aquellos bienes que deben ser financiados aunque los ciudadanos no los demanden, ya que generan beneficios superiores a los que ellos perciben. La sanidad y la educación se consideran bienes de mérito, así como también algunas actividades culturales. Con frecuencia, esta caracterización, como señalan Baumol y

Baumol (1981), es una denominación formal de un juicio de valor previo de apoyo público, y no entraña justificación económica alguna. Simplemente es la terminología que se utiliza para expresar el deseo de apoyo público a la producción o financiación de un bien o servicio concreto.

Es una idea generalmente aceptada que la educación proporciona beneficios sociales más allá de los inherentes a los sujetos que la reciben, es decir, que genera externalidades positivas.

El hecho de que el nivel educativo influya en el nivel futuro de renta implica una contribución adicional a los ingresos fiscales futuros. La formación de una persona no sólo aumenta su productividad, sino también la de las personas que se relacionan con ella en el mercado de trabajo. En los niveles elementales, la educación de otros mejora la capacidad de comunicarse y de trabajar en común, y potencia la integración y la movilidad social. Como hemos señalado, la educación básica es condición necesaria para el desarrollo económico. En niveles superiores de formación existen, posiblemente, efectos externos positivos que se generan en los centros de producción en los que trabajan los especialistas. Un ejemplo lo proporcionan los centros de investigación próximos a prestigiosas universidades (véase Jaffe, 1989). Sin embargo, las externalidades positivas de los niveles superiores de educación, cuando existen, son claramente inferiores a las derivadas de los niveles básicos.

También se afirma que la educación genera beneficios externos, ya que facilita que los ciudadanos pueden compartir y beneficiarse de valores culturales comunes. Por el contrario, en casos en los que determinado tipo de educación conduzca a cuestionar valores de convivencia o genere en los individuos expectativas indebidas, pueden surgir externalidades sociales negativas.

En la práctica, la cuantificación de las externalidades positivas de la enseñanza es muy difícil, ya que requiere la medición de utilidades no monetarias y, además, con frecuencia ignora el problema del filtro al que hemos aludido en el apartado anterior. Dos posturas representativas de estas dificultades pueden verse, por ejemplo, en los trabajos de Vaizey, Narris y Sheehand (1972) y Weale (1992), quienes creen firmemente en la existencia de externalidades, y Blaug (1970) que, por el contrario, mantiene una postura más escéptica. Como con frecuencia ha ocurrido en polémicas sobre temas empíricos en la economía de la educación, las discrepancias entre Vaizey y Blaug han sido reconocidas por Blaug (1987) como una tempestad en un vaso de agua. Estas discrepancias han sido y son un reconocimiento de que la evidencia empírica obtenida en muchos supuestos de la economía de la educación *«puede satisfacer a los que creen en ellos, pero no puede persuadir a los escépticos»*.

Pese a que resulten difíciles de medir, la consideración de externalidades positivas es, junto con los problemas de información, el motivo económico fundamental para que el gobierno intervenga en el sistema educativo. Ilustremos gráficamente esta situación (gráfico 1).

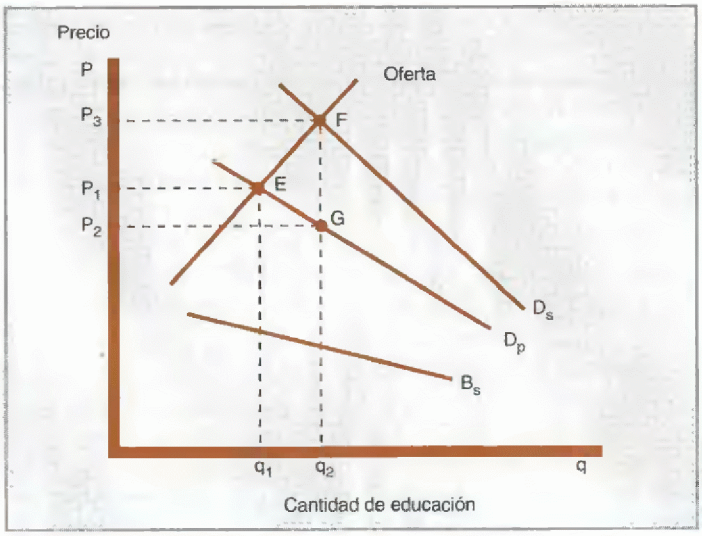
Si representamos por $D_s$ la demanda social, que incorpora la demanda privada $D_p$ y los beneficios sociales derivados de las externalidades positivas $B_s$, el equilibrio entre oferta y demanda educativa se traslada desde E a F. La nueva situación de equilibrio se caracteriza por la cantidad de educación $q_2$. Sin embargo, al nivel $q_2$ le corresponde una valoración privada dada por $P_2$, que es considerablemente inferior a los costes. Es en este caso cuando se justifica una subvención, dada por GF, que permita disponer del nivel educativo $q_2$ al precio $P_2$. El cálculo de esta subvención depende crucialmente de la valoración de las externalidades positivas definidas por $B_s$, que, como hemos señalado, entraña enormes dificultades.

Hemos visto que en educación básica las externalidades positivas son sustanciales y, por consiguiente, $q_2$ es sensiblemente mayor que $q_1$. En esta situación, para asegurar el consumo $q_2$, el gobierno financia la totalidad del precio $P_3$. Sin embargo, con frecuencia el gobierno, además de financiar el coste total de producir la cantidad $q_2$, también produce la mayor parte de ella. Desde luego, la presencia de externalidades no proporciona razón alguna que justifique que el gobierno deba intervenir en la producción de servicios educativos.

Finalmente, la presencia de problemas de información en el mercado educativo y la imperfección de los mercados de capitales son razones que justifican también la intervención del gobierno en el sistema educativo.

Como quiera que en los niveles básicos los consumidores directos de educación son los niños, los padres son quienes asumen la responsabilidad de las decisiones. Ahora bien, estas decisiones pueden ser ineficientes ya sea por problemas de información o porque la función de bienestar de la familia no sea compatible con el objetivo de una adecuada educación para los hijos. Por otra parte, la idea de lo que constituye una «buena educación» puede variar dependiendo del entorno familiar que la defina.

GRÁFICO 1
**SUBVENCIÓN DEL GOBIERNO AL SISTEMA EDUCATIVO**




La situación de información no perfecta conduce a ineficiencias que se pueden traducir en consumos educativos inferiores o superiores a los deseables, siendo la circunstancia más probable la de bajo consumo. Este tipo de ineficiencias las aborda el gobierno por medio de regulaciones. Así se justifica, en su caso, la obligatoriedad de la enseñanza básica y la definición de estándares educativos, junto a sistemas de inspección que obligan a su cumplimiento.

El alumno o la familia que no disponga de recursos económicos suficientes para adquirir la cantidad de educación socialmente deseable tendría que poder acceder a préstamos con cargo a sus rentas futuras. Sin embargo, ésta no es la situación que ofrecen los mercados de capitales, ya que con frecuencia exigen garantías complementarias a las del capital humano. También en este caso se justifica la intervención del gobierno mejorando el mercado de capitales, facilitando las garantías necesarias o financiando total o parcialmente el coste educativo.

En definitiva, las razones económicas de la intervención del gobierno en el sistema educativo se sustentan, fundamentalmente, en problemas de información y en la presencia de externalidades positivas. Éstas son, por otra parte, las características básicas de los llamados bienes de mérito. Unas y otras ponen en duda que sea el individuo el que mejor pueda tomar las decisiones relacionadas con su propio bienestar.

## 2. Razones de equidad

Sin lugar a dudas, una de las expresiones más utilizadas en los análisis del sistema educativo es la de igualdad de oportunidades. En efecto, un objetivo social unánimemente aceptado es asegurar la igualdad de oportunidades a todos los ciudadanos en materia educativa. Consecuentemente, este amplio consenso se recoge, con frecuencia, en los textos constitucionales. Así, por ejemplo, la Constitución Española, además de en su artículo 27, antes citado, alude indirectamente a la igualdad de oportunidades en el artículo 40.1 (7).

Esta unanimidad de criterio se resquebraja cuando se intenta profundizar en el verdadero significado del objetivo común de igualdad de oportunidades. Economistas, filósofos y juristas han intentado, no siempre con éxito, llegar a definiciones para conceptos tales como equidad o igualdad de oportunidades.

La mayoría de los economistas del último medio siglo ha procurado evitar proposiciones de carácter normativo, es decir, pronunciarse acerca de lo que debe ser. Su mundo es el de las proposiciones positivas; por ejemplo, dada una determinada distribución de la renta, analizar cómo puede modificarse para incrementar los incentivos que generan empleo. Algunas decisiones que socialmente se consideran justas pueden conducir a significativas distorsiones económicas.

John Stuart Mill distinguía, hace más de cien años, entre dos tipos de igualdad: *ex ante* y *ex post*. Para Mill la igualdad *ex ante* coincide con la idea de igualdad de oportunidades: todos deben empezar en las mismas condiciones. La igualdad *ex post* equivale a la igualdad de resultados: todos deben terminar en las mismas condiciones. Decía Mill que pretender la igualdad *ex post* representaría el final del desarrollo económico y social.

En el ámbito educativo, se suele hablar de igualdad de oportunidades en el acceso a la escuela, igualdad de oportunidades en el tratamiento recibido en la escuela e igualdad de oportunidades en los resultados obtenidos en la es-

cuela. Las dos primeras pueden englobarse bajo la idea de igualdad *ex ante* y la tercera corresponde a la igualdad *ex post*.

En términos más generales, Le Grand (1982, 1991) alude a cinco definiciones posibles de igualdad. La igualdad final de rentas (monetarias y no monetarias), la igualdad de gasto público (el mismo gasto en cada individuo), la igualdad de uso (la misma cantidad asignada a todos los individuos), la igualdad de coste (todos los individuos incurren en el mismo coste) y la igualdad de resultados.

Todas estas definiciones son distintas y, por ejemplo, en el ámbito educativo inducen estructuras institucionales muy diferentes.

La ambigüedad en la definición de igualdad se traslada, necesariamente, a la definición de igualdad de oportunidades. Barr (1993, página 147) afirma que existe igualdad de oportunidades si el valor esperado de la renta monetaria, $Y_i$ es el mismo para todos los individuos dados sus gustos o preferencias, $T_i$, pero debe ser invariante respecto al conjunto de atributos de carácter discriminatorio, $D_i$, tales como clase social, sexo, raza o renta familiar (8). Como reconoce Barr, esta definición presenta dos problemas que, en algunos casos, son irresolubles: la medición de $Y$ y la distinción entre $T_i$ y $D_i$. Por ejemplo, la capacidad natural estará, en ciertos supuestos, incorporada a la parte aleatoria de $Y_i$ y en otros podrá ser uno de los atributos, $D_i$, de carácter discriminatorio.

De acuerdo con la definición de Barr (1993, pág. 337) dos individuos tienen igualdad de oportunidades educativas si partiendo ambos de iguales preferencias reciben la misma educación, independientemente de sus atributos de carácter discriminatorio.

Un elemento relevante de la definición anterior es la expresión «misma educación» y, por consiguiente, poder caracterizar qué entendemos por ella. Puesto que la igualdad de oportunidades no equivale a la igualdad de resultados, aunque con frecuencia tienden a confundirse, el término «misma educación» debe hacer referencia a los recursos utilizados y no al resultado obtenido.

Sin embargo, como hemos visto en el apartado II.1, los intentos para determinar empíricamente una función de producción del proceso educativo no son en absoluto satisfactorios. Dicho de otra manera, los mismos recursos pueden generar distintos resultados. Por consiguiente, en la definición de igualdad de oportunidades habría que fijar no sólo los «mismos recursos» sino también la «misma forma» de utilizarlos, empresa harto difícil.

En efecto, la función de producción educativa tiene, como hemos visto, características peculiares que no han sido hasta ahora, satisfactoriamente analizadas, ya que los resultados obtenidos son contradictorios y presentan una evidencia empírica poco consistente.

Puestas así las cosas, es difícil pensar que para alcanzar la igualdad de oportunidades sea necesario el fuerte nivel de monopolio que hoy tiene la producción pública de servicios educativos en casi todos los países desarrollados. La producción pública de estos servicios requeriría un consenso social, fundado en evidencia empírica rigurosa, que fijara las reglas de utilización de los recursos disponibles. En ausencia de este conocimiento, no es razonable justificar la producción pública de servicios educativos con el propósito de facilitar la «misma educación» que haga operativa la igualdad de oportunidades.

## III. GASTO EN EDUCACIÓN EN LOS PAÍSES DE LA OCDE

Hemos justificado la intervención pública en el sistema educativo con objeto de facilitar una financiación que asegure el acceso de todos los ciudadanos a la enseñanza obligatoria y que, además, garantice ayuda económica a aquellos que accedan a niveles superiores y no tengan recursos económicos suficientes.

Esta financiación que hemos derivado en términos cualitativos es difícilmente cuantificable debido, entre otras razones, a que la valoración de los beneficios sociales que se desprenden de las externalidades positivas inherentes a la educación entraña dificultades insalvables.

Sin embargo, cuando se analiza el impacto del gobierno en una determinada actividad socioeconómica —educación, sanidad u otra similar—, no basta con justificar teóricamente su intervención. Se hace preciso cuantificar, al menos de forma aproximada, si los recursos asignados a esa actividad son o no suficientes. Para ello, resulta habitual recurrir a una comparación con otros países.

Frecuentemente, esta comparación se lleva a cabo valorando la actividad gubernamental en una fecha concreta a través del gasto público que se dedica a ella, dividiendo esta cifra por el PIB y comparando los valores del cociente resultante para una muestra de países, que se consideran de referencia al analizado en cuanto a su nivel y entorno socioeconómico. Estos cocientes suelen ordenarse de mayor a menor, con el objeto de extraer conclusiones a partir del puesto que ocupa un país en este *ranking* y de la diferencia entre su correspondiente cociente y el cociente medio del grupo. Las conclusiones que se

CUADRO N.º 1

**COCIENTE ENTRE GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN Y PIB EN LA OCDE**

| *PAÍS* | *1985* | *1988* | *1991* | *1992* |
|---|---|---|---|---|
| Alemania (a) | 4,6 | 4,3 | 4,1 | 3.7 |
| Australia | 5,6 | 5,0 | 4,6 | 4,9 |
| Austria | 5,6 | 5,4 | 5,4 | 5,4 |
| Bélgica | 6,4 | 5,5 | — | 5,2 |
| Canadá | — | — | — | 6,8 |
| Dinamarca | 6,2 | 6,4 | 6,1 | 5,9 |
| **España** | 3,6 | 3,9 | 4,5 | 4,3 |
| EE.UU. | 4,8 | 5,0 | 5,6 | 5,1 |
| Finlandia | — | — | — | 7,4 |
| Francia | — | — | — | 5,2 |
| Reino Unido | 5,1 | 4,7 | 5,1 | 4,6 |
| Holanda | — | — | 5,6 | 4,5 |
| Irlanda | 5,6 | 5,4 | 5,2 | 5,0 |
| Italia | 4,7 | 4,9 | 4,8 | 4,8 |
| Japón | — | 3,7 | — | 3,5 |
| Noruega | 5,6 | 6,4 | 6,8 | 7,3 |
| N. Zelanda | — | 5,0 | — | 5,7 |
| Portugal | — | — | 5,5 | — |
| Suecia | — | 5,7 | 6,2 | 6,4 |
| Suiza | 5,1 | 5,1 | 5,4 | 5,1 |
| **Media ponderada (b)** | 4,8 | 4,6 | 5,2 | 4,6 |
| **Media simple** | 5,2 | 5,1 | 5,4 | 5,3 |
| **Desviación estándar** | 0,7 | 0,8 | 0,7 | 1,1 |

(a) Los datos anteriores a 1990 corresponden a la antigua R.F.A.
(b) Cociente calculado, para el conjunto de países de la OCDE que aparecen en la tabla, de la siguiente forma: $(\Sigma\ GPE) / (\Sigma\ PIB)$.
*Fuente:* OCDE (1995).

obtienen son del tipo: es necesario aumentar el valor de la magnitud-numerador con objeto de aproximarse a los niveles medios en el grupo de países considerados. No obstante, como comprobaremos, la dificultad en la cuantificación del gasto no se soslaya con procedimientos de esta naturaleza.

Seguidamente, analizaremos el gasto en educación en España en relación con el de los países de la OCDE. Para ello, empezamos considerando el cociente entre gasto público en educación (GPE) y producto interior bruto (PIB). Los datos utilizados, correspondientes al período 1985-1992, se han obtenido de las estadísticas sobre educación que publica la OCDE (9). Esta información se resume en el cuadro número 1, en el que se observa que el cociente calculado para el conjunto de países de los que se dispone de información cada año, ha oscilado en torno al 5 por 100 (entre un 4,6 y un 5,2 por 100) y que el cociente medio ha sido muy estable durante este período, situándose entre el 5,1 por 100 registrado en 1988 y el 5,4 correspondiente a 1991. Por su parte, el GPE en España ha ido creciendo desde el 3,6 por 100 del PIB en 1985, hasta el 4,3 registrado en 1992.

Una consideración superficial del contenido de este cuadro suele llevar a la conclusión de que los países con un menor cociente deben aumentar la magnitud de su numerador, es decir, su gasto público en educación, con objeto de homologarse con los países que se consideran como modelo en esta materia. Por ejemplo, en el caso de España, el cociente de GPE sobre PIB era del 4,3 por 100 en 1992, mientras que la media de la OCDE era del 5,3 por 100. La consecuencia que se obtendría de esta comparación trivial es que el gobierno español debería aumentar su inversión anual en educación en una cifra del orden del 1 por 100 del PIB con objeto de alcanzar el nivel medio correspondiente a los países de su entorno.

Este tipo de conclusiones puede criticarse desde distintos puntos de vista. Aunque aceptemos que la igualación de cocientes es un procedimiento correcto para dimensionar el gasto público en

educación, nos encontramos con que el cociente de comparación que se elija afecta a las conclusiones alcanzadas. En efecto, caben varias formas de calcular el valor representativo de la participación del gasto público en educación sobre PIB para un conjunto de países. Por ejemplo, podemos considerar la media simple (10) de los cocientes individuales o el cociente medio ponderado (11), resultante de dividir el gasto público agregado por el PIB total. Como es lógico, y se observa en el cuadro n.º 1, en uno y otro caso se obtienen resultados distintos.

Además, la simple consideración de la desviación estándar del valor medio introduce serias dudas acerca de que el cociente GPE/PIB correspondiente a España sea estadísticamente distinto de ese valor medio tomado como referencia, para cualquier año del período 1985-1992.

Por otra parte, este tipo de análisis adolece aún de un nivel de agregación muy alto, ya que en los datos utilizados no se reflejan las características globales del gasto, cómo se asigna éste a cada fin concreto ni la calidad del servicio proporcionado. Estas cifras no distinguen, por ejemplo, entre situaciones en que los gastos corrientes predominan frente a gastos de capital y aquellas otras en las que la financiación es pública y la producción es privada. Tampoco considera la asignación de recursos entre los distintos tipos y niveles educativos ni la población en edad escolar a los que van dirigidos.

Parece falto de soporte teórico proponer, para el diseño de una política concreta, la igualación entre cocientes de esta naturaleza en distintos países. Llevando el argumento al límite, cuando se consiguiera igualar todos los cocientes de un país con los considerados como de referencia, el debate podría darse insatisfactoriamente por concluido. Con esta única justificación, acercar nuestros niveles de gasto a los de determinados países puede ser, en la práctica, una imitación activa y deliberada de lo que en ellos es una restricción económica considerable.

A las críticas anteriores cabe añadir otras más contundentes desde el punto de vista estadístico y econométrico.

Efectivamente, considerar que a un mayor GPE le debe corresponder un mayor PIB, o viceversa, supone proponer implícitamente una relación causal entre ambas variables. Son éstas afirmaciones cuyo carácter normativo, no contrastado empíricamente, determina que no sean necesariamente ciertas en el mundo real. Tal como se desprende del análisis realizado en Terceiro (1996) para el mismo conjunto de países del cuadro n.º 1, variaciones en el gasto público total inducen en el PIB comportamientos distintos dependiendo del país considerado. Es éste un análisis más agregado que el que aquí nos ocupa. Sin embargo, un estudio riguroso de las relaciones de causalidad entre el PIB y componentes relevantes del gasto público total proporciona, con frecuencia, resultados estadísticamente no significativos. Es posible que estas relaciones, suponiendo que existan, no sean detectables debido a las limitaciones que presenta la información muestral disponible, tanto desde el punto de vista de calidad de los datos como desde el de los tamaños de las series temporales utilizadas. Pero lo cierto es que, a partir de la información disponible, es también difícil validar con rigor econométrico afirmaciones generalmente tan aceptadas como, por ejemplo, que la inversión pública en infraestructuras estimula el crecimiento económico en términos de PIB.

En efecto, gran parte del debate reciente sobre la relación entre el gasto en infraestructuras y el crecimiento económico surge de los trabajos de Aschauer (1989, 1991), quien afirma que la disminución en el gasto en infraestructuras ha sido una de las causas fundamentales de la ralentización de la economía americana en los años setenta y ochenta. Aunque algunas de las investigaciones recientes apoyan las tesis de Aschauer, hay otras que, con mayor rigor econométrico, las rechazan. El trabajo de Aschauer se realiza con técnicas econométricas no adecuadas. Por ejemplo, de haber utilizado tasas de variación de las series temporales en lugar de niveles desaparecerían en todos los casos las aparentes relaciones causales sobre las que fundamenta sus conclusiones. Para esta y otras críticas de afirmaciones respecto al impacto del gasto público en infraestructuras sobre el crecimiento económico, véase Hulten y Schwab (1995).

En todo caso, y aun suponiendo que esta relación causal sea efectivamente cierta, hay que advertir que cuando existen múltiples *inputs* en un determinado proceso productivo, el cociente de uno de ellos por el *output* es totalmente arbitrario. En otras palabras, hacer que una determinada magnitud sea el numerador de una fracción y otra el denominador no implica necesariamente una relación causal entre ambas y, mucho menos, que estas magnitudes no estén relacionadas con otras no consideradas explícitamente en ese cociente.

Calcular el cociente entre GPE y PIB equivale, en términos econométricos, a estimar para cada país la recta de regresión $GPE_i = \alpha PIB_i + \varepsilon_i$ con cero grados de libertad. Es decir, los cocientes que se muestran en el cuadro n.º 1 y la tabla A.1 son simplemente las pendientes de las rectas que pa-

san por el origen de coordenadas y cada par de valores ($PIB_i$, $GPE_i$), y pueden interpretarse como valores estimados con cero grados de libertad (12).

Un mínimo rigor en el tratamiento estadístico de la información del cuadro n.º 1 y de la más amplia de la tabla A.1 del anexo conduce a un modelo de regresión lineal. A partir de estos datos, suponiendo que el nivel de PIB explica el nivel de GPE de cada país, la forma correcta de proceder es estimar un modelo que relaciona el PIB (variable-causa) con el GPE (variable-efecto) para todos los países de la muestra. La realización de este ejercicio se detalla en el anexo.

La recta de regresión está dominada por las observaciones correspondientes a los países con mayor nivel de PIB, y los residuos muestran evidencias de heteroscedasticidad o de mala especificación. Estimando el modelo a partir de datos transformados logarítmicamente, se obtienen resultados más satisfactorios. En todos los casos, el grado de ajuste a una configuración lineal ha sido muy elevado. También cabe destacar que el término constante resulta significativamente distinto de cero, y que la elasticidad estimada del gasto público en educación con respecto al PIB oscila entre 0,91 y 0,99 a lo largo del período muestral, y en ningún caso es significativamente distinta de la unidad (13).

El gráfico A.5 del anexo refleja que el gasto público en educación en España no es, a partir de 1988, significativamente distinto del que predice el modelo para su nivel de PIB. Esta afirmación debe ser reforzada como consecuencia de que el gasto público educativo en España se encuentra claramente infravalorado, como justificamos en el apartado I. Estimaciones conservadoras de esta infravaloración permiten afirmar que, para todo el período muestral, el cociente GPE/PIB sigue la pauta general de los países de la OCDE.

Este análisis cumple, en nuestra opinión, con unos requisitos mínimos de rigor econométrico. Sin embargo, tampoco puede considerarse concluyente por varias razones.

En primer lugar, el sentido de la causalidad supuesta puede y debe cuestionarse. Efectivamente, hasta ahora se ha aceptado que el PIB de un país es la variable-causa de la relación y que el GPE es la variable-efecto o, dicho en otros términos, que una variación en el nivel de PIB da lugar a otra variación del GPE. Sin embargo, este planteamiento resulta contradictorio con la conclusión de manipular el gasto público en educación, ya que, entonces, se estaría proponiendo la sorprendente política de adecuar nuestro sistema educativo actuando sobre la variable-efecto y no sobre la variable-causa. Podría, entonces, aducirse que la relación causal supuesta no es la correcta, y que más bien el proceso es tal que un aumento en el GPE origina un aumento en el PIB. Es decir, la relación de causalidad discurre en sentido contrario, de modo que el GPE es la variable-causa y el PIB la variable-efecto. Pues bien, en este caso tendríamos que hablar del cociente inverso del anterior: $\delta_i = PIB_i / GPE_i$, que sería interpretable como las unidades de $PIB_i$ originadas por unidad de $GPE_i$. Es decir, sería una medida de la eficiencia del gasto público en educación desde el punto de vista de su aportación al PIB del país $i$-ésimo. Esta interpretación de la relación causal significaría que los países con menor cociente en el cuadro n.º 1 son los más eficientes en materia de gasto público en educación, puesto que $\delta_i = 1/\alpha_i$, lo que difícilmente resulta compatible con la propuesta original de aumentar el gasto público en educación en dichos países.

En segundo lugar, otra de las limitaciones de este tipo de análisis es que suponen una relación estática entre $PIB_i$ y $GPE_i$, excluyendo relaciones dinámicas entre ambas variables.

En tercer lugar, la estimación del modelo anterior por el procedimiento habitual, mínimos cuadrados ordinarios, adolece de un problema de inconsistencia debido a que el PIB es una variable aleatoria.

Por último, no se ha utilizado conjuntamente toda la información disponible, ignorando deliberadamente la dimensión temporal de los datos. En econometría, este tipo de muestras se denomina panel de datos, y su tratamiento eficiente requeriría entrar en un nivel de complejidad técnica que excede los fines de este trabajo.

Por otra parte, para efectuar comparaciones de esta naturaleza debería atenderse no sólo al volumen del gasto público en educación (GPE), sino al gasto total en educación (GTE), es decir, el GPE más el gasto privado. Sin embargo, dicha información está disponible solamente para un número reducido de países de la OCDE (véase tabla A.4 del anexo). Así pues, aunque nuevamente se haya realizado el análisis para el período 1985-1992, es preciso tener en cuenta que en los primeros años los resultados están limitados por el escaso número de grados de libertad. Por este motivo, comentaremos principalmente los resultados obtenidos para el año 1992, ya que se trata de la fecha más reciente para la que se dispone de datos del mayor número de países.

En el cuadro n.º 2 se recogen las cifras de PIB, gasto total dedicado a educación (GTE), desglosado en gasto efectuado por el

CUADRO N.º 2

**GASTO EN EDUCACIÓN Y PIB EN LOS PAÍSES DE LA OCDE EN 1992**

**(Datos en miles de millones de dólares americanos, deflactados por la inflación de cada país. Base 1987 = 1)**

| PAÍS | PIB (A) | GASTO EN EDUCACIÓN | | | COCIENTES | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Público (B) | Privado (C) | Total (D) | (B) / (A) × 100 | (C) / (A) × 100 | (D) / (A) × 100 |
| Alemania | 1.525,80 | 56,57 | 15,02 | 71,58 | 3,7 | 1,0 | 4,7 |
| Australia | 231,82 | 11,11 | 1,72 | 12,83 | 4,8 | 0,7 | 5,5 |
| Canadá | 485,58 | 33,25 | 2,45 | 35,70 | 6,8 | 0,5 | 7,4 |
| Dinamarca | 122,49 | 7,27 | 0,62 | 7,89 | 5,9 | 0,5 | 6,4 |
| **España** | 414,80 | 17,85 | 2,91 | 20,76 | 4,3 | 0,7 | 5,0 |
| EE.UU. | 4.986,35 | 253,44 | 81,67 | 335,11 | 5,1 | 1,6 | 6,7 |
| Finlandia | 85,52 | 6,37 | 0,15 | 6,53 | 7,4 | 0,2 | 7,6 |
| Francia | 1.149,44 | 59,89 | 5,80 | 65,69 | 5,2 | 0,5 | 5,7 |
| Holanda | 290,31 | 13,04 | 1,02 | 14,07 | 4,5 | 0,4 | 4,8 |
| Irlanda | 46,31 | 2,30 | 0,23 | 2,53 | 5,0 | 0,5 | 5,5 |
| Japón | 3.384,27 | 117,12 | 37,65 | 154,77 | 3,5 | 1,1 | 4,6 |
| Suecia | 180,82 | 11,64 | 0,22 | 11,86 | 6,4 | 0,1 | 6,6 |
| **Conjunto de países** (a) | 12.903,51 | 589,85 | 149,46 | 739,31 | 4,6 | 1,2 | 5,7 |
| **Media** (b) | — | — | — | — | 5,2 | 0,6 | 5,9 |
| **Desviación estándar** | — | — | — | — | 1,2 | 0,4 | 1,0 |

(a) Datos agregados de los doce países de la OCDE que aparecen en el cuadro. Los cocientes que se presentan equivalen a la media ponderada de sus cocientes individuales.
(b) Media simple de los cocientes individuales de los doce países de la OCDE que aparecen en el cuadro, es decir, $(\Sigma\ (GPE)\ /\ (PIB)\ /\ 12$.

*Fuente:* OCDE (1995).

sector público y por el sector privado, así como sus correspondientes cocientes referidos a 1992. Como puede apreciarse, el sector privado en España dedica a educación un 0,7 por 100 del PIB. Considerar o no este gasto puede ser de gran importancia a la hora de efectuar comparaciones internacionales. De hecho, existe mayor dispersión en el gasto del sector privado que en el del sector público, tal como indican las correspondientes desviaciones estándar.

A partir de los datos de las columnas (A) y (D) del cuadro n.º 2, y tras plantearse problemas análogos a los descritos para el GPE (véase anexo), se estima nuevamente un modelo de regresión con los datos transformados logarítmicamente que cumple razonablemente las hipótesis básicas. La elasticidad estimada del GTE con respecto al PIB no difiere estadísticamente de la obtenida para el gasto público en educación en el mismo año. Además, el gasto total que se dedica en España a educación es estadísticamente el que corresponde al tamaño de su PIB, si se compara con los principales países de la OCDE, que representan el 82,7 por 100 del PIB total. Esta es una afirmación válida no sólo para 1992, sino también para todo el período muestral, 1985-1992, tal como se desprende del gráfico A.10 del anexo, aunque en este caso hay que tener presente que la información muestral es muy reducida.

Finalmente, cabe recordar, tanto para el GPE como para el GTE, que antes de relacionar gasto con PIB, con el propósito de sugerir variaciones en una u otra variable, es necesario discutir en qué dirección opera la relación de causalidad. En todo caso, asumir la existencia de una relación causal dinámica, tanto unidireccional como bidireccional, entre GPE o GTE y PIB, requiere su contrastación empírica previa.

Sin embargo, existe una limitación evidente al no disponerse de series con cobertura temporal suficiente para las variables GPE y GTE. No obstante, análisis preliminares que hemos realizado para los países con mejor información muestral no permiten detectar relación causal significativa entre GPE y PIB. Esta afirmación concuerda con los intentos realizados para contrastar empíricamente la teoría de capital humano y la hipótesis del filtro a las que hemos hecho referencia en el apartado I. Unos y otros, utilizando distintas técnicas econométricas, no son capaces de identificar relación alguna entre GPE y PIB.

Del análisis realizado y de la evidencia empírica a la que he-

mos hecho referencia en el apartado I se obtienen dos conclusiones de índole distinta, que son, a nuestro entender, muy relevantes. En primer lugar, no es posible demostrar, a partir de la información estadística disponible, relación causal alguna entre GTE y PIB. Resultado que puede sorprender, pero es el que está validado por las series temporales utilizadas y posiblemente condicionado por su limitada cobertura temporal. En segundo lugar, con el nivel de agregación implícito en la definición de GTE y PIB, no puede afirmarse con rigor econométrico que en la última década el gasto en educación en España ha estado fuera de las pautas de los países de nuestro entorno, y esto es así sin tener en cuenta la infravaloración en las cifras a la que hemos hecho referencia.

Las conclusiones anteriores permiten afirmar que, tanto en el debate educativo como en otros ámbitos de la actividad pública, se ha puesto demasiado énfasis en propuestas de aumento de gasto, en detrimento de aquellas otras tendentes a mejorar la eficiencia en la producción y financiación de los correspondientes servicios públicos. Es necesario establecer mecanismos de competencia más allá de la pura rutina implícita en la aceptación de costes públicos históricos y en la petición de incrementos presupuestarios.

## IV. CUESTIONES ADICIONALES

Hemos evidenciado el importante papel que el gobierno debe desempeñar en el sistema educativo. Fundamentalmente, los problemas de externalidades y de información requieren tanto la financiación como la regulación pública de actividades educativas. Es, sin embargo, de difícil justificación, tanto desde el punto de vista de eficiencia como de equidad, el alto nivel de monopolio que tiene la producción de enseñanza pública en la mayoría de los países desarrollados.

También hemos demostrado que el gasto en educación en España está, y ha estado en el pasado reciente, dentro de las pautas de los países de nuestro entorno. Afirmación que contradice los análisis superficiales que se suelen hacer comparando el cociente gasto público en educación/producto interior bruto entre distintos países.

Demostrada la suficiencia del gasto público en educación en España, no hemos considerado el problema relevante de la asignación específica de recursos a los diferentes niveles educativos. En este contexto, cabe señalar que en la mayor parte de los países que hemos analizado, y especialmente en España, los procedimientos actuales de financiación de la enseñanza superior suponen, simple y llanamente, una transferencia neta de renta desde las familias con menos capacidad económica a las familias con mayor capacidad. Es evidente que las verdaderas barreras de entrada a la Universidad están mucho antes de llegar a ella. Pese a lo cual se sigue, creemos que equivocadamente, expandiendo el sistema universitario con criterios tales como fijar, con carácter general, tasas académicas varias veces inferiores al coste real. Es éste un proceso en el que, aparentemente, todos ganan, pero que en realidad viola principios elementales de igualdad de oportunidades y de calidad de la enseñanza. En aras de la eficiencia y equidad del sistema, es necesaria una reasignación de los recursos públicos dedicados a los distintos niveles educativos.

En cuanto a problemas de eficiencia en la producción pública y privada de educación, se ha reavivado el debate sobre la elección de centros a partir de los trabajos de Coleman *et al.* (1982), que ponen de manifiesto los mejores resultados alcanzados en las escuelas privadas en comparación con las públicas. La crítica más frecuente a este tipo de trabajos es la de que no consideran los diferentes criterios de admisión de alumnos en los centros públicos y privados. Como consecuencia, puede existir un problema de selección previo que condiciona los resultados, y que hace necesario, por tanto, controlar estos efectos implícitos en los datos utilizados. Corregidos los resultados de este tipo de sesgos, algunos autores (Witte, 1992a,1992b) señalan que aun en el caso en el que la diferencia de resultados académicos exista, es tan pequeña que no justifica la posibilidad de elección de centro.

Otra línea de investigación es aquella que analiza los costes de la enseñanza pública y de la privada. Aquí, la evidencia empírica es más determinante y pone de manifiesto la mayor eficiencia de las escuelas privadas. Ésta es también una afirmación generalizable a otros tipos de producción privada.

La escuela pública tiende a criterios organizativos que protegen los intereses de sus profesores y administradores, en detrimento de aquellos que reciben sus servicios, los alumnos, que, por otra parte, no son los que pagan directamente a la escuela. Existe un claro desacoplamiento, como consecuencia de que los responsables de los centros no concentran en ellos las decisiones de costes y beneficios derivados de la actividad que desarrollan. Actividad que, por otra parte, es ajena a la idea de competencia. Por ejemplo, se abren nuevas escue-

las y se cierran las viejas en respuesta, simplemente, a cambios demográficos, no en función de los resultados que obtienen; y básicamente el salario de los profesores depende de su antigüedad, y no de la calidad del trabajo que realizan.

Puesto que la producción se desarrolla en un entorno no competitivo, no existen incentivos claros para controlar los costes y la calidad de los resultados educativos, ni tampoco para introducir cambios que incorporen nuevas tecnologías y desarrollar nuevos procedimientos. Tal como señala Friedman (1995), difícilmente cabe pensar en actividad alguna que haya quedado tan estancada como la educativa. En líneas generales, el proceso no ha cambiado en los últimos doscientos años, y se caracteriza por un aula cerrada con un grupo de alumnos que enfrente tienen un profesor. Como mucho, el debate se ha centrado en analizar el impacto sobre los resultados académicos del número de alumnos por profesor en cada aula.

La producción pública tiende a generar niveles homogéneos de servicios educativos para el tipo de estudiante que se entiende como representativo de todo el colectivo. Sin embargo, esta homogeneidad choca con el hecho de que no es posible encontrar la mejor escuela independientemente del tipo de estudiante que se considere, ya que todos ellos son, y proceden de entornos, distintos. Trabajos como los de Chubb y Moe (1990) y sus críticos, Coons y Sugarman (1992), han estimulado el debate, en estos últimos años, sobre la producción pública *versus* la privada de educación.

El problema que hoy se suscita es cómo canalizar, en la práctica, la necesaria financiación pública de la enseñanza con objeto de incrementar la productividad y de facilitar la elección de centro. Como en otros ámbitos del sector público, una posible solución es incorporar competencia por medio de la producción privada, que además ayudaría a introducir incentivos para mejorar la productividad en los centros públicos.

La puesta en práctica de la fórmula de financiación pública y producción privada se lleva a cabo, en muchas situaciones como en el caso de España, a través de conciertos o compras al sector privado de los correspondientes servicios educativos. Situación compatible con que el gobierno mantenga competencias reguladoras, para evitar los problemas de información a los que hemos hecho referencia en el apartado II.1. Naturalmente, esta fórmula debe cohabitar con la producción pública de parte de la oferta educativa.

En efecto, en algunos casos no cabe la producción privada, bien porque no va a tener lugar, o bien porque puede dar lugar a monopolios privados locales. Estas situaciones se dan, por ejemplo, en determinadas zonas rurales o con tipos de enseñanza especializada para alumnos con características singulares desde el punto de vista físico e intelectual. Sin embargo, no hay razón alguna para no facilitar la competencia educativa, por ejemplo, en las grandes ciudades.

La existencia de este tipo de casos singulares suele emplearse como razón suficiente para generalizar la producción pública, aun en situaciones en las que, como hemos visto, no se justifica, ni por razones de eficiencia ni de equidad. Es necesaria la producción pública de enseñanza en algunos lugares y en algunas situaciones, pero es conveniente, también, hacer explícitos los costes de esta necesidad, que no deben encubrir posibles ineficiencias de la producción pública en otras situaciones.

A fin de que los conciertos educativos sean instrumentos que, efectivamente, promuevan la eficiencia, deben tener lugar en un mercado que sea competitivo y que genere suficiente oferta. Además, los costes de transacción implícitos en el acuerdo —es decir, la elaboración del propio concierto y la supervisión de su cumplimiento—, deben ser significativamente inferiores a las ganancias de productividad.

Hacer factible el derecho a la elección de centro requiere que los conciertos educativos aseguren igual tratamiento financiero a los centros públicos y a los privados. De no garantizarse esta equidad, estaríamos en la situación en la que la familia que elige un centro no subvencionado pagaría dos veces la enseñanza de sus hijos, una como contribuyente y otra en el recibo de la escuela privada, a la que el gobierno no ha dado igual tratamiento financiero que a la pública. El derecho a la elección de centro puede enmarcarse en un contexto más amplio, como es el de los derechos de propiedad sobre los alumnos. Un trabajo reciente de Coleman (1995) discute las interdependencias y conflictos entre el gobierno, los padres y los hijos al reclamar estos derechos, y propone criterios generales para ser adjudicados.

Cuando los problemas de información no son muy relevantes, la utilización de vales o cheques escolares puede estimular la competencia y aumentar la productividad. En estas situaciones, las familias son titulares de cheques, financiados públicamente, que pueden utilizar para los pagos de servicios educativos en los centros que elijan.

No es nuestro propósito discutir las ventajas e inconvenientes de los distintos tipos de conciertos ni de la utilización de cheques escolares, cuestión, esta última, que se trata de manera equilibrada en el trabajo de Cordes, Kirby y Buddin (1995). Sí creemos que éste es un tipo de debate con una fuerte componente ideológica, y que, a menudo, la vehemencia que incorpora oculta la falta de rigor, tanto desde el punto de vista teórico como empírico, con la que se lleva a cabo. Por ejemplo, ni la idea de cheques escolares es nueva, posiblemente tiene su origen en Paine ([1791], 1984) ni, como se cree erróneamente por aquellos que se oponen a su utilización, hay un solo tipo de cheques escolares. La exposición de Blaug (1984) es ilustrativa a este respecto.

En resumen, existen beneficios potenciales muy amplios que justifican introducir competencia en la producción de servicios educativos, proceso que, por otra parte, no está exento de costes. Sin embargo, el equilibrio deseable entre equidad y eficiencia se ha traducido, a nuestro juicio, en una producción pública excesiva, sin que existan razones económicas y sociales que la justifiquen. Para avanzar en esta dirección es imprescindible cubrir previamente las importantes lagunas de información que hoy existen sobre el sistema educativo, y dotar de la máxima transparencia a los mecanismos de financiación tanto de la enseñanza pública como de la enseñanza privada.

## NOTAS

(*) Este trabajo reproduce, con las adaptaciones necesarias, el capítulo 5 y el anexo 7 de TERCEIRO (1996).

(1) La Constitución Española aborda el tema de la educación en el artículo 27 en donde se recogen, entre otros, los siguientes enunciados:

*27.1 «Todos tienen el derecho a la educación. Se reconoce la libertad de enseñanza.»*

*27.4 «La enseñanza básica es obligatoria y gratuita.»*

*27.5 «Los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación, mediante una programación general de la enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores afectados y la creación de centros docentes.»*

*27.6 «Se reconoce a las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales.»*

*27.8 «Los poderes públicos inspeccionarán y homologarán el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes.»*

*27.9 «Los poderes públicos ayudarán a los centros docentes que reúnan los requisitos que la ley establezca.»*

(2) La intervención del gobierno en el sistema educativo empieza en Inglaterra con la *Foster Act* de 1870.

(3) Algunos autores, GREEN (1990), rebaten parcialmente estos datos, pero no llegan a cuestionar la evidencia histórica de que en ausencia de intervención pública se cubría una parte sustancial de la demanda educativa.

(4) Evaluación realizada por el autor de acuerdo con las cifras fijadas por la Administración en los conciertos escolares para el módulo económico por aula en el momento de la publicación del Real Decreto 2377/85.

(5) Variables fundamentales en el cálculo de este sobrecoste son la presión fiscal, la evasión fiscal y los tipos marginales.

(6) Para el caso español, existen estimaciones que cifran la deuda total de las administraciones públicas españolas en el año 1993 en más de 180 billones de pesetas, un 303 por 100 del PIB, de los que unos 141 billones corresponden a la deuda implícita de la seguridad social, véase BAREA y DIZY (1995, páginas 32-33).

(7) El principio de igualdad de oportunidades no aparece recogido explícitamente en la Constitución. No obstante, el artículo 40.1 dice: *«Los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica.»*

(8) En términos más precisos, se dice que existe igualdad de oportunidades si $E[Y/T_i] = K_i \ \forall D$. Es decir, el valor esperado de la renta monetaria debe ser el mismo para todos los individuos con las mismas preferencias, $T_i$, pero debe permanecer invariante respecto a los atributos de tipo $D_i$.

(9) Véase OCDE (1995). Si bien esta fuente es la que proporciona información más reciente sobre las variables consideradas, tampoco es completa, ya que, como puede apreciarse en el cuadro n.º 1, y más ampliamente en la tabla A.1 del anexo, la información no está disponible para todos los países de la Organización. Hay que destacar que la información publicada por la OCDE en 1995 no haga referencia a todos los países y tenga un retraso tan considerable, ya que los datos más recientes que incorpora son los correspondientes a 1992.

(10) Media simple de los cocientes de cada país de la OCDE, es decir, $[\Sigma(GPE_i/PIB_i)]/n$, siendo $n$ el número de países considerados.

(11) Cociente calculado para el conjunto de países de la OCDE que aparecen en las tablas A.1 y A.4, definido $(\Sigma GPE_i)/(\Sigma PIB_i)$.

(12) De esta falta de soporte estadístico adolecen otras muchas técnicas consolidadas en el análisis económico. Entre ellas cabe destacar el cálculo de los elementos de la matriz de coeficientes técnicos de los modelos *input-output*.

(13) Cabe definir otro tipo de cocientes para comparar el gasto en educación entre distintos países, con el propósito, por ejemplo, de tener en cuenta efectos tales como diferencia de renta y capacidad adquisitiva o población en edad escolar. Así, en este último caso, el criterio de comparación vendría dado por

$$\gamma = \frac{GPE_i/PE_i}{PIB_i/PT_i}$$

en donde $PE_i$ es la población en edad escolar y $PT_i$ es la población total del país $i$-ésimo. En esta situación, siguen siendo válidas las advertencias que hemos hecho respecto al cociente $GPE_i/PIB_i$. En presencia de heteroscedasticidad debería especificarse una relación de la forma:

$$\ln (GPE_i/PE_i) = \tau_0 + \tau \ln (PIB_i/PT_i) + w_i$$

Es fácil comprobar que esta especificación equivale a un modelo con dos nuevas variables explicativas, $\ln PE_i$ y $\ln PT_i$, en el que se incorporan restricciones entre los coeficientes de tal forma que el correspondiente a $\ln PIB_i$ es el de $\ln PT_i$ cambiado de signo, y el de $\ln PE_i$ es $-1$.

## BIBLIOGRAFÍA


ARROW, K. J. (1973), «Higher education as a filter». *Journal of Public Economics*, 2, páginas 193-216.

ASCHAUER, D. A. (1989), «Is public expenditure productive?», *Journal of Monetary Economics*, 23, págs. 177-200.

— (1991), *Public investments and private sector growth: The economic benefits of reducing america's third deficit*, Washington D.C., Economic Policy Institute.

BAREA, J., y DIZY, D. (1995), *¿Está el Estado español en quiebra?*. Madrid, Encuentro, Oikos-Nomos.

BARR, H. (1993), *The economics of the Welfare State*. 2.ª edición. Stanford, Stanford University Press.

BAUMOL, W. J., y BAUMOL, H. (1981), «Book review: "The economics of the performing arts", Throsby, C. D., y G. A. Withers, New York, St. Martins's Press». *Journal of Political Economy*, 89 (2), págs. 425-428.

BECKER, G. S. (1964), *Human capital: A theoretical and ermpirical analysis with special reference to education*. Nueva York, Columbia University Press. (3.ª edición: Chicago, The University of Chicago Press, 1993).

BECKER, W. E., y BAUMOL, W. J. (editores) (1996), *Assessing educational practices*. Cambridge. The MIT Press.

BLAUG, M. (1970), *An introduction to the economics of the education*. Londres, Penguin.

— (1976). «The empirical status of human capital theory: A slightly jaundiced survey». *Journal of Economic Literature*, 14, páginas 827-855.

— (1984), «Education Vouchers-It all depends on what you mean». En LE GRAND, J., y ROBINSON, R. (editores), *Privatization and the Welfare State*. Londres, George Allen and Unwin.

— (1987), *The economics of education and the education of an economist*. Aldershot, Edward Elgar Publishing Ltd.

— (editor) (1992), *The economic value of education: Studies in the economics of education*. Aldershot, Edward Elgar Publishing Ltd.

BROWNING, E. K., y BROWNING, J. M. (1994), *Public finance and the price system*. 4.ª edición. Nueva York, Macmillan Press.

CARNOY, M. (editor) (1995a), *International Encyclopaedia of Economics of Education*. 2.ª edición. Oxford, Pergamon Press.

— (1995b), «Education and productivity». En CARNOY, M. (editor), *International Encyclopaedia of Economics of Education*. 2.ª edición. Oxford, Pergamon Press.

CHUBB, J. E., y MOE, T. M. (1990), *Politics, markets, and America's schools*. Washington D.C., The Brookings Institution.

COASE, R. (1974), «The lighthouse in economics». *Journal of Law and Economics*. 17 (octubre), págs. 357-376.

COHN, E., y JOHNES, G. (editores) (1994), *Recent developments in the economics of education*. Aldershot, Edward Elgar Publishing Ltd.

COLEMAN, J. S. (1995), «Property rights in children». En TOMMASI, M., y JERULLI, K. (editores), *The economics of human behaviour*. Cambridge, Cambridge University Press.

COLEMAN, J. S.; CAMPBELL, E.; HOBSON, C.; MCPORTLAND, J.; MOOD, A.; WEINFALL, F., y YORK, R. (1966), *Equality of educational opportunity*. Washington DC, U.S. Government Printing Office. Department of Health, Education and Welfare.

COLEMAN, J. S.; HOFFER, T., y KILGORE, S. (1982), *High School achievement: Public catholic and private schools compared*. Nueva York, Basic Books.

COONS, J. E., y SUGARMAN, S. D. (1992), *Scholarships for children*. Berkeley, University of California Press.

CORDES, J. J.; KIRBY, S. N., y BUDDIN, R. (1995), «Thinking about school vouchers: Theory, evidence and rhetoric». En POGODZINSKI, J. M. (editor), *Readings in public policy*. Oxford, Basil Blackawell.

FRIEDMAN, M. (1995), «Public schools: Make them private». Washington D.C., *Cato Institute Briefing Papers* n.º 23.

GLENNERSTER, H. (1993), «The economics of education: Changing fortunes». En BARR, H., y WHYNES, D. (editores), *Issues in the economics of the Welfare State*. Londres, Macmillan Press.

GREEN, A. (1990), *Education and State formation*. Londres, Macmillan Press.

HANUSHECK, E. (1986), «The economics of schooling: Production and efficiency in public schools». *Journal of Economic Literature*, 23, págs. 1141-1177.

— (1991), «When school finance reform may not be a just policy». *Harvard Journal on Legislation*, 28, págs. 423-456.

— (1994), «Money might matter somewhat: A response to Hedges, Lane and Greenwald». *Educational Research*, 24, mayo, páginas 5-8.

HEDGES, L. V.; LANE, R. D., y GREENWALD, R. (1994), «Does money matter? A meta-analysis of studies of the effects of differential school inputs on student outcomes». *Educational Research*, 23, abril, páginas 5-14.

HIGH, J., y ELLING, J. (1992), «The private supply of education. Some historical evidence». En COWEN, T. (editor), *Public goods and market failures: A critical examination*. New Brunswick, Transation Publishers.

HULTEN, C. R., y SCHWAB, R. M. (1995), «Infrastructure and the economy», en POGODZINSKI, J. M. (editor), *Readings in Public Policy*, Oxford, Basil Blackwell.

JAFFE, A. B. (1989), «Real effects of acadamic research». *American Economic Review*, 79 (5), págs. 957-970.

JOHNES, G. (1993), *The economics of education*. Londres, Macmillan Press.

JORGENSON, D. W., y YUN, K. (1990), «Tax reform on U.S. economic growth». *Journal of Political Economy*, 98 (5), págs. 151-193.

— (1991), «The excess burden of U.S. taxation». *Journal of Accounting, Auditing and Finance*, 6 (4), págs. 487-509.

LE GRAND, J. (1982), *The strategy of equality*. Londres, George Allen and Unwin.

— (1991), *Equity and choice: An essay in applied philosophy*. Nueva York, Harper Collins.

MUSGRAVE, R. A. (1959), *The theory of public finance*. Nueva York, McGraw-Hill.

OCDE (1995), *OECD education stadistics 1985-1992*. Paris, OECD.

PAINE, T. (1791), *The rights of man*, Harmondsworth, Penguin, 1984.

PSACHAROPOULOS, G., y WOODHALL, M. (1985), *Education for development: An analysis of investment choices*. Oxford, Oxford University Press.

SAMUELSON, P. A. (1964), *Economics: An introductory analysis*, 6.ª edición. Nueva York. McGraw-Hill.

SCHEERENS, J. (1992a), «Les indicateurs de processus du fonctionnement de l'école». En *L'OCDE et les indicateurs internationaux de l'enseignement*. Paris, OCDE.

— (1992b). *Effective schooling*. Londres, Cassell.

SCHULTZ, T. W. (1961), «Investment in human capital». *American Economic Review*, 51, páginas 1-17.

— (1963), *The economic value of education*. Nueva York, Columbia University Press.

STIGLITZ, J. E. (1975), «The theory of screening, education and the distribution of income». *American Economic Review*. 65, páginas 283-300.

TERCEIRO, J. (1996), *Crecimiento del sector público, con especial referencia al gasto público en educación*, discurso de recepción como académico de número de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. Madrid, 1996.

VAIZEY, J.; NARRIS, K., y SHEEHAND, J. (1972), *The political economy of education*. Londres, Duckwoth.

WEALE, M. (1992), «Externalities from education on the market: Practice and policy». En HAHN, F. (editor), *The market: Practice and policy*. Besingstoke, Macmillan Press.

WEST, E. G. (1965), *Education and the State* (3.ª edición, revisada y ampliada: Indianapolis, Liberty Fund, 1994a).

— (1994b), «Education without the State». *Economic Affairs*, 14 (5), págs. 12-15.

WITTE, J. F. (1992a), «Private school versus public school achievement: Are there findings that should affect the educational choice debate?». *Economics of Education Review*, 11 (4), págs. 371-394.

— (1992b). «Public subsidies for private schools: What we know and how to proceed». *Educational Policy*, 6 (2), páginas 206-227.

# ANEXO
# ANÁLISIS DEL GASTO EN EDUCACIÓN EN LOS PAÍSES DE LA OCDE

### A.1. Regresiones entre GPE y PIB

Para analizar el cociente entre gasto público en educación (GPE) y PIB en los países de la OCDE, se ha empleado la información de OCDE (1995) para el período 1985-1992, a partir de la cual se ha construido la tabla A.1.

Inicialmente, se ha estimado el modelo de regresión:

$$GPE_i = c + dPIB_i + u_i$$

obteniéndose los resultados de la tabla A.2. Tomando como referencia el año 1992, el ajuste obtenido se representa en el gráfico A.1., y los residuos estandarizados en el gráfico A.2. El análisis de los resultados indica que la recta de regresión está dominada por las observaciones correspondientes a países cuyo PIB está más alejado de la media, especialmente Estados Unidos y Japón. Esto se aprecia con claridad en el gráfico A.1. Además, los residuos muestran indicios de heteroscedasticidad, como puede observarse en el gráfico A.2, en el que los países están ordenados a lo largo del eje de abscisas en sentido creciente del PIB. Los residuos más alejados del origen de coordenadas, que corresponden a los países con mayor nivel de PIB, muestran una mayor variabilidad que los más cercanos.

Para resolver el problema planteado, se han transformado logaritmicamente los datos, dando lugar a la especificación:

$$\ln GPE_i = c' + d' \ln PIB_i + u_i$$

Los resultados obtenidos al estimar este modelo se resumen en la tabla A.3. En los gráficos A.3. y A.4. se ofrecen, respectivamente, el ajuste obtenido y los residuos estandarizados correspondientes a 1992. A diferencia del modelo anterior, los residuos ya no muestran evidencias de heteroscedasticidad o de mala especificación. En todos los casos, el grado de ajuste a una configuración lineal ha sido muy elevado. También, destaca el hecho de que el término constante resulta significativamente distinto de cero. La elasticidad del GPE con respecto al PIB estimada en el período muestral oscila entre 0,91 y 0,99, y en ningún caso es significativamente distinta de uno.

Además, en cuanto a los datos referentes a España, el gráfico A.5 ilustra la evolución temporal de su residuo estandarizado. Durante el período analizado, el residuo resultó negativo; sin embargo, en valor absoluto cada año ha sido menor, lo que indica que el gasto público en educación en España ha ido aproximándose al que le correspondería de acuerdo con su PIB, y puede afirmarse que desde 1988 no es estadísticamente distinto de los correspondientes a los países de la OCDE. Es más, el gasto público en educación sigue la pauta general si tenemos en cuenta que, durante todo el período, las cifras correspondientes a España están infravaloradas, tal y como hemos señalado en el apartado I.

### A.2. Regresiones entre GTE y PIB

Para efectuar comparaciones internacionales de gasto total (público y privado) en educación (GTE), se dispone de información muy escasa sobre los países de la OCDE, tal y como se aprecia en la tabla A.4. Así, al analizar el GTE durante el período 1985-1992 de modo análogo al referido para el GPE en el apartado anterior, es preciso tener presente que el número de grados de libertad del modelo es muy reducido, sobre todo en los primeros años de la muestra.

En primer lugar, se ha estimado la regresión $GTE_i = e + fPIB_i + v_i$ obteniéndose los resultados que se muestran en la tabla A.5. De nuevo, este modelo presenta problemas de heteroscedasticidad y mala especificación, es decir, cuanto mayor es el PIB de los países mayor es la dispersión de sus residuos, y además los países con menores niveles de PIB suelen presentar residuos positivos, tal y como se aprecia en los gráficos A.6 y A.7 correspondientes a la estimación con datos de 1992.

La tabla A.6 ofrece las estimaciones del modelo empleando los datos transformados logarítmicamente. Esta especificación ya no presenta evidencia de heteroscedasticidad (véanse los gráficos A.8 y A.9 relativos al año 1992). El grado de ajuste vuelve a ser elevado. En particular, para el último año de la muestra la elasticidad estimada del GTE con respecto al PIB es 0,96, y no difiere estadísticamente de la obtenida para el gasto público en educación en el mismo año. Además, el residuo correspondiente a España no es significativamente distinto de cero, lo que permite afirmar que el gasto total que se dedica a educación está, en función de su PIB, dentro de la relación que caracteriza el comportamiento de los países de la OCDE en los que se concentra el 82,7 por 100 de su PIB, y que son aquellos para los que hay información disponible (véase tabla A.4). Es más, el gráfico A.10, que muestra la evolución entre 1985 y 1992 del residuo español estandarizado empleando, para cada año, la estimación insesgada de la desviación típica, confirma este resultado para todo el período.

TABLA A.1

**COCIENTE ENTRE GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN Y PIB EN LA OCDE**

| *PAIS* | *1985* | *1986* | *1987* | *1988* | *1989* | *1990* | *1991* | *1992* |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Alemania (*) | 4,6 | 4,5 | 4,5 | 4,3 | — | — | 4,1 | 3,7 |
| Australia | 5,6 | 5,5 | 5,2 | 5,0 | — | — | 4,6 | 4,8 |
| Austria | 5,6 | 5,8 | 5,7 | 5,4 | 5,3 | 5,2 | 5,4 | 5,4 |
| Bélgica | 6,4 | 6,2 | 5,9 | 5,5 | 5,7 | 5,2 | — | 5,2 |
| Canadá | — | — | — | — | — | — | — | 6,8 |
| Dinamarca | 6,2 | 5,9 | 6,2 | 6,4 | 6,4 | 6,2 | 6,1 | 5,9 |
| **España** | 3,6 | 3,6 | 3,7 | 3,9 | 4,2 | 4,4 | 4,5 | 4,3 |
| EE.UU. | 4,8 | 4,9 | 5,0 | 5,0 | 4,9 | 5,4 | 5,6 | 5,1 |
| Finlandia | — | — | — | — | — | — | — | 7,4 |
| Francia | — | — | — | — | — | — | — | 5,2 |
| Holanda | — | — | — | — | — | — | 5,6 | 4,5 |
| Irlanda | 5,6 | 5,8 | 5,9 | 5,4 | 5,1 | 5,0 | 5,2 | 5,0 |
| Italia | 4,7 | 4,8 | 4,8 | 4,9 | 5,0 | 5,2 | 4,8 | 4,8 |
| Japón | — | 4,0 | 3,8 | 3,7 | — | — | — | 3,5 |
| Noruega | 5,6 | 6,0 | 6,2 | 6,4 | 6,5 | 6,4 | 6,8 | 7,3 |
| N. Zelanda | — | 5,8 | 5,2 | 5,0 | 6,0 | — | — | 5,7 |
| Portugal | — | 4,2 | 4,4 | — | 4,9 | 4,8 | 5,5 | — |
| Reino Unido | 5,1 | 4,8 | 4,8 | 4,7 | 4,7 | 4,9 | 5,1 | 4,6 |
| Suecia | — | 6,0 | 5,8 | 5,7 | 5,4 | 5,6 | 6,2 | 6,4 |
| Suiza | 5,1 | 5,1 | 5,0 | 5,1 | — | — | 5,4 | 5,1 |
| **Media ponderada** | 4,8 | 4,7 | 4,7 | 4,6 | 4,9 | 5,3 | 5,2 | 4,6 |
| **Media simple** | 5,2 | 5,2 | 5,1 | 5,1 | 5,3 | 5,3 | 5,4 | 5,3 |
| **Desviación estándar** | 0,7 | 0,8 | 0,8 | 0,8 | 0,7 | 0,6 | 0,7 | 1,1 |

(*) Hasta 1990 los datos corresponden a la antigua R.F.A.

*Fuente:* OCDE (1995).

TABLA A.2

**ESTIMACIÓN DEL MODELO $GPE_t = c + dPIB_t + u_t$**

| *AÑO* | $\hat{c}$ | $t$ | $\hat{d}$ | $t$ | $\hat{\sigma}_u$ | $R^2$ |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1985 | 0,29 | 0,79 | 0,05 | 161,91 | 1,17 | 1,00 |
| 1986 | –0,32 | –0,23 | 0,05 | 43,90 | 4,76 | 0,99 |
| 1987 | –0,45 | –0,23 | 0,05 | 32,23 | 6,83 | 0,99 |
| 1988 | –0,32 | –0,12 | 0,05 | 24,86 | 9,15 | 0,98 |
| 1989 | 0,25 | 0,64 | 0,05 | 179,26 | 1,23 | 1,00 |
| 1990 | –0,78 | –1,19 | 0,05 | 126,49 | 1,91 | 1,00 |
| 1991 | –2,23 | –1,16 | 0,06 | 40,38 | 6,26 | 0,99 |
| 1992 | 0,74 | 0,23 | 0,05 | 20,68 | 11,99 | 0,96 |

GRÁFICO A.1
**AJUSTE CON DATOS ORIGINALES DE 1992**

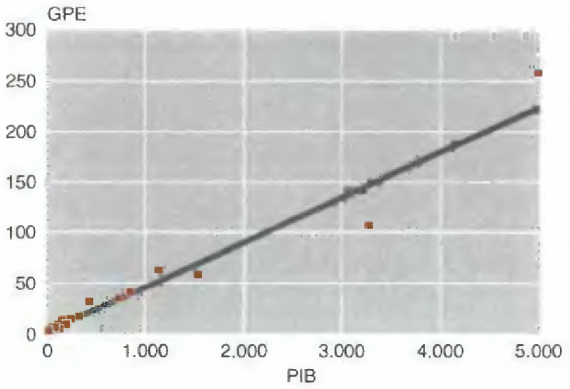



GRÁFICO A.2
**RESIDUOS ESTANDARIZADOS DEL AJUSTE CON DATOS ORIGINALES DE 1992**

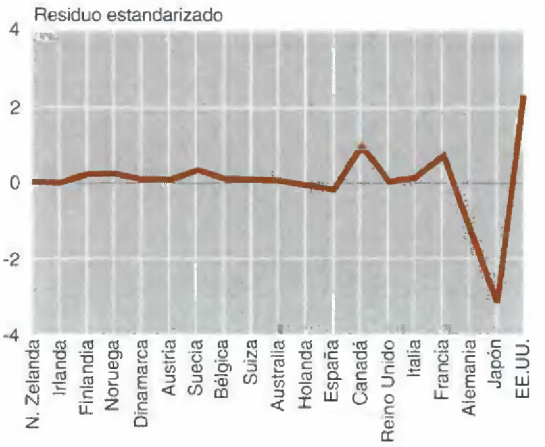



GRÁFICO A.3
**AJUSTE CON DATOS TRANSFORMADOS DE 1992**

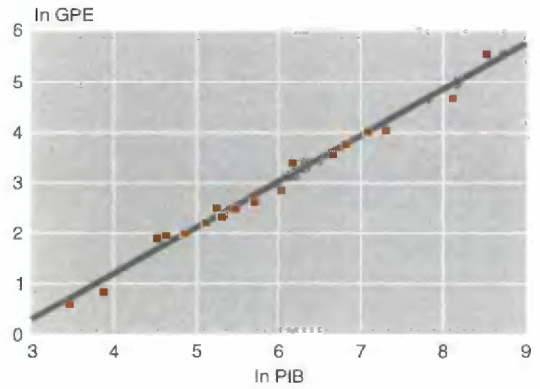



GRÁFICO A.4
**RESIDUOS ESTANDARIZADOS DEL AJUSTE CON DATOS TRANSFORMADOS DE 1992**

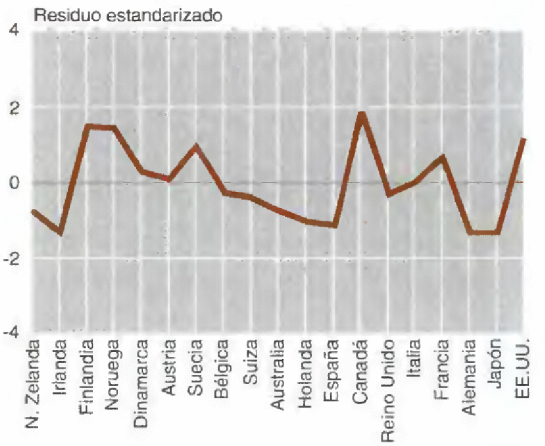



GRÁFICO A.5
**RESIDUOS ESTANDARIZADOS CORRESPONDIENTES A ESPAÑA**

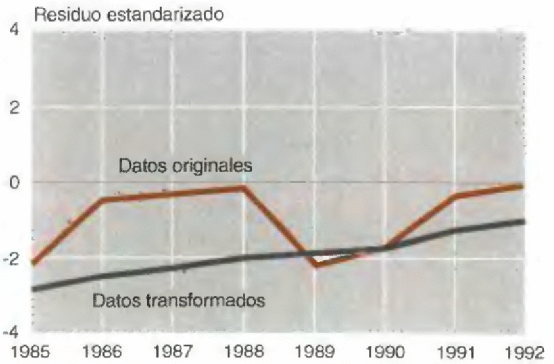


GRÁFICO A.6
**AJUSTE CON DATOS ORIGINALES DE 1992**

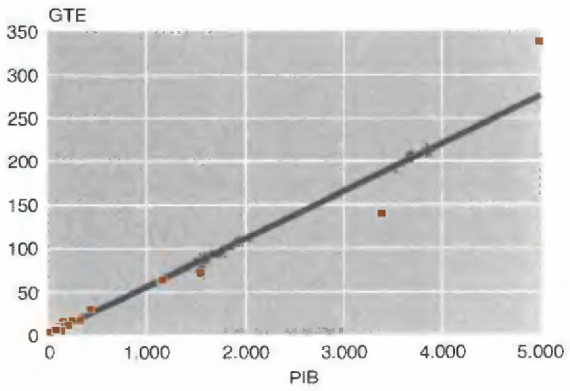



GRÁFICO A.7
**RESIDUOS ESTANDARIZADOS DEL AJUSTE CON DATOS ORIGINALES DE 1992**

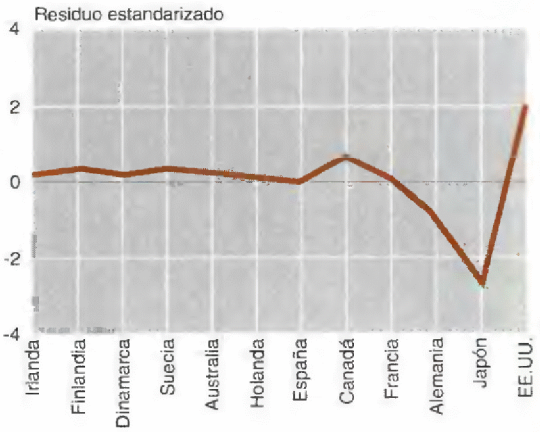



GRÁFICO A.8
**AJUSTE CON DATOS TRANSFORMADOS DE 1992**

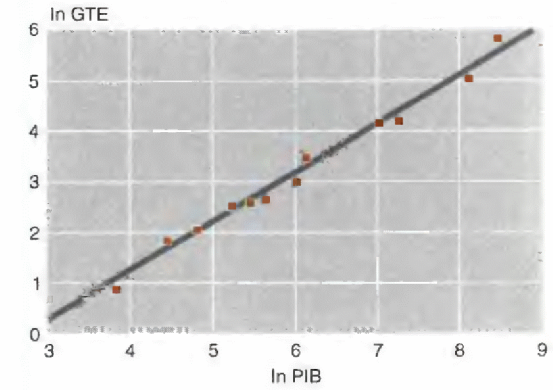



GRÁFICO A.9
**RESIDUOS ESTANDARIZADOS DEL AJUSTE CON DATOS TRANSFORMADOS DE 1992**

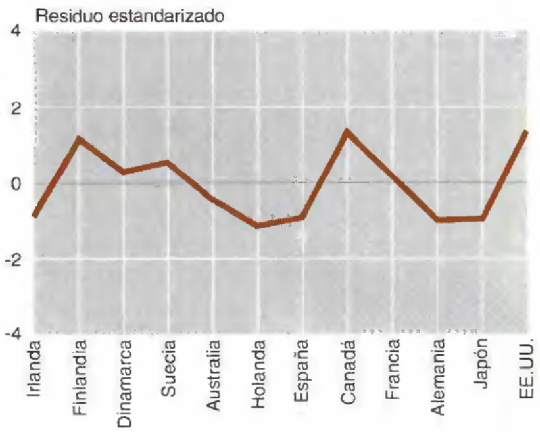



GRÁFICO A.10
**RESIDUOS ESTANDARIZADOS CORRESPONDIENTES A ESPAÑA**

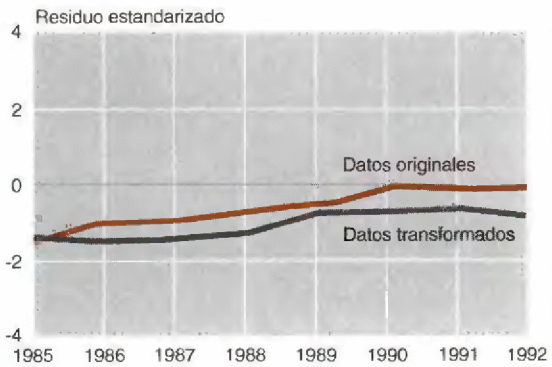


TABLA A.3

**ESTIMACIÓN DEL MODELO $\ln GPE_t = c' + d' \ln PIB_t + u'_t$**

| AÑO | $\hat{c}'$ | $t$ | $\hat{d}'$ | $t$ | $\hat{\sigma}_{u'} \times 100$ | $R^2$ |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1985 | −2,68 | −17,09 | 0,95 | 32,45 | 13,77 | 0,99 |
| 1986 | −2,69 | −18,99 | 0,95 | 36,61 | 14,89 | 0,99 |
| 1987 | −2,69 | −19,19 | 0,95 | 37,93 | 14,36 | 0,99 |
| 1988 | −2,60 | −19,33 | 0,93 | 40,20 | 12,67 | 0,99 |
| 1989 | −2,75 | −20,86 | 0,96 | 39,23 | 12,17 | 0,99 |
| 1990 | −2,88 | −19,98 | 0,99 | 38,62 | 11,61 | 0,99 |
| 1991 | −2,70 | −17,28 | 0,96 | 35,24 | 13,15 | 0,99 |
| 1992 | −2,46 | −13,96 | 0,91 | 30,76 | 17,29 | 0,98 |

TABLA A.4

**COCIENTE ENTRE GASTO EN EDUCACIÓN (PÚBLICO MÁS PRIVADO) Y PIB EN LA OCDE**
**(Porcentaje)**

| PAÍS | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Alemania (*) | — | — | — | — | — | — | 6,3 | 4,7 |
| Australia | — | — | — | — | — | — | 5,4 | 5,5 |
| Austria | — | — | — | — | — | — | — | — |
| Bélgica | — | — | — | — | — | — | 5,4 | — |
| Canadá | 6,8 | 6,8 | 7,0 | 6,7 | 6,8 | 7,0 | 7,4 | 7,4 |
| Dinamarca | 6,2 | 5,9 | 6,2 | 6,4 | 6,4 | 6,3 | 6,2 | 6,4 |
| **España** | 4,9 | 4,9 | 4,9 | 5,0 | 5,3 | 5,5 | 5,6 | 5,0 |
| EE.UU. | — | — | — | — | — | 6,5 | 6,8 | 6,7 |
| Finlandia | 6,4 | 6,5 | 6,5 | 6,4 | 6,3 | 6,6 | 7,8 | 7,6 |
| Francia | — | — | — | — | 5,7 | 5,8 | 6,0 | 5,7 |
| Holanda | 6,5 | 6,6 | 6,8 | 6,5 | 6,1 | 6,0 | 5,9 | 4,8 |
| Irlanda | — | — | — | — | — | — | — | 5,5 |
| Italia | — | — | — | — | — | — | — | — |
| Japón | — | 5,0 | 4,9 | 4,8 | 4,7 | 4,6 | 4,8 | 4,6 |
| Noruega | — | — | — | — | — | — | — | — |
| N. Zelanda | — | — | — | — | — | — | — | — |
| Portugal | — | — | — | — | — | — | — | — |
| Reino Unido | — | — | — | — | — | — | — | — |
| Suecia | — | 6,0 | 5,8 | 5,7 | 5,4 | 5,6 | 6,2 | 6,6 |
| Suiza | — | — | — | — | — | — | — | — |
| **Media ponderada** | 6,2 | 5,4 | 5,4 | 5,2 | 5,3 | 5,8 | 6,0 | 5,7 |
| **Media simple** | 6,1 | 5,9 | 6,0 | 5,9 | 5,8 | 6,0 | 6,1 | 5,9 |
| **Desviación estándar** | 0,7 | 0,7 | 0,8 | 0,7 | 0,6 | 0,7 | 0,8 | 1,0 |

(*) Los datos anteriores a 1991 corresponden a la antigua R.F.A.

*Fuente:* OCDE (1995).

TABLA A.5

**ESTIMACIÓN DEL MODELO $GTE_t = e + f\,PIB_t + v_t$**

| AÑO | $\hat{e}$ | $t$ | $\hat{f}$ | $t$ | $\hat{\sigma}_v$ | $R^2$ |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1985 | –0,87 | –0,63 | 0,07 | 9,79 | 1,79 | 0,97 |
| 1986 | 2,03 | 1,72 | 0,05 | 32,71 | 2,58 | 1,00 |
| 1987 | 2,87 | 1,95 | 0,05 | 30,65 | 3,23 | 0,99 |
| 1988 | 3,23 | 2,19 | 0,05 | 35,66 | 3,26 | 1,00 |
| 1989 | 4,02 | 2,15 | 0,05 | 26,61 | 4,23 | 0,99 |
| 1990 | –2,87 | –0,40 | 0,06 | 16,26 | 17,41 | 0,97 |
| 1991 | –1,94 | –0,32 | 0,06 | 18,25 | 16,88 | 0,97 |
| 1992 | –3,70 | –0,52 | 0,06 | 15,71 | 19,98 | 0,96 |

TABLA A.6

**ESTIMACIÓN DEL MODELO $\ln GTE_t = e' + f' \ln PIB_t + v'_t$**

| AÑO | $\hat{e}'$ | $t$ | $\hat{f}'$ | $t$ | $\hat{\sigma}_{v'} \times 100$ | $R^2$ |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1985 | –2,75 | –5,89 | 0,99 | 10,41 | 14,81 | 0,97 |
| 1986 | –2,53 | –10,04 | 0,94 | 20,68 | 12,50 | 0,99 |
| 1987 | –2,43 | –8,59 | 0,93 | 18,65 | 13,65 | 0,99 |
| 1988 | –2,40 | –10,54 | 0,92 | 23,43 | 11,21 | 0,99 |
| 1989 | –2,48 | –12,16 | 0,94 | 27,12 | 10,56 | 0,99 |
| 1990 | –2,64 | –12,47 | 0,97 | 29,06 | 12,74 | 0,99 |
| 1991 | –2,67 | –12,87 | 0,98 | 29,56 | 14,11 | 0,99 |
| 1992 | –2,63 | –11,59 | 0,96 | 26,38 | 17,64 | 0,99 |

**Resumen**

En este trabajo, se lleva a cabo un ejercicio empírico sobre la cuantificación de la financiación pública en educación en los países de la OCDE, demostrando que las comparaciones realizadas con frecuencia en el debate político y económico a partir de cocientes entre gasto público en educación y PIB no tienen soporte alguno, tanto desde el punto de vista estadístico como económico. También se demuestra, en contra de afirmaciones generalmente aceptadas, que el gasto en educación en España está dentro de las pautas de los países de nuestro entorno. Sin embargo, admitida la suficiencia de este gasto, los problemas relevantes son su asignación específica a los diferentes niveles educativos, la eficiencia en la producción de los correspondientes servicios y la equidad en su distribución. Se concluye con un conjunto de consideraciones adicionales respecto a los problemas de eficiencia en la producción pública y privada de la educación así como a las diferentes fórmulas que pueden adoptarse para establecer su financiación pública.

*Palabras clave:* beneficios y costes de la educación, bien preferente, bien público, causalidad, cociente gasto educativo/PIB, eficiencia, equidad, externalidades, función de producción, igualdad de oportunidades, OCDE, problemas de información, producción privada, teoría del capital humano, teoría del filtro.

**Abstract**

This paper is an empirical work on the quantification of public financing in education for the OECD countries, proving that the comparisons frequently made in the politic and economic debate using public expenditure in education and GDP ratios have no real backing whatsoever, both from the statistical and the economic points of view. It also shows, in opposition to some general accepted statements, that the level of expenditure on education in Spain is comparable to that of our surrounding countries. Nevertheless, taken that this expenditure is sufficient, the relevant problems are its specific allocation to the different educational levels, the efficiency in the corresponding production of services and the equity in its distribution. The paper ends with a group of additional considerations regarding the efficiency problems in the public and private production of education as well as the different processes which can be adopted to establish its public finance.

*Key words:* gains and costs from education, merit good, public good, causality, education expenses/GDP ratio, efficiency, equity, externality, production function, equity opportunity, OECD, information problems, private production, human capital theory, filter theory.

*JEL classification:* H52.

# SITUACIÓN ACTUAL DE LAS PRESTACIONES POR DESEMPLEO EN ESPAÑA

Pilar GARCÍA PEREA
María Jesús MARTÍN

## I. INTRODUCCIÓN

NUESTRA economía destaca, dentro del contexto internacional, por la elevada tasa de paro. Además, comparte, junto a otras economías europeas, dos aspectos muy negativos. Por un lado, el paro muestra una elevada persistencia. Por otro, algo más de la mitad de los parados (55,2 por 100) está en esa situación al menos durante un año. En este contexto, no es de extrañar que el sistema de protección por desempleo sea uno de los programas de protección social que, de forma permanente, suscita más interés, especialmente en la fase recesiva del ciclo económico, cuando el contingente de parados y, por tanto, el gasto asociado a él se dispara.

Dos cuestiones se confrontan en la evaluación del programa de gasto en prestaciones por desempleo. Por una parte, la finalidad de este gasto es participar, proporcionando un nivel de renta suficiente, en la asignación eficiente de recursos en el mercado de trabajo, de forma que el parado busque un trabajo acorde con su cualificación profesional. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que este tipo de programas no cubre a todo el colectivo de parados por igual, y se financia con recursos de todos, vía cotizaciones sociales e imposición general. Por otra parte, una característica vinculada a los programas de seguro obligatorio es que, para ciertos colectivos de beneficiarios, puede crear incentivos a que el parado no busque una salida rápida y eficaz del desempleo, contribuyendo las prestaciones por desempleo a aumentar la duración del paro.

En definitiva, el sistema de protección por desempleo en general, y en España en particular, donde el problema del paro se presenta de una forma persistente y aguda, debe estar diseñado de forma que cubra de la contingencia de paro sin introducir excesivos efectos negativos en cuanto a costes de eficiencia.

En esta nota, se empieza describiendo sucintamente el diseño del programa de prestaciones por desempleo vigente en España. En segundo lugar, se resumen las consecuencias más relevantes de este programa en el pasado, tanto en términos de la cobertura al colectivo de parados como del gasto en prestaciones por desempleo, y se compara el sistema actual con el prevaleciente en los países de nuestro entorno. Por último, teniendo en cuenta las interconexiones existentes entre el sistema de prestaciones por desempleo y las características institucionales del mercado de trabajo, se evalúa la posibilidad de que en la actualidad se esté exacerbando la situación del desempleo, especialmente en determinados colectivos, al desincentivar la búsqueda de trabajo por parte de los parados. En última instancia, esta posibilidad puede surgir cuando los beneficiarios, si bien de forma transitoria, ven aumentada su renta disponible con la situación de desempleo, circunstancia que puede llegar a ocurrir entre aquellos que pierden su empleo de naturaleza indefinida tras una elevada antigüedad en el mismo.

## II. SITUACIÓN ACTUAL DEL PROGRAMA DE PRESTACIONES POR DESEMPLEO

El seguro de desempleo en España ofrece dos niveles de protección económica:

- *El contributivo,* que comprende la prestación económica por desempleo total o parcial y el abono de las cuotas a la seguridad social, si bien parte de la cuota del trabajador corre a cargo del parado desde 1994.

- *El asistencial,* que comprende el subsidio por desempleo, el subsidio del régimen agrario de la seguridad social y el abono de las cuotas de protección familiar y de jubilación en el caso de los acogidos al sistema de percepción de la prestación asistencial de «prejubilación».

La estructura y protección ofrecidas por cada programa es esencialmente distinta. La prestación contributiva se considera como un programa de sustitución de rentas, y trata de compensar parte de la pérdida de ingresos, por un tiempo determinado, de aquellos individuos que pierden su puesto de trabajo. Para recibir estas rentas, es necesario que, previamente a la situación de desempleo, se hayan realizado pagos periódicos o cotizaciones por desempleo. La cuantía y la duración de la prestación recibida por el parado dependen de la cotización realizada. No obstante, la existencia de márgenes máximo y mínimo tiene efectos apreciables sobre la uniformidad de la protección. Su financiación procede de las cotizaciones por desempleo de empresarios y trabajadores, y se basa en un sistema de reparto de rentas.

El subsidio es considerado una renta mínima de subsistencia, y se financia con los ingresos generales del Estado. Su cuantía depende de una serie de condiciones relativas al beneficiario, tales como la composición e ingresos de la unidad familiar, la edad del beneficiario y el número de personas a su cargo. Está dirigido a los desempleados que carecen de ingresos mínimos y que, habiendo cotizado durante su vida laboral, no pueden acceder a la prestación contributiva bien por no cumplir los requisitos legales solicitados, bien porque el período de prestación contributiva se les hubiera agotado.

El nivel de prestación contributiva en España (1), en la actualidad, se rige por las siguientes características:

• Se aplica sobre trabajadores por cuenta ajena incluidos en el régimen general de la seguridad social y en los especiales que protegen dicha contingencia, siempre y cuando hayan cotizado un mínimo de doce meses dentro de los seis años anteriores a la situación legal de desempleo.

• La duración máxima de la prestación es un tercio del período cotizado, hasta un máximo de dos años.

• La cuantía de la prestación es el 70 por 100 de la base reguladora durante los seis primeros meses y el 60 por 100 a partir del séptimo mes de recibir la prestación. No obstante, operan los siguientes límites: una cuantía mínima del 75 por 100 del salario mínimo interprofesional (SMI) si el perceptor no tiene hijos a su cargo, o un 100 por 100 si tiene uno o más hijos a su cargo, así como una cuantía máxima del 170 por 100 del SMI, que podrá elevarse hasta el 220 por 100 según el número de hijos a cargo del beneficiario. La prestación es una renta sujeta al pago del IRPF, y al beneficiario se le retiene el 65 por 100 de las cotizaciones a la seguridad social a cargo del trabajador.

La prestación asistencial, o subsidio, se aplica, en líneas generales, a los parados que, careciendo de rentas superiores al 75 por 100 del SMI, hayan agotado la prestación contributiva, pero tengan una serie de responsabilidades familiares y personales, o no hayan cubierto el período mínimo de cotización de doce meses necesarios para acceder a la prestación contributiva. La duración del subsidio puede ir, dependiendo de todas estas características familiares, desde los tres meses hasta ser indefinida, para los parados mayores de 52 años, cuando es posible ampliar la prestación asistencial para acceder a la prestación contributiva de jubilación. El subsidio supone, en términos generales, el 75 por 100 del SMI, aunque puede llegar hasta el 125 por 100 del SMI si el beneficiario tiene tres o más familiares a su cargo. Está sujeto al pago del IRPF.

## III. EVOLUCIÓN RECIENTE

La prestación por desempleo cumple la función de estabilizador automático, en el sentido de que los pagos por desempleo contribuyen al mantenimiento de la renta disponible del parado, aumentando el gasto en prestaciones por desempleo cuando decae la actividad económica y disminuyendo cuando llega la fase expansiva. Este funcionamiento puede, sin embargo, verse alterado por la incidencia de cambios normativos aplicados sobre estos programas.

En el cuadro n.º 1, se recoge la evolución del gasto en prestaciones por desempleo del INEM en los últimos once años, destacándose que, en España, dicho programa no ha desempeñado el papel de estabilizador automático que la teoría le atribuye. En efecto, en líneas generales, se concluye que en la fase expansiva del ciclo económico, el gasto en prestaciones por desempleo registró un crecimiento fuerte y acelerado, moderándose, por el contrario, en la fase recesiva del ciclo. Los cambios normativos que ha ido

CUADRO N.º 1

**GASTO EN PRESTACIONES POR DESEMPLEO**

| | *Gasto (*) (m.m.)* | *Tasa de variación (porcentaje)* | *Gasto en porcentaje del PIB (porcentaje)* |
|---|---|---|---|
| 1985 | 774,6 | — | 2,8 |
| 1986 | 831,6 | 7,4 | 2,6 |
| 1987 | 904,4 | 8,8 | 2,5 |
| 1988 | 978,5 | 8,2 | 2,4 |
| 1989 | 1.102,1 | 12,6 | 2,5 |
| 1990 | 1.292,4 | 17,3 | 2,6 |
| 1991 | 1.614,2 | 24,9 | 2,9 |
| 1992 | 1.887,8 | 16,9 | 3,2 |
| 1993 | 2.137,9 | 13,2 | 3,5 |
| 1994 | 2.026,5 | −5,2 | 3,1 |
| 1995 (p) | 1.682,5 | −17,0 | 2,4 |

(*) Incluye el gasto en prestaciones contributivas, en subsidio por desempleo y en subsidio a trabajadores agrarios eventuales.

*Fuente:* Banco de España.

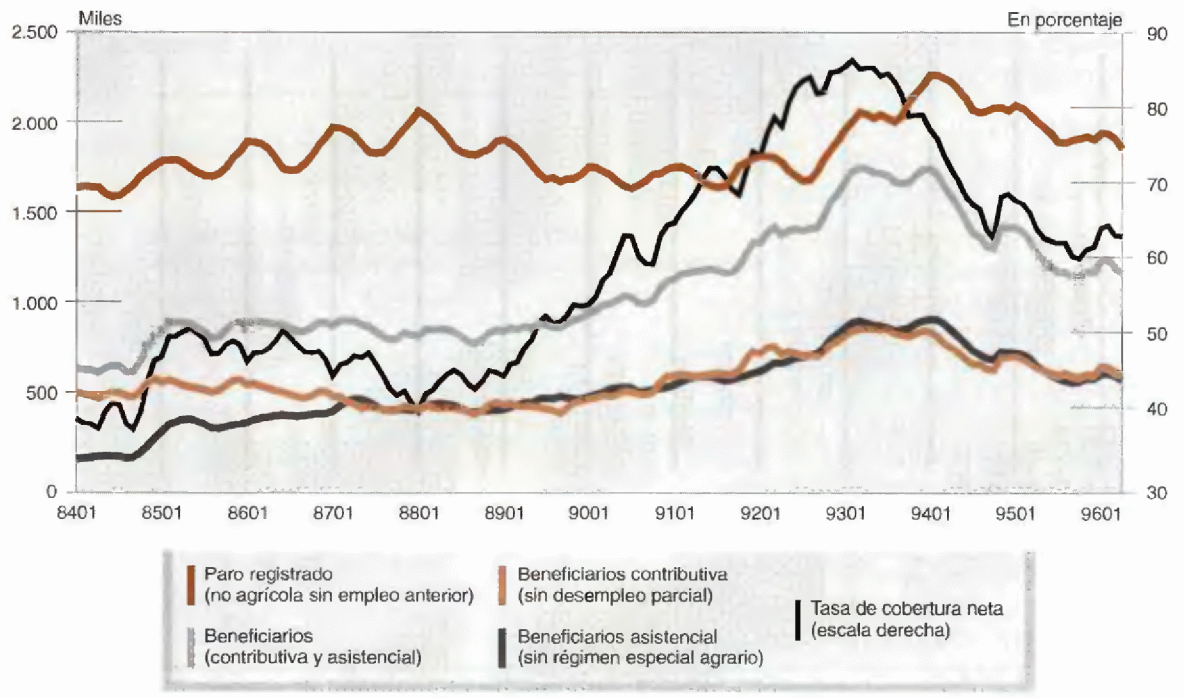
experimentando el sistema de protección por desempleo, en combinación con modificaciones regulatorias aplicadas en el mercado de trabajo, que han incidido, con cierto desfase, en la evolución del gasto en prestaciones por desempleo, ayudan a explicar este comportamiento.

El marco básico de referencia de la protección por desempleo se estableció en la Ley 51/1980, de 8 de octubre, básica de empleo. Desde entonces, se han producido cambios muy significativos; primero, tendentes a aumentar la cobertura de las prestaciones por desempleo (1984, 1989) y, posteriormente, ante el comportamiento fuertemente expansivo del gasto, a introducir ciertos recortes (1992, 1993). Durante la primera parte de la década de los ochenta, en un contexto de fuerte crecimiento del paro y de aumento relativo de la participación, tanto de los parados de larga duración como de aquellos que buscan su primer empleo, la tasa de cobertura neta experimentó una caída paulatina. El primer cambio normativo tuvo lugar en 1984, con el fin último de corregir la tendencia que se venía apreciando y, en consecuencia, de aumentar la tasa de cobertura, especialmente en el nivel asistencial. Como se aprecia en el gráfico 1, inicialmente, los beneficiarios de la prestación asistencial aumentaron rápidamente y, con ello, la tasa de cobertura neta, pero dicha tendencia cambió al año siguiente.

Entre 1985 y 1988, aunque dentro de una fase de crecimiento del empleo reflejado por la *Encuesta de población activa (EPA)*, el número de parados registrados en las oficinas del INEM mantuvo una tendencia creciente, mientras que el total de beneficiarios tendió a estabilizarse, cayendo, en consecuencia, la tasa de cobertura neta. Cabe destacar que, durante estos años, siguió aumentando el número de beneficiarios del subsidio de desempleo, mientras que disminuían los beneficiarios de prestaciones contributivas. Este cambio en la composición de los beneficiarios, junto a una ligera tendencia a la caída de la tasa de cobertura, contribuye a explicar el moderado crecimiento del gasto que se produjo durante estos años.

En 1988, se inició un fortísimo aumento del gasto en prestacio-

GRÁFICO 1
**PROTECCIÓN POR DESEMPLEO**




*Fuente*: Instituto Nacional de Empleo

nes por desempleo, cuando la tasa de cobertura, en un momento en el que se inició la caída del paro registrado, marcó un cambio de tendencia. No obstante, los mayores aumentos de la tasa de cobertura se produjeron entre 1989 y 1992, cuando se pasó de una tasa de cobertura del 44 por 100 a superar el 80 por 100. Este aumento espectacular obedeció, sólo en parte, al cambio normativo asociado al Real Decreto-Ley 3/1989, de 31 de marzo, cuando, de nuevo, las principales modificaciones afectaron al nivel asistencial. En efecto, durante estos años, el empleo, medido a través de la EPA, alcanzó ritmos de crecimiento desconocidos hasta entonces, en gran parte vinculados a contratos de naturaleza temporal, facilitados por la reforma del mercado de trabajo llevada a cabo en 1984. La elevada rotación del empleo a que dio lugar la intensa utilización de contratos de naturaleza temporal permitió que un amplio colectivo de trabajadores que se incorporaban por primera vez al mercado del trabajo, pero que accedían a contratos de escasa duración, tuvieran derecho a percibir la prestación contributiva. Así, aunque el cambio normativo de 1989 se concentró exclusivamente en ampliar el número de beneficiarios que podían acceder a la prestación asistencial, tratando con ello de mitigar los efectos del paro de larga duración, el resultado fue un aumento paralelo de los beneficiarios por prestación tanto contributiva como asistencial que, en combinación con una paulatina reducción del paro registrado, permitió aumentos espectaculares de la tasa de cobertura neta.

El comportamiento fuertemente expansivo del gasto en prestaciones por desempleo desde 1988, y especialmente en los años 1990 y 1991, impulsó la implantación de ciertos recortes en cuanto a la cuantía y duración de la prestación contributiva (RD-L 1/1992, de 3 de abril, de medidas urgentes sobre el fomento del empleo y protección por desempleo), modificando el crecimiento tendencial del gasto en prestaciones por desempleo, en línea con la importante caída en la tasa de cobertura que empezó a registrarse a partir de ese momento. No obstante, a pesar del recorte mencionado, el grave desequilibrio experimentado por las cuentas públicas en los últimos años, especialmente en 1993 (el gasto en prestaciones por desempleo alcanzó el 3,5 por 100 del PIB), motivó, en parte, la introducción de ciertas medidas, tales como la consideración de las prestaciones por desempleo como rentas sujetas al pago del IRPF (Ley 21/1993, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1994), así como de ciertas modificaciones en cuanto al pago de las cuotas de la seguridad social del parado y a los límites mínimos de la prestación (Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de reforma del régimen jurídico de la función pública y de la protección por desempleo).

Todos estos cambios, sumados a la incorporación de la economía española a una nueva fase expansiva del ciclo, han llevado a que desde 1994 se registren caídas en este programa del gasto, llegando al 2,4 por 100 del PIB en 1995, porcentaje inferior a cualquiera de los registrados en el período 1985-1995. Además, tras la reducción de la tasa de cobertura desde un 85 por 100 en 1992 hasta un 65 por 100 en 1994, ésta se mantiene relativamente estable en niveles ligeramente superiores al 60 por 100.

Las últimas reformas realizadas en el sistema de protección por desempleo en España han contribuido a ajustarlo en la línea de racionalización del gasto público mantenida por otros países de la UE. No obstante, llama la atención que España, por una parte, sea uno de los países que más parados cubra, indicativo del elevado grado de alcance de este sistema de protección social, y, por otra, que, destinando mayor volumen de gasto respecto al PIB, sea uno de los países que realice menos controles; en parte, por su elevado contingente de parados.

Hay ciertas características comunes que se manifiestan en los sistemas de protección frente al desempleo en Europa: son seguros obligatorios, son públicos, obedecen a criterios de reparto y combinan sistemas contributivos junto a sistemas complementarios no contributivos o asistenciales. Asimismo, el sistema de financiación español es similar al de otros países del entorno (combinación de cotizaciones de empresarios y trabajadores junto con transferencias del Estado), si bien hay que destacar que la participación del empresario es de las más altas. Esta divergencia es mayor tras el aumento del tipo de cotización del empresario introducido por la Ley General Presupuestaria de 1992, medida aplicada para ayudar a solventar el desequilibrio financiero derivado de este programa de gasto.

Al comparar el nivel de prestaciones contributivas de España con el de otros países de la UE, destacan dos efectos de signo contrario. Por una parte, el acceso a la prestación contributiva introduce más trabas a la entrada en términos relativos al de la media de los países europeos, ya que el período mínimo de cotización es de los más altos. Sin duda, esta característica del sistema español obedece a la incidencia que tiene sobre el gasto, y sobre los incentivos para buscar empleo, la percepción de prestaciones por desempleo por parte de trabajadores que han perdido

su empleo tras un contrato temporal, dada la elevada *ratio* de temporalidad existente en nuestra economía (34 por 100). Por otra parte, una vez que se ha obtenido el derecho a recibir la prestación contributiva, si se compara el nivel garantizado con variables tales como la tasa de reemplazo de las rentas salariales por las derivadas de las prestaciones por desempleo y la duración máxima de la prestación, España se sitúa en un nivel superior a la media de los países comunitarios, a pesar de su elevada tasa de paro. Esta divergencia aumentaría aún más si se consideraran en el cálculo de la tasa de reemplazo, además de la prestación, y como renta recibida en el desempleo, las indemnizaciones por despido, las cuales son de las más elevadas de la UE (véase García Perea y Gómez, 1993).

## IV. EVALUACIÓN Y PROBLEMAS PENDIENTES

Uno de los objetivos de la protección por desempleo es proporcionar un nivel de renta suficiente al parado que le permita buscar un trabajo adecuado a su cualificación profesional. Desde este planteamiento, la prestación por desempleo contribuye a la asignación eficiente de los recursos humanos en el mercado de trabajo. Ahora bien, las teorías de búsqueda de empleo predicen que, bajo ciertas condiciones, cuanto más generosa sea la prestación por desempleo, mayor será el tiempo que el desempleado utilizará para decidirse a aceptar una oferta de trabajo, reduciéndose la tasa de salida del paro y, por consiguiente, aumentando su duración (2). Además, existe evidencia de que las tasas de salida del paro, para un individuo, varían con su duración, como consecuencia de un cierto efecto estigma o descapitalización. Con el fin de reducir el riesgo moral o de manipulación, los seguros de desempleo tienden a limitar la duración y la cuantía de las prestaciones, al tiempo que se exige a los individuos que paguen una fracción del coste. Además, se hace necesario llevar a cabo un riguroso control por parte del asegurador, penalizándose el rechazo de ofertas de trabajo.

La prestación por desempleo sustituye un porcentaje del salario previo, denominado tasa de reemplazo. Además, un trabajador que pierde su empleo recibe una indemnización por despido que actúa como una bonificación global al desempleo. La combinación de ambos ingresos, que van dirigidos al mismo fin, puede originar que la renta disponible durante los primeros meses de paro sea superior que cuando estaba empleado, lo que da lugar a un claro problema de incentivos (riesgo moral), retrasándose el período de búsqueda efectiva de empleo y, en consecuencia, la tasa de salida del paro. El aumento del paro de larga duración a que da lugar una situación de este tipo puede terminar incidiendo negativamente sobre el parado, debido a la descapitalización en la que termina incurriendo este colectivo.

En España, la prestación por desempleo ofrecía, previamente a 1994, escasos incentivos para abandonar el desempleo durante los primeros meses, especialmente para los individuos con salarios relativamente bajos que, bajo ciertos supuestos, alcanzaban tasas de reemplazo a corto plazo superiores al 100 por 100, sin tener en consideración los ingresos derivados de las indemnizaciones por despido (véase Martí y Martín, 1996). Tras las modificaciones llevadas a cabo en 1994, cuando se pasó a incluir la prestación por desempleo entre las rentas gravadas por el IRPF, la nueva legislación redujo sustancialmente el riesgo moral o de manipulación y aumentaron los incentivos de todos los trabajadores para salir de la situación de desempleo, especialmente la de aquellos cuya prestación no se encuentra limitada por la cuantía máxima de la misma. Para este último colectivo, las tasas de reemplazo a corto plazo, de nuevo sin tomar en consideración los ingresos derivados de las indemnizaciones por despido, pasaron a situarse en torno al 87 por 100, y ligeramente por encima del 70 por 100 cuando se calculan a largo plazo. Dichas tasas de reemplazo disminuyen paulatinamente una vez sobrepasado el nivel de renta que da derecho a la prestación máxima, aunque, a corto plazo, ninguno de los niveles salariales cae por debajo del 65 por 100, mientras que a largo plazo llegan a reducirse hasta el 25 por 100.

De estas cifras se deduce que aunque el sistema actual ha reducido apreciablemente los problemas de incentivos y de riesgo moral que tendía a fomentar la normativa anterior, éstos siguen existiendo entre el colectivo de parados con derecho a elevadas indemnizaciones —es decir, aquellos con contratos indefinidos—, persistiendo en la actualidad situaciones en las que algunos beneficiarios pueden ver aumentada su renta disponible con la situación de desempleo. Hay que tener en cuenta que, en España, las indemnizaciones por despido varían sustancialmente en función de la modalidad del contrato y de la antigüedad en el puesto de trabajo. Los contratos temporales no tienen derecho a indemnización, mientras que los de naturaleza indefinida perciben una cuantía equivalente a 20 días por año trabajado, durante un máximo de 12 mensualidades, cuando el despido obedece a causas objetivas,

y, se sitúa en 45 días por año trabajado, con un máximo de 42 mensualidades, cuando el despido es declarado improcedente; esta última, por el momento, y pese a los cambios introducidos a este respecto en la reforma del mercado de trabajo de 1994, sigue siendo la vía más utilizada (véase García Perea y Gómez, 1996).

Aunque resulta difícil cuantificar a este colectivo, la información fragmentaria disponible parece confirmar su importancia. Según la *Encuesta de población activa,* cerca del 50 por 100 de los parados proviene de un trabajo de duración mayor a dos años, y el 40 por 100 de ellos tenía una antigüedad de tres o más años. Por otra parte, en torno al 30 por 100 de los perceptores tiene derecho a percibir 24 meses de prestaciones contributivas, lo que exige haber cotizado un mínimo de seis años. Por último, la importancia de este colectivo viene corroborada por el hecho de que, pese a los costes asociados al despido de los trabajadores fijos, una parte significativa del ajuste de plantillas llevado a cabo durante la última recesión tendió a concentrarse entre los trabajadores con contrato indefinido, predominando aquéllos con niveles de formación medios y bajos y de edad avanzada. En general, este colectivo es el que presenta *ratios* de reemplazo más elevados, tanto por su nivel salarial como por los ingresos que percibe en situación de desempleo.

Por otra parte, la evidencia más reciente disponible para España (véase Bover, Arellano y Bentolila, 1995) tiende a confirmar que la percepción de prestaciones reduce significativamente la tasa de salida del paro, cuantificándose que en el tercer mes de paro, cuando los efectos son mayores, la tasa de salida del paro de los trabajadores sin prestaciones es el doble de la de aquéllos que la perciben. Además, encuentran que la contratación temporal aumenta la tasa de salida del paro.

La constatación de que existen problemas de incentivos que tienden a reducir la tasa de salida del paro, especialmente entre el colectivo que previamente tenía un contrato indefinido, apunta en la dirección de que se dispone de margen de maniobra para compatibilizar de forma más eficiente la intensidad de búsqueda de empleo con el mantenimiento de un nivel de vida adecuado para el trabajador. Las mayores distorsiones se producen en la *ratio* de reemplazo a corto plazo del colectivo de trabajadores que previamente tenían un contrato indefinido, al combinarse prestaciones por desempleo con indemnizaciones. En este sentido, limitar la simultaneidad de ambos tipos de ingresos, sin que ello implique un alargamiento del período actual de percepción de prestaciones, podría contribuir a solventar los actuales problemas de incentivos. En cualquier caso, sería conveniente que dentro del gasto público destinado al desempleo disminuyera el peso de las políticas pasivas a favor de las activas. Estas últimas podrían dirigirse a ayudar al parado a encontrar trabajo, asesorándole, estudiando el tipo de empleo que podría conseguir, adaptando su formación a este tipo de empleo, facilitando entrevistas de trabajo y penalizando severamente cuando no se acepte un trabajo acorde con sus características.

La magnitud del desempleo en nuestra economía, con una tasa de paro que, según la *Encuesta de población activa,* se sitúa en el 22 por 100, puede dificultar la puesta en práctica de un programa de este tipo. No obstante, estas actuaciones pueden complementarse con la ayuda de empresas privadas, reservándose el INEM el control estricto de dichas políticas. El mayor control que, recientemente, se está introduciendo en esta materia y que, según se desprende de la Ley de acompañamiento de los Presupuestos Generales del Estado para 1997, va a seguir intensificándose —se prevé retirar el seguro de paro a quienes rechacen una oferta de empleo de las agencias privadas de colocación, y la aplicación severa de otra medida ya en vigor, que consiste en suprimir el pago del desempleo a quienes no acepten cursos de formación ocupacional u ofertas de empleo de las oficinas del INEM—, sería más fácil de implementar si éste se ve acompañado de una actuación decidida en materia de políticas activas del tipo de las mencionadas anteriormente.

## V. CONCLUSIONES

La elevada tasa de paro existente en nuestra economía se combina con un sistema de prestaciones por desempleo, que, en variables tales como la tasa de reemplazo de las rentas salariales por las derivadas de las prestaciones por desempleo y la duración máxima de la prestación, se sitúa por encima de la media cuando se toman como referencia los países comunitarios. Por el contrario, tras las modificaciones normativas de 1992 y 1993, el acceso a la prestación contributiva es más dificultoso en términos relativos al de la media de los países europeos. Este hecho ha permitido flexionar a la baja el gasto público asociado a este programa en los últimos años, tras una trayectoria fuertemente expansiva.

Las tasas de reemplazo pueden llegar a ser relativamente altas para aquellos beneficiarios que combinen prestaciones por desempleo con indemnizacio-

nes por despido que, de hecho, actúan como una bonificación global al desempleo. Así, bajo ciertos supuestos y, para un determinado colectivo, se originan situaciones en las que la renta disponible durante los primeros meses de paro puede ser superior que cuando estaba empleado. El problema de incentivos existente en este colectivo, con evidentes efectos negativos en cuanto a costes de eficiencia, reduce las tasas de salida del paro y, en consecuencia, aumenta el paro de larga duración, al tiempo que provoca una progresiva descapitalización del parado. En una situación de este tipo, sería adecuado reducir la *ratio* de reemplazo a corto plazo, con el fin de evitar que, una vez que se tienen en cuenta las indemnizaciones por despido, ésta llegue a superar el 100 por 100. Los ahorros que se pudieran conseguir por esta vía podrían canalizarse hacia políticas activas durante la fase inicial del desempleo, antes de que el trabajador se descualifique y se desmoralice.

## NOTAS

(1) Para un análisis retrospectivo de la evolución de los programas de prestaciones por desempleo en España, pueden consultarse Martí y Martín (1996) y Toharia (1996).

(2) Hay que señalar la existencia de teorías más recientes que, prescindiendo de los supuestos del modelo estándar, predicen una relación positiva entre las prestaciones y la tasa de salida del paro, de tal forma que el efecto de desincentivo podría quedar parcialmente compensado.

## BIBLIOGRAFÍA


Bover, O.; Arellano, M., y Bentolila, S. (1995), «Duración del desempleo en España: efectos de la duración de las prestaciones y ciclo económico», *Boletín Económico*, noviembre, Banco de España.

García Perea, P., y Gómez, R. (1993), «Aspectos institucionales del mercado de trabajo español», *Boletín Económico*, septiembre, Banco de España.

García Perea, P., y Gómez, R. (1996), «Evolución reciente de la contratación», *Boletín Económico*, mayo 1996, Banco de España.

Martí, F., y Martín, M. J. (1996), *Las prestaciones por desempleo en España*, Fundación BBV, Economía Pública.

Toharia, L. (1996), *La protección por desempleo en España. El desempleo en España. Tres ensayos críticos*, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, Colección Estudios.



**Resumen**

En esta nota, se describe el actual sistema de prestaciones por desempleo en España, poniéndolo en relación con su evolución en el pasado y con el prevaleciente en los países de nuestro entorno. Teniendo en cuenta las interconexiones existentes entre el sistema de prestaciones por desempleo y las características institucionales del mercado de trabajo se evalúan los problemas pendientes. Se constata que aunque el sistema actual ha reducido notablemente los problemas de incentivos que, en el pasado, fomentaban que el parado no buscase una salida rápida y eficaz del desempleo, dichos problemas de incentivos siguen existiendo entre determinados colectivos, donde la normativa actual favorece que su renta disponible aumente con la situación de paro, al combinarse prestaciones por desempleo con indemnizaciones por despido.



*Palabras clave:* prestaciones por desempleo, indemnizaciones por despido.



**Abstract**

This paper describes the present unemployment benefit system in Spain, relating it to its past trend and to the current system in the surrounding countries. Taking into account the existing interrelation between the unemployment benefit system and the institutional characteristics of the labour market, the pending problems are assessed. It shows that, even though the present system has notably reduced the incentive problems which, in the past, encouraged the unemployed not to look for a fast and effective exit from unemployment, such incentive problems still exist in certain groups, where the present normative favours their disposable personal income to increase when unemployed, combining the unemployment benefit and the dismissal indemnities.



*Key words:* unemployment benefit, dismissal indemnity.

*JEL classification:* J65.

# PRESUPUESTO POR PROGRAMAS *VERSUS* INCREMENTALISMO PRESUPUESTARIO ¿UN FALSO DILEMA?

Eduardo ZAPICO GOÑI

## I. PRESUPUESTO POR PROGRAMAS: GRANDES EXPECTATIVAS, POBRES RESULTADOS

DESPUÉS de más de veinte años (1960-1980) intentando realizar grandes reformas presupuestarias, la mayoría de los países europeos quedaron convencidos de la necesidad de aproximarse a éstas con una perspectiva más pragmática y menos comprensiva. El fracaso en el intento de implantar sistemas o modelos racionales de presupuesto (PPBS, RCB, ZBB, etcétera) ha sido generalizado. Los resultados de una encuesta del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, realizada en 1980, mostraron que: «... en el curso de los dos últimos decenios, no ha habido jamás una aplicación sistemática de los elementos de un sistema presupuestario integrado, a excepción del caso del Ministerio de Defensa en los Estados Unidos» (Parisis, 1982). Aunque los esfuerzos realizados no fueron totalmente infructuosos (aplicaciones parciales, impulso del análisis de programas, introducción de medidas de resultados para algunas actividades, desarrollo de sistemas de información, etc.), en términos generales los intentos de reforma fracasaron, sobre todo en relación con las grandes expectativas creadas.

Dado este sentimiento de fracaso, ya no se habla de PPBS, RCB, ZBB, etc., pero, sin embargo, las reformas en los sistemas presupuestarios desde los años ochenta proponen la introducción de los mismos elementos de racionalidad y siguen proporcionando un marco de referencia (definición de objetivos, elección de indicadores de resultados, desarrollo de los sistemas de información, control de eficacia, etcétera) atractivo y aparentemente incuestionable. La Administración española no ha renunciado a intentar este tipo de reformas desde los ochenta, con resultados también muy limitados (Sánchez Revenga, 1989, págs. 409 y ss.; Zapico, 1989, pág. 193; Garde y Zapico, 1995, págs. 161 y siguientes; IGAE, 1988-1990).

El sentimiento de fracaso de las grandes reformas presupuestarias y una prolongada crisis económica desde mediados de los setenta hicieron que, desde principios de los ochenta, la mayoría de los países de la OCDE, además de recortar directamente el gasto público a escala macropresupuestaria (Tarschys, 1985, página 36, y Schick, 1986, páginas 127-128) según sus prioridades y oportunidad, hayan ensayado nuevas estrategias de reforma a escala micropresupuestaria en los sistemas de gestión del gasto, sin que, por el momento, hayan supuesto un gran avance tanto en la aplicación de un sistema presupuestario integrado (Gray, *et al.*, 1983, páginas 185 y siguientes) como en la introducción de algunos elementos de racionalidad (Flynn, *et al.*, 1988; Schick, 1990; Carter, 1989, página 138; Wildavsky y Zapico, 1993, páginas 122 y ss.). A pesar del esfuerzo hecho para reformar el sistema presupuestario, la capacidad de gestión del gasto, sobre todo a escala de agencia u organismos autónomos, sigue considerándose manifiestamente mejorable incluso en algunos países avanzados (Ministry for Finance, Suecia, 1992 y 1993).

Este resultado se puede explicar con base en la contradicción existente entre los fundamentos y supuestos de la reforma tradicional presupuestaria (objetividad del Presupuesto, maximización de utilidad, control formal, etcétera) y la realidad presupuestaria (no neutralidad del Presupuesto, conflicto, negociación, incrementalismo). El éxito de la reforma presupuestaria no depende de aplicar más intensamente la misma estrategia de reforma, sino de que se cambie el modelo y sus fundamentos, e incluso se identifiquen los nuevos problemas con que se enfrentan los responsables del presupuesto público hoy en día: mayor incertidumbre, pluralidad de intereses y valores, interdependencia entre un mayor número de participantes en el Presupuesto. Algunos nuevos factores mencionados a tener en cuenta son la integración Europea, la descentralización autonómica, la creciente influencia de las organizaciones no gubernamentales (ONG) y los grupos de presión privados.

El objetivo de este artículo es tratar de explicar por qué unas reformas que crearon grandes expectativas han tenido tan pobres resultados, y ofrecer líneas de reformas alternativas. En primer lugar, se parte del análisis de las principales limitaciones de las reformas presupuestarias que buscan la racionalidad en el gasto público. Se trata de desvelar tanto los obstáculos a la implantación del presupuesto por programas como sus deficiencias concep-

tuales. Posteriormente, se contrastan las teorías «normativas» (PPBS, ZBB, etc.) con las teorías descriptivas (incrementalistas) sobre la realidad presupuestaria. Por último, se plantea una tercera alternativa o vía de reforma presupuestaria que tenga en cuenta ambas aproximaciones y rompa con esta falsa dicotomía.

## II. PRINCIPALES OBSTÁCULOS PARA LA PUESTA EN MARCHA DE UN PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

De las experiencias de reforma presupuestaria que se dieron en la mayoría de los países avanzados de la OCDE en los años sesenta y setenta, se han destacado los siguientes obstáculos encontrados al tratar de realizar la gran reforma presupuestaria del tipo presupuesto por programas (Zapico, 1989, págs. 65 y siguientes).

### 1. Falta de apoyo político y liderazgo

Uno de los obstáculos fundamentales para la implantación del presupuesto por programas fue el poco interés y el débil apoyo de las autoridades políticas y/o administrativas responsables y supuestamente beneficiarias de la reforma presupuestaria.

Este apoyo significó en muchos casos una mera declaración de intenciones. No implicó: 1) sentir la necesidad del presupuesto por programas; 2) entenderlo; 3) estar preparado para utilizarlo, y 4) actuar y dirigir su implantación de manera continuada y participativa. La complejidad de la reforma del Presupuesto requiere un sólido y continuado liderazgo. Si nadie demanda que se realicen análisis de alternativas desde lo alto de la jerarquía, éstos nunca se realizarán. Si ningún directivo cuestiona los objetivos, éstos no se modificarán. Sólo un apoyo jerárquico pondrá en marcha y desarrollará la reforma.

El apoyo debe ser múltiple no sólo por parte del Parlamento y del Ministerio de Economía y Hacienda (impulso externo), sino principalmente un apoyo interno que provenga de altos directivos de cada departamento. El apoyo no debe ser sólo para la puesta en marcha del nuevo sistema presupuestario, sino también para su continuidad y perfeccionamiento. Para que esto ocurra, es necesario que el político y el directivo público perciban la utilidad y relevancia del análisis como fuente de argumentación aceptada por las partes negociadoras en el proceso presupuestario.

Una de las principales funciones del directivo es garantizar que su organización disfrute regularmente de los recursos necesarios para funcionar de tal manera que ésta sea legitimada. El proceso presupuestario permite esta función legitimadora y la obtención de apoyo político por ser un proceso institucional que supera los límites organizacionales. Sólo si la cultura administrativa es favorable a la introducción del criterio de racionalidad para legitimar el proceso de negociación presupuestaria, será posible introducir el análisis como apoyo a la toma de posturas de negociación de los directivos.

Muchos directivos dedican la mayor parte de su tiempo y energía fuera de su centro o unidad, cultivando buenas relaciones con otros participantes del proceso presupuestario, explotando al máximo el potencial del presupuesto como nexo de unión. Esta orientación hacia el exterior de estos directivos es a veces criticada por funcionarios con menos nivel o experiencia profesional, que suelen culparles de no interesarse por la organización interna de su unidad. Sin embargo estos directivos no hacen sino asegurar la estabilidad o el desarrollo de sus programas consiguiendo los recursos necesarios (Wamsley y Hedblomm, 1983, págs. 355 y 356).

El éxito o el fracaso de un programa está a menudo enmascarado como incrementalista en términos agregados o a escala departamental. Pero a escala de centro gestor o de programa puede haber fluctuaciones significativas, unas positivas y otras negativas. Si esta hipótesis se presenta en un proceso presupuestario, el directivo tiene mucho que ganar con la función de enlace del Presupuesto con la planificación sectorial. De tal manera que, aunque el Presupuesto sea considerado como un rito en el que se conocen de antemano el papel de sus participantes y los resultados incrementalistas, los directivos pueden provocar grandes diferencias (Wamsley y Hedblomm, 1983, página 358). El análisis es un arma de argumentación, aunque de doble filo, que puede permitir que se tengan en cuenta criterios de eficacia en el proceso de negociación presupuestaria.

Ya sea con la perspectiva ambiciosa de introducir un sistema de gestión comprensiva que tenga en cuenta no sólo la realidad interna, sino también el medio externo en que se desenvuelve la organización, ya sea con la pretensión más modesta de utilizar el Presupuesto como un punto de partida que dé paso a otros esfuerzos, el Presupuesto es el instrumento primario para el directivo que desee operar estratégicamente.

Cada vez que se inicia el proceso de elaboración de un nuevo presupuesto, el directivo tiene la

oportunidad de estimar la competencia de su personal, revisar la estructura de su organización, así como sus procesos operativos, y formular iniciativas para su mejora. Igualmente, cada vez que se ejecuta un presupuesto, el directivo tiene la oportunidad de evaluar el avance conseguido hacia sus objetivos estratégicos, e incluso la validez de éstos (Wamsley y Hedblomm, 1983, págs. 360 y 361).

## 2. Ausencia de una estrategia sistemática y comprensiva de implantación

La introducción de nuevos procedimientos y métodos presupuestarios requiere una *preparación específica del personal*, como paso previo indispensable. Asimismo, se necesita desarrollar *sistemas de información* (contable o de costes y físico o productivo) para apoyar el análisis y la evaluación de alternativas. El sistema de información requiere establecer no sólo los procesos de recogida de datos, sino también los métodos y el grado de agregación, elaboración y ajuste, así como los distintos niveles y destinatarios a los que la información debe transferirse. Sin un esfuerzo previo de desarrollo y perfeccionamiento de *medidas de resultados* y/o proxi-medidas o indicadores de alcance de objetivos, es imposible implantar un presupuesto por programas. Sin un análisis previo del grado de posible medición de objetivos y resultados, es imposible evaluar la viabilidad y la utilidad de la introducción de un presupuesto por programas (para más detalle, ver Zapico, 1989, pág. 70).

## 3. Actitud negativa y falta de motivación del gestor público

En general, puede decirse que la actitud no cooperante del funcionariado ha sido consecuencia de una percepción negativa de la «verdadera» utilidad del presupuesto por programas. El personal puede ver la reforma no como un deseo de mejorar el Presupuesto con vistas a facilitar la toma de decisiones en la gestión de los servicios, sino más bien como un medio de ampliar el proceso de control, centralización de información y poder de los centros directivos del Presupuesto. Esta percepción puede provocar una desmotivación y un freno para ir más allá del cumplimiento formal o simbólico, y la falta de participación y colaboración en su implantación (Wildavsky, 1979, páginas 132 y 133).

Este es un problema especialmente cierto y serio en lo referente al análisis de alternativas. El análisis objetivo de los programas de los departamentos no ha sido siempre bien recibido por los directivos y el personal responsable de llevarlo a cabo. Su verdadera preocupación no es tanto la eficacia o eficiencia como la supervivencia.

Cuanto mayor sea este sentimiento de control o necesidad de legitimación de los servicios, más desenfocado será el análisis de la realidad. El criterio aplicado en el análisis se concentrará en la pura justificación de los programas más que en la consideración comprensiva de posibles alternativas; entre ellas, también la desaparición del programa, como ocurre con el PBC.

«Hay un incentivo inadecuado para los directivos de los programas o jefes de departamentos para analizar sus programas, ya que el resultado puede significar su rechazo; por lo tanto, no es sorprendente que muchos directivos prefieran un menor número de análisis» (Chien Doh, 1971, pág. 37).

## 4. Limitaciones conceptuales

A) *Con respecto a objetivos y estructura de programas*

La estructuración por programas del documento presupuestario no es tan obvia y sencilla como pueda parecer en principio. ¿Cómo y quién debe diseñar la estructura de programas? ¿Cuántos programas? ¿Con qué contenido? No existe una respuesta universalmente válida; la estructura depende de la definición o elección de los objetivos últimos prioritarios. No resulta evidente la existencia de un único diseño racional de la estructura de programas. A menudo, hay actividades que pueden asignarse a más de un objetivo o programa. Piénsese, por ejemplo, en la asignación de los hospitales militares, bien a programas de salud o bien de defensa. O las actividades de las academias militares en programas de educación o de defensa (Wildavsky, 1978, pág. 181). Un caso muy claro son los programas de transportes. ¿Son fines o medios? Una campaña publicitaria de lucha contra la droga puede corresponder a un programa sanitario o a otro de seguridad ciudadana, etcétera.

«En muchos casos, si se quiere facilitar el proceso de decisión, la estructura de programas deberá entrecruzarse con la estructura orgánica y la clasificación de asignaciones presupuestarias. Intentar una uniformidad absoluta sería contraproducente» (US Bureau, 1968, pág. 6).

La solución a estos dilemas depende de una elección política o directiva que exprese sus problemas o preocupaciones principa-

les y, por lo tanto, sus necesidades de información prioritarias, pero la solución no es mecánica o técnica; siempre es discutible (para una discusión más amplia de este problema y sus posibles soluciones, ver Zapico, 1989 página 66).

B) *Con respecto a la elaboración de análisis comprensivos y sistemáticos de las distintas alternativas para la consecución de los objetivos*

El hecho de que el análisis coste/beneficio provenga esencialmente del sector privado explica la dificultad de su aplicación en muchos programas públicos. Según Premchand, una de las principales dificultades del PPBS es que el análisis coste/beneficio pretende la asignación de un valor monetario a los costes y beneficios de programas para los que no se dispone de precios de mercado. «Los beneficios identificados y medibles pueden ser abrumadoramente menores que los no identificados. Problemas similares aparecen al elegir la tasa de descuento, al medir efectos externos...» (Premchand, 1983, página 330).

La necesidad de estimaciones y aproximaciones es constante. Por muy puramente técnico que sea el método de análisis, siempre será necesario aplicar juicios de valor con grandes dosis de subjetividad. Los costes y beneficios intangibles (efectos sociales de programas de educación, sanidad, salud, contaminación, tabaco), el tipo de descuento aplicable para la comparación de costes y beneficios futuros, la duración del programa y sus efectos, etc..., son de difícil estimación en la mayoría de las intervenciones del sector público.

«El análisis coste/beneficio no es útil en aquellas áreas en que los beneficios son muy difusos y en las que los costes y beneficios contables difieren manifiestamente de los económicos. Tampoco es realista pensar que las comparaciones entre proyectos pertenecientes a sectores distintos de la economía pueden tener el mismo sentido y utilidad que entre proyectos de la misma rama» (Wildavsky, 1978, pág. 173).

La medida de riesgo (distribución de probabilidad del resultado), la duración o vida del proyecto, los costes de oportunidad, etcétera, son parámetros elegidos con una alta arbitrariedad, que puede contrarrestarse de alguna forma mediante análisis de sensibilidad. Sin embargo, aun teniendo en cuenta estas limitaciones, el análisis coste/beneficio tiene gran utilidad para deshacerse de los peores proyectos y, en todo caso, puede ser utilizado como argumento persuasivo en las negociaciones y toma de decisiones públicas.

La larga duración de otros sistemas de análisis como la evaluación de programas, «investigación experimental», y su alto coste dificultan también la aplicación del análisis y la evaluación de eficacia y eficiencia en el proceso presupuestario. En un estudio comparativo sobre el grado de integración entre la evaluación y el Presupuesto en siete países avanzados de la OCDE, no hay ninguna experiencia en la que se aplique la evaluación de resultados en la reasignación de recursos del siguiente Presupuesto (Gray, *et al.*, 1983, págs. 185 y siguientes).

Está claro que la aplicación del criterio de la utilidad marginal al gasto público está limitada por la usual falta del común denominador necesario para elegir entre alternativas sobre decisiones políticas con diferentes valores de preferencia sobre objetivos (Key, 1978, página 65). Sin embargo, el análisis puede ayudar y reducir los efectos no deseados de las negociaciones políticas (Smithies, 1964, página 25) y sirve para eliminar las peores propuestas.

Los costes políticos (y los beneficios) deben ser también tenidos en cuenta. El análisis coste/beneficio debe de incluir un estudio sobre la viabilidad *(feasibility analysis)* del proyecto. Los programas gubernamentales a menudo no tienen objetivos operacionalizados y consistentes. Los responsables de la formulación de políticas o programas públicos reconocen que la ambigüedad tiene gran valor para conseguir el necesario consenso político, y que la vaguedad generalmente encubre opiniones conflictivas sobre la dirección apropiada de un programa. Los funcionarios heredan esta confusión, y deben aceptarla, aunque la mayoría de las técnicas de análisis no pueden funcionar bajo esta ambigüedad (Lynch, 1979, pág. 31).

El éxito o el fracaso de un renovado interés por el modelo racional de Presupuesto depende en gran medida de la atención que se preste a los errores cometidos en experiencias anteriores. Uno de los principales errores en las reformas de los sesenta y setenta, en los principales países de la OCDE, fue el tratar la reforma del proceso presupuestario como si éste fuera un ejercicio neutro y mecánico cuya mejora dependiera de un mera modificación de la documentación, de su estructura y clasificaciones del gasto, y de la introducción de técnicas de análisis de programas, no siendo necesario prestar atención a su naturaleza negociada y conflictiva ni a la necesidad de modificar los comportamientos y el estilo de decisión en la elaboración y ejecución del Presupuesto.

En efecto, una de las principales razones que explican el fracaso del presupuesto por programas en la Administración española (en los ochenta) y en otros países de la OCDE (en los sesenta y los setenta) es el que se diera prioridad a la reestructuración formal del documento y del proceso presupuestario. En las experiencias de los sesenta y setenta, se suponía que tras la introducción de unas nuevas técnica y estructura presupuestarias se modificarían posteriormente de manera automática los comportamientos presupuestarios y estilos de gasto. Con el tiempo se ha demostrado que este supuesto era falso. Las reformas presupuestarias emprendidas en la mayoría de los países de la OCDE desde los ochenta ya no dan prioridad al cambio del formato presupuestario, sino a la modificación de la cultura y los comportamientos de gasto. Actualmente, se acepta la posibilidad de utilizar distintos documentos y múltiples clasificaciones presupuestarias, pero lo que se considera más importante es que los participantes en la elaboración y ejecución del Presupuesto desarrollen una mayor consciencia de coste y compromiso por la obtención de un resultado o valor a cambio del gasto *(value for money)*. Esto incluye una mayor capacidad de gestión: sistemas de información y control; visión estratégica de gasto; habilidad para la negociación e integración de una diversidad de intereses; mecanismos de consulta y resolución de conflictos internos, etc., que sean eficaces como para dar una respuesta a las demandas de innovación y desarrollo de las técnicas propuestas, aumentar la productividad y la eficacia, y consolidar las reducciones o recortes de gasto (de manera sostenida a largo plazo) (Zapico, 1996, página 10 y siguientes).

Otro supuesto muy generalizado, pero que no se ajusta plenamente a la realidad (española, especialmente), y que podría limitar la eficacia del presupuesto por programas, es el que la Administración del Estado está pasando de ser una Administración «reguladora» a una Administración «prestadora de servicios». Aunque esto es parcialmente cierto, necesitaría que se matizase teniendo en cuenta el proceso de descentralización y/o autonomía que se propone en la reforma de la gestión pública. En efecto, se está pasando de una Administración reguladora a una Administración que está preocupada por la prestación de mejores servicios públicos con menos recursos (MAP, 1988, y OCDE, 1990, páginas 10 y 11). Pero simultáneamente, y cada vez con más importancia, la Administración se está convirtiendo en una Administración «financiadora» de servicios públicos (transferencias a gobiernos regionales, desconcentración, creación de agencias, subcontratación, etc.), con lo que, simultáneamente, va en aumento el «control presupuestario de una gestión indirecta del gasto» y en disminución la relevancia de los componentes formales y técnicos del presupuesto por programas, más fáciles de implantar en un contexto de relaciones jerárquicas. Con este cambio en el *rol* que juega la Administración del Estado, la negociación y gestión de conflictos tiene cada vez una mayor importancia. Este obstáculo al presupuesto por programas conecta con la principal limitación conceptual de las teorías racionales o normativas del Presupuesto, esto es, la no consideración de su naturaleza negociada y conflictiva, que se elabora con más profundidad en el siguiente apartado.

## III. NATURALEZA CONFLICTIVA DEL PRESUPUESTO Y LIMITACIONES DE LA TEORÍA PRESUPUESTARIA INCREMENTALISTA

Como veíamos en las limitaciones conceptuales de las técnicas racionales de presupuesto, su principal deficiencia es el no tener en cuenta que el Presupuesto representa el resultado de una lucha por la distribución de recursos y/o de poder. No tiene sentido hablar de reforma en el sistema presupuestario sin alterar la distribución de fuerzas en él (Wildavsky, 1980, págs. 71 y 73). Uno de los principales problemas con los que se encuentra la implantación del presupuesto por programas o el análisis racional y comprensivo en la asignación de recursos es el carácter conflictivo y complejo del proceso presupuestario. Según la definición de Aaron Wildavsky, «los presupuestos son mecanismos mediante los cuales las subunidades (de una organización) negocian sobre fines conflictivos, hacen concesiones y tratan de motivarse entre sí para lograr sus objetivos» (Wildavsky, 1985, página 456).

«Si observamos las organizaciones como coaliciones de grupos de poder, los presupuestos son mecanismos a través de los cuales los centros de decisión negocian sobre objetivos conflictivos, conceden favores e intentan motivarse mutuamente para alcanzar sus propios objetivos». «Cuando el Presupuesto se utiliza para mantener el gasto público dentro de un margen dado y objetivos concretos, éste se convierte en un instrumento a través del cual unos participantes en el proceso tratan de controlar el comportamiento de otros. El Pre-

supuesto es una forma de poder» (Wildavsky, 1975, pág. 4).

El Presupuesto es también una red de comunicaciones en la que la información fluye en múltiples direcciones, generando señales sobre preferencias y posibles reacciones de cada participante. El punto de partida es el Presupuesto precedente, que representa los derechos o el nivel alcanzado, del cual será muy difícil alejarse de forma relevante.

Dada la limitación de tiempo, recursos y conocimientos *(know-how)*, resulta obligado disminuir la necesidad del análisis y cálculo requeridos para determinar las asignaciones presupuestarias. La rigidez aparente de la anualidad presupuestaria, la escasez de recursos humanos y la incertidumbre sobre la relación causa-efecto de la intervención pública exigen que los funcionarios que participan en la elaboración del Presupuesto empleen estrategias y tácticas simplificadoras del cálculo necesario para la toma de decisiones en la asignación de los recursos.

La complejidad de cálculo es extraordinaria (identificación de problemas a resolver, selección de los prioritarios, medición de resultados, análisis de alternativas, etcétera). Además, las variables incontroladas son múltiples. La realidad presupuestaria empuja a los directivos públicos a aceptar el que para obtener más fondos es tan importante (o más) cultivar la imagen de honestidad, confianza y amistad con la unidad central de presupuestos como el gestionar eficientemente sus programas. Por todos estos motivos, los directivos públicos se basan en simplificaciones de cálculo y tácticas de negociación a la hora de defender sus solicitudes de crédito.

La principal simplificación utilizada, según A. Wildavsky, en la elaboración del presupuesto es el *incrementalismo*. Esto significa la aceptación de «la base» —créditos aprobados en años posteriores— como cuantía válida no revisable.

Sin embargo, el incrementalismo por sí solo no sería suficiente para permitir realizar las estimaciones y cálculos necesarios. Un complemento fundamental del incrementalismo son las *expectativas* de los participantes:

*a)* Cuantía o participación justa esperada.

*b)* Papel esperado de cada participante (expectativas recíprocas).

Ambas expectativas ejercen una influencia fundamental en la estabilidad y coordinación de las relaciones sobre todos los protagonistas del proceso presupuestario.

Por un lado, los directivos de los ministerios gestores esperan participar en un cierto porcentaje sobre la cuantía que se prevé como aumento o disminución previstos por la autoridad financiera. Los directivos solicitan y/o aceptan lo que estiman como participación o recorte justo en la variación de los fondos. Esta participación justa es intuida por los participantes y sirve como punto de referencia en las negociaciones (Wildavsky, 1979, págs. 16 y siguientes).

Por otro lado, cada institución exige implícitamente un cierto comportamiento en el *papel a jugar por cada actor presupuestario*. Utilizando la terminología de Aaron Wildavsky, guardianes y defensores se enfrentan conociendo el papel que jugará cada uno de ellos, el esperado de su oponente y el que su oponente espera que él juegue. Los guardianes del Tesoro se sienten comprometidos a frenar o recortar el gasto; por el contrario, los defensores de los programas directivos y funcionarios de los ministerios gestores se encargan de aumentar la financiación de los programas. Ambos, guardianes del Tesoro y defensores de los programas, responden a los estímulos y demandas de distintos grupos: los primeros, a necesidades globales de los contribuyentes y, en general, del sector privado financiero, que desea ver reducido el gasto público y el déficit; los segundos, a las necesidades de los destinatarios de sus programas. En la medida en que aumente el gasto público, se originarán críticas del sector privado empresarial en sentido general. En la medida en que el directivo público no obtenga fondos para sus programas de educación o sanidad, los grupos afectados se quejarán (Wildavsky, 1979, págs. 21 y siguientes).

Cada uno de estos grupos presupuestarios necesita que la parte contraria juegue el papel que de ella se espera. De lo contrario, las necesidades de cálculo se multiplicarían. Las expectativas de los actores proporcionan la estabilidad al sistema. Los papeles encajan entre sí y establecen un marco de referencia que reduce la carga de cálculo para cada uno de los participantes. Si uno rompe su norma de comportamiento, la complejidad de la decisión aumentará enormemente.

Finalmente, además de basarse en el incrementalismo y en las expectativas mutuas, los protagonistas del proceso presupuestario aplican una serie de *tácticas de negociación que les permiten mejorar sus resultados en ésta* (Wildavsky, 1979, págs. 63 y siguientes). Muchas de estas tácticas se han corroborado empíricamente en diversos estudios (Lord, 1973, págs. 120 y siguientes; Gunther, 1980, págs. 144 y siguientes; Zapico, 1989, páginas

ESQUEMA 1
**TÁCTICAS DE NEGOCIACIÓN**

**TÁCTICAS DE NEGOCIACIÓN**

| DE LOS CENTROS GESTORES | DE LA OFICINA DE PRESUPUESTO |
|---|---|
| Mostrar integridad y honestidad | Reducción generalizada (porcentual) |
| Relaciones personales continuadas | Evaluación personal |
| Pedir más de lo necesario (evitar conflictos innecesarios pero mantener un nivel razonable de éxito) | Comparaciones horizontales (evitar situaciones extremas) |
| Utilizar todos los créditos | Reducir siempre |
| Apoyar las solicitudes con planes y declaraciones de políticos | Reducir si existen remanentes de crédito (*use it or loose it*) |
| Rendirse después de negociar con fuerza lo no importante | Decir que no desde el comienzo |
| Hacer más transparente la importancia de los grupos destinatarios y clarificar externalidades | Retardar la discusión sobre las partidas más importantes hasta el final, sin que dé tiempo a su defensa apropiada |
| Campañas en medios de comunicación para conseguir el apoyo de grupos de interés | No aceptar el plan |
| Etcétera | Si no hay queja, no duele |
| | Etcétera |

131 y ss.) sobre la formulación del Presupuesto en distintos países (ver esquema 1).

Las técnicas racionales de presupuestación exigen que la asignación de recursos se base en el análisis de los resultados de la gestión, y que las negociaciones se centren en el resultado del análisis. El presupuesto por programas amenaza a los participantes en el juego de negociaciones que existe en el proceso presupuestario tradicional. El presupuesto por programas no puede evitar, y además las hace más transparentes, las controversias y diferencias de opinión sobre los fines del gobierno, la definición de intereses públicos y la asignación de los valores fundamentales. Pero esto no significa que no tenga una cierta utilidad para la dirección estratégica del gobierno. Este sistema anima a mejorar la información, evaluar el impacto de los programas, mejorar la definición de los objetivos y aumentar la perspectiva temporal del gasto (Wamsley y Hedblomm, 1983, pág. 340). Según indica el mismo Aaron Wildavsky, una teoría descriptiva del Presupuesto no pretende desanimar el interés por una teoría normativa y de reforma (Wildavsky, 1980, pág. 79). La teoría incrementalista es muy útil para describir la realidad del proceso presupuestario, pero tiene una limitación importante: no ofrece soluciones para mejorarla.

## IV. MÁS ALLÁ DEL DILEMA PRESUPUESTO POR PROGRAMAS *VERSUS* INCREMENTALISMO PRESUPUESTARIO

Por un lado, es necesario que la reforma presupuestaria vaya más allá de la simple mejora del documento presupuestario y del perfeccionamiento meramente formal y técnico de los procedimientos presupuestarios, contables y de control del gasto. Pero también es necesario que el comportamiento del gestor público se considere una variable más a analizar, y que los objetivos y políticas de la Administración no se consideren como parámetros dados en los que no influye la red de participantes en el sistema presupuestario. No se propone que el modelo de presupuesto por programas, de reforma clásica del Presupuesto y el control de la gestión presupuestaria, sea siempre inadecuado, aunque sí se considera imprescindible que los responsables del control del gasto y sus asesores aumenten su capacidad de entender y manejar los valores y motivaciones de comportamiento de negociación de los participantes en el proceso presupuestario. No se trata de despreciar o eliminar totalmente los supuestos tradicionales de la reforma presupuestaria por programas, sino de evitar que éstos limiten la visión de los responsables del Presupuesto al modelo jerárquico-burocrático, mientras que la realidad presupuestaria responda de hecho a supuestos alternativos (de pluralismo y negociación). Se necesita realizar un importante esfuerzo de inves-

tigación sobre los valores e intereses que permita anticipar y/o modificar comportamientos del personal y los directivos de la Administración en el proceso presupuestario.

El comportamiento en los departamentos de gasto está muy influenciado por el estilo de decisión en la asignación de recursos que finalmente aplique la Oficina Central del Presupuesto. Un ejemplo muy ilustrativo y conocido es que el mostrar capacidad de gasto es un comportamiento disfuncional, incentivado, sin embargo, por la Oficina Central del Presupuesto.

Los funcionarios de Presupuesto, al evaluar las solicitudes de crédito, generalmente consideran como una medida de éxito lo que se entiende por «capacidad de gestión», como sinónimo de capacidad de gasto: consumo del presupuesto autorizado en el ejercicio. Los servicios que no hayan alcanzado un nivel próximo al cien por cien de la ejecución del Presupuesto son, probablemente, «penalizados» de manera implícita con una reducción en la asignación presupuestaria del ejercicio siguiente, o no recompensados con la participación proporcional de aumento de créditos que pudiera aplicarse según el contexto económico. Además, los informes de auditoría suelen presentar sistemáticamente el porcentaje de Presupuesto realmente ejecutado durante el ejercicio financiero. Este criterio de decisión aplicado en el Departamento de Presupuesto no deja de tener una cierta lógica. A veces, un departamento que muestra con claridad su debilidad para gastar su presupuesto de los últimos ejercicios solicita para el siguiente un aumento desproporcionado, más allá de lo que el servicio claramente puede atender dados su equipo de personal y el tipo de tarea que realiza. Sin embargo, este criterio de decisión aplicado de manera generalizada, unido al principio de anualidad presupuestaria, es el origen de un comportamiento de gasto ampliamente extendido y conocido como la «la fiebre de gasto a fin de año». Resulta contradictorio el que, en un momento en que la preocupación por el déficit y el aumento de gasto es prioritaria, el proceso presupuestario y los sistemas de control incentiven el pleno uso de los créditos autorizados.

El estudio del comportamiento y estilo de decisión presupuestarios no significa la aceptación del incrementalismo. El pluralismo y la necesidad de consenso propuestos no tienen por qué destruir toda posibilidad de utilizar el Presupuesto como un instrumento estratégico de gestión (Wildavsky, 1980, pág. 79). Sería equivocado sacar esta conclusión. El presupuesto por programas y el incrementalismo no son necesariamente incompatibles. No tiene por qué plantearse siempre como un dilema. El sistema presupuestario no puede automáticamente conseguir que los gestores públicos se comporten y decidan estratégicamente. Pero el que gestione y se mueva estratégicamente podría encontrar en el presupuesto por programas un instrumento de gran utilidad, dada su periodicidad, su proyección futura y su localización intermedia o eslabón entre los procesos de decisiones político, de gestión estratégica y de gestión operativa del gasto (para más información sobre la gestión estratégica del gasto, ver Zapico,1993, páginas 80 y ss.). Cada vez que se inicia el proceso de elaboración de un nuevo Presupuesto, el directivo tiene la oportunidad de estimar su capacidad en términos de recursos financieros de personal, revisar la estructura de su organización, sus procesos de decisión estratégica y operativa, y formular iniciativas para su mejora, etc. Igualmente, cada vez que se ejecuta un Presupuesto el directivo tiene la oportunidad de evaluar el avance conseguido hacia sus objetivos estratégicos, e incluso la validez de éstos (Wamsley y Hedblomm, 1983, páginas 356-357).

Por otro lado, no es posible ni deseable que los supuestos tradicionales del presupuesto por programas monopolicen la perspectiva de los participantes en el proceso presupuestario ni de los responsables de diseñar e implantar la reforma. Si la realidad socio-organizativa en la que se trata de implantar la reforma presupuestaria corresponde a lo que se ha llamado teoría incrementalista, la reforma debería adaptarse al mencionado modelo pluralista y negociado, pero sin tener que renunciar, por ejemplo, a la búsqueda y eliminación de disfunciones operativas o planteamientos estratégicos erróneos. No se trata tanto de que se maximice la utilidad o el beneficio esperado del gasto público, sino, por ejemplo, de introducir simples mejoras como facilitar la comunicación y fomentar la cooperación con los centros gestores con el fin de reducir la incertidumbre para identificar las zonas de elección colectiva eficaz. Aunque esto puede parecer una iniciativa sencilla y con consecuencias limitadas, ponerlo en práctica con éxito es una nueva y ardua tarea para la unidad central de presupuestos que puede tener un gran impacto para identificar recortes de gasto sostenibles y sin efectos indirectos no deseables. Más concretamente, lo que se propone es la búsqueda de comportamientos y/o estilos de decisión que tengan en cuenta la eficiencia y eficacia como criterios relevantes, no los únicos, en la negociación presupuestaria.

Es tradicional el estudio del proceso presupuestario bajo el supuesto de su naturaleza esencialmente conflictiva (Wildavsky, 1975, pág. 4). De hecho, el Presupuesto se considera como un mecanismo de resolución de tensiones y diferencias entre Hacienda y los departamentos ministeriales. Las negociaciones de asignación de recursos se realizan, en la práctica, en un contexto fundamentalmente competitivo. Estos departamentos representan a grupos de interés con diferentes valores, y los recursos son siempre limitados. El Presupuesto se percibe como un ejercicio de negociación destinado a satisfacer necesidades de recursos de los distintos actores que compiten para maximizar sus créditos presupuestarios. Se supone que lo que uno consigue otros lo pierden. La actitud y el comportamiento de los participantes en el proceso presupuestario se basa en supuestos de negociación de suma cero. Esto explica que el Ministerio de Hacienda use la táctica de proponer, por ejemplo, recortes horizontales de gasto, a lo largo y ancho de toda la Administración, porque afectan proporcionalmente igual a todos los departamentos, no provocan agravios comparativos y se aceptan con mayor facilidad que los recortes selectivos. El comportamiento se supone que es puramente distributivo. Lo único que importa es cómo conseguir más recursos. No es usual buscar posibles áreas o temas de cooperación con otros actores presupuestarios. Las posturas se centran en ganar al contrario; nunca se considera la posibilidad del beneficio conjunto.

Aunque todo lo anterior no deja de tener su valor, y es el reto principal de Hacienda y del gestor, las negociaciones presupuestarias podrían considerarse también como una oportunidad para identificar las interdependencias entre las partes y reducir la incertidumbre innecesaria. Esto significa aceptar la presupuestación como un proceso complejo en el que las posiciones de negociación no están necesariamente bien identificadas por los participantes desde el comienzo del proceso presupuestario. Tradicionalmente, el objetivo de las negociaciones presupuestarias suele ser alcanzar un compromiso intermedio entre una solicitud de crédito por parte del gestor y una contrapropuesta de Hacienda. Hoy diríamos un compromiso intermedio entre el recorte propuesto por Hacienda y la contrapropuesta del gestor. Pero, dada la complejidad del contexto (interdependencia, diversidad, inestabilidad, etc.) en el que se lleva a cabo el proceso presupuestario, la negociación para distribuir recursos parte de posiciones de negociación que no son claramente conocidas ni delimitadas hasta bien entradas las negociaciones. El grado de sostenibilidad o las consecuencias indirectas y finales de los recortes propuestos no suelen ser analizados. Este análisis requeriría la colaboración entre Hacienda y los gestores afectados, y de éstos entre sí, para identificar los efectos directos o indirectos de los recortes propuestos. La colaboración es un componente hasta ahora ignorado en la negociación presupuestaria. Un comportamiento más equilibrado entre la competición por los recursos y la cooperación por los intereses o valores comunes supondría, por ejemplo, el intercambio de información financiera y no financiera, la búsqueda de soluciones factibles, la prevención de soluciones a conflictos futuros estableciendo reglas del juego de negociación presupuestaria, el desarrollo de una percepción común sobre valores y prioridades de gasto, etc. (Winham, 1977, pág. 97). Esto no es una propuesta de buena voluntad, sino la consideración del proceso de negociaciones presupuestarias como un problema de gestión pública estratégica.

El Presupuesto es una realidad socialmente construida. Las negociaciones presupuestarias son lo que Walton y McKersie llamarían «negociaciones sociales», en las que interaccionan dos o más unidades sociales complejas. Estas negociaciones tienen las siguientes características: 1) al componente técnico se añaden dimensiones humanas: actitudes, sentimientos, valores, percepciones de penalización y/o recompensas implícitas por parte de Hacienda con respecto a actuaciones o comportamientos del gestor; 2) el acuerdo en la asignación de recursos representa sólo un paso más de una relación que se extiende a todo el ciclo presupuestario, estando sujeta a modificaciones durante la fase de ejecución; 3) la negociación se repite sucesivamente, y de manera concatenada, todos los años; 4) los políticos o funcionarios de alto nivel que participan directamente en ella representan departamentos compuestos de múltiples grupos u organizaciones (privados, públicos, de distintos niveles de gobierno, ONG, sindicatos, etc.) cuyos miembros están interesados en los resultados de la negociación presupuestaria; los miembros de estos grupos ejercen presiones múltiples y no necesariamente compatibles sobre su representante, y 5) aunque la agenda de negociación presupuestaria se centra en los aspectos conflictivos, la defensa de los intereses particulares se realiza siempre en un marco colectivo, ahora, de crisis económica, déficit público, desempleo, etcétera —Walton y McKersie (1965), páginas 5 y ss. (ver esquema 2).

Es evidente que, tradicionalmente, estos factores no se per-

ESQUEMA 2
**LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS COMO UN PROCESO DE NEGOCIACIONES COMPLEJAS**

1. Solapamiento de componentes técnicos y humanos (valores, actitudes, percepciones sobre recompensas y penalizaciones)
2. Prolongación de acuerdos presupuestarios más allá de la fase de la formulación:
   — Cambios de presupuesto durante la ejecución
   — Sucesivos años financieros
3. Negociadores presupuestarios representan departamentos o grupos cuyos miembros influyen en su comportamiento (presiones múltiples y no necesariamente compatibles)
4. Dificultades para identificar y hacer compatibles intereses individuales y colectivos

ciben de manera consciente o voluntaria, y marcan precisamente una nueva línea de trabajo a desarrollar por la unidad central de presupuestos para mejorar el resultado del proceso de negociación presupuestaria.

Debería y podría evitarse el monopolio de la perspectiva competitiva en las negociaciones presupuestarias. Todos los componentes de la negociación presupuestaria deberían considerarse y fomentarse: la distribución de recursos, la integración de valores e intereses complementarios en el gasto, la reestructuración de las reglas del juego presupuestario y la preparación interna de las posiciones de negociación en cada unidad o grupo. El Ministerio de Hacienda no debería limitarse a formular prioridades o fijar las normas y el marco reglamentario dentro del cual se competirá para la asignación de recursos. Su esfuerzo debería también dirigirse al fomento de actitudes y comportamientos integradores entre los defensores del gasto —intercambio de información, consulta, búsqueda de intereses comunes, acción conjunta, etc. (ver esquema 3).

Unas negociaciones multilaterales que fomenten el aspecto cooperativo en el proceso presupuestario podrían reducir la tensión provocada por el maratón de negociaciones bilaterales competitivas que realiza Hacienda todos los años. Lo que es más importante, permitiría que el proceso presupuestario se utilizara como una oportunidad para la toma de decisiones estratégicas. Esta oportunidad se ofrece de manera recurrente cada año (Wamsley y Hedblomm, 1983, páginas 355 y siguientes).

Las negociaciones presupuestarias podrían utilizarse para la identificación de sinergias estratégicas positivas y negativas (Ansoff, 1965, cap. 6) mediante la acción conjunta interministerial. La consolidación de comportamientos basados en valores de confianza y cooperación podría mejorar la eficacia de las políticas públicas (sinergia positiva) o evitar partidas de gasto sustancialmente desviadas o solapamientos no deseables (sinergias negativas).

Dada la dependencia de la misma fuente de recursos y la creciente diversidad de intereses y criterios para evaluar la gestión del gasto, el conflicto entre departamentos parece inevitable, es parte de la realidad presupuestaria. Pero el problema no es la existencia de conflictos, sino las disfunciones que éstos provocan (distorsionar la información, evitar la consulta más allá de la exigida reglamentariamente, reducir la interacción, etcétera) por su no tratamiento o tratamiento inadecuado. En la medida en que se hagan más transparentes las tareas potencialmente complementarias y se tome consciencia de las interdependencias, bajo la mediación de una unidad central mayor, se producirá la propensión de ambas unidades a la resolución conjunta de problemas (Walton y Dutton, 1969, página 73). El sistema de evaluación, los criterios de éxito y, en general, los incentivos que implícita o explícitamente se estén utilizando por el Ministerio de Hacienda son de crucial importancia.

ESQUEMA 3
**CREAR CONFIANZA EN LAS NEGOCIACIONES PRESUPUESTARIAS**

A. Distribución de recursos
B. Integración de valores e intereses complementarios en los programas de gasto
C. Reestructuración de las reglas del juego presupuestario
D. Preparación interna de las solicitudes de fondos

Además, son múltiples los objetivos e intereses no necesariamente conflictivos en las políticas públicas de diversos ministerios (por ejemplo, en la lucha contra la droga participan y pueden tener intereses comunes los departamentos de salud, justicia, policía, educación, etc.). La comunicación y la consulta entre departamentos en estas circunstancias durante el proceso de asignación de recursos, planteado con una perspectiva multilateral, puede tener consecuencias muy positivas, además de las sinergias antes mencionadas: aliviar al Ministerio de Hacienda de múltiples confrontaciones bilaterales no coordinadas; mayor trasparencia del esfuerzo financiero para alcanzar un objetivo; clarificar interdependencias que condicionan la eficacia en la gestión pública; proporcionar una visión global de los recursos asignados a varios departamentos con tareas comunes, y cuya eficacia está dependiendo de su coordinación para la acción conjunta más que del aumento del gasto público.

Podría pensarse que el tener en cuenta las posturas e intereses de todos los centros y grupos relacionados con el Presupuesto tan sólo aumentaría el gasto. Sin embargo, esto no tiene por qué ser así si estas medidas van unidas a otras que le permitan a la unidad central de presupuestos establecer con firmeza un límite agregado de gasto. La negociación en términos de redistribución de recursos sería competitiva y de suma cero. No obstante, esto no bloquea la posibilidad de buscar e identificar valores e intereses comunes. La cooperación presupuestaria estaría dirigida a la necesidad de adaptarse, con criterios de racionalidad colectiva, a la circunstancia de crisis económica. Compartir información y buscar intereses comunes por parte de los centros gestores no puede plantearse en esta situación como una oportunidad para justificar aumentos de gasto, sino para que, dentro de los límites de gasto agregados, se planteen alternativas más eficaces.

El fomento de la cooperación en el proceso presupuestario exige que alguien se encargue de consolidar el compromiso colectivo con objetivos comunes. Sin embargo, en la actualidad (creación de agencias, descentralización, contratos presupuestarios, etcétera), los procesos presupuestarios se centran en crear compromiso para alcanzar la eficiencia a escala individual de las agencias, independientemente del efecto de este comportamiento en otras organizaciones. Los resultados de la globalidad o colectivos del sistema no se están teniendo en cuenta. Muchos recortes en el gasto de una política o departamento pueden causar un aumento inmediato o futuro del gasto en la misma o en otras. «El no gastar en ciertas circunstancias puede ser una falsa economía» (Metcalfe y Richards, 1989, página 96). En los ochenta, se ha buscado mejorar la gestión de cada departamento. Sin embargo, el tipo de problemas con que se enfrenta la Administración hoy en día hace obsoletos y difusos los límites formales de la organización departamental. Las demandas de reducción del gasto que tradicionalmente solicita el ministerio de finanzas durante el proceso presupuestario se basan en las consecuencias departamentales a corto plazo. Las implicaciones estratégicas a largo plazo de una cooperación interdepartamental quedan normalmente relegadas a segundo plano durante el proceso presupuestario. Incluso no hay consciencia de que con muchos recortes de gasto se está aumentando el riesgo de accidentes o el funcionamiento ineficiente de la Administración. Tal fue el caso por ejemplo del accidente del petrolero «Mar Egeo» en el puerto de La Coruña, donde «por ahorrarse 120.000 ptas. de alquiler de dos remolcadores, se causó un desastre ecológico que supuso unas pérdidas superiores a 80.000 millones y el deterioro ambiental» de una rica zona costera (*Correo Gallego*, 2 de febrero de 1996).

Todo esto no quiere decir que la competición no sea útil para la unidad central de presupuesto. Tanto la competición como la cooperación pueden ser útiles para la reducción del gasto. Ambas son simultáneamente una oportunidad y un reto para la unidad central de presupuesto. Encontrar un equilibrio entre la competencia por los recursos (ver esquema 3, letra A) y la cooperación en la gestión estratégica del gasto (ver esquema 3, letra B) debería de ser una de sus prioridades.

Esta propuesta no es una simple llamada a la buena voluntad de las partes. El equilibrio y el funcionamiento apropiados en las negociaciones presupuestarias pueden conseguirse esencialmente de dos maneras. La primera, mediante la reestructuración de las reglas del juego presupuestario o reestructuración de actitudes (ver esquema 3, letra C), y la segunda, mejorando la preparación dentro de cada departamento para la negociación presupuestaria. El papel de la unidad central respecto a la primera vía sería la creación de una combinación en el grado de cooperación/competición que se adecuara al contexto presupuestario. La unidad central de presupuestos debería modificar el peso relativo de estos componentes según su capacidad de controlar el aumento de gasto. Utilizando desde pequeñas señales (tipo *slogans* presupuestarios) hasta nuevas

directrices presupuestarias, tales como la adaptación de las reglas del juego presupuestario (negociaciones multilaterales), variando el sistema de valores y comportamientos (recompensas y penalizaciones), etc., se podrían modificar actitudes y comportamientos de gasto. En la medida en que el contexto le permita el uso de autoridad jerárquica por factores de presión externa (*id est*, criterios de Maastricht) o disponer de apoyo interno (recursos, legitimidad, *know-how*), el peso dado por Hacienda a la competición entre los gestores podrá ser mayor. En caso contrario, su postura de mayor dependencia exigirá una mayor apelación a la cooperación. No hay una respuesta ideal a cuál es la combinación apropiada de cooperación/competición, pero el que se ponga en práctica debe de ser coherente con la estructura real de división de poderes entre los participantes en el proceso presupuestario.

La segunda vía para mejorar el funcionamiento de las negociaciones presupuestarias sería mediante el fomento y desarrollo de la capacidad de preparación interna en cada departamento de sus posiciones de negociación (ver esquema 3, letra D). Una negociación apropiada a escala interministerial requiere que todos los intereses relevantes de cada departamento se hayan tenido en cuenta, mediante incorporación o compensación, por las posturas defendidas por cada ministerio. Se necesita un esfuerzo previo de integración intra-departamental antes de las negociaciones multilaterales. Los intereses de los principales actores en cada departamento y sus destinatarios —grupos de presión, etc.— deberían de estar bien recogidos. Los representantes que negocian con el centro de presupuestos o con otros departamentos deberían defender posturas que se corresponden con una síntesis de los intereses internos del departamento y entidades relacionadas (comunidades autónomas, ONG, UE, grupos privados de presión, etcétera). Esto requiere unos sistemas de información, comunicación y consulta eficaces en toda la red presupuestaria, tanto en cada departamento, con perspectiva interna y externa, como en las relaciones interdepartamentales. La estrategia o la disciplina presupuestarias no podrán aplicarse con eficacia a menos que la información y los sistemas de comunicación estén bien consolidados y funcionen apropiadamente durante todo el proceso la asignación de recursos.

## V. CONCLUSIONES: EL PRESUPUESTO PÚBLICO COMO UN PROBLEMA DE GESTIÓN DE UN PROCESO DE NEGOCIACIONES COMPLEJAS

Hemos visto cómo los intentos de llevar a cabo la gran reforma presupuestaria fracasaron en los años sesenta y setenta, sobre todo en relación con las altas expectativas creadas. Ya no se habla de PPBS, RCB, ZBB, etcétera, pero las reformas en los sistemas presupuestarios desde los ochenta siguen proponiendo nuevos esfuerzos para la introducción de los mismos elementos de racionalidad (definición de objetivos, medición de resultados, evaluación de la eficiencia, exigencia de responsabilidades, etcétera). Sin embargo, el éxito de la reforma presupuestaria no depende de aplicar más intensamente la misma estrategia de reforma, sino de que se adapten el modelo de reforma y sus fundamentos a los nuevos problemas y nuevos factores contextuales a tener en cuenta (incertidumbre, descentralización, diversidad de intereses, interdependencia, fuerte restricción de recursos, etcétera).

Los estudios realizados sobre experiencias de reforma presupuestaria han destacado los siguientes obstáculos: falta de apoyo político y liderazgo; ausencia de una estrategia sistemática y comprensiva de implantación; actitud negativa y falta de motivación del gestor público, e incluso limitaciones conceptuales del propio modelo racional o por programas.

Pero la principal limitación conceptual del presupuesto por programas es el ignorar la naturaleza negociada del proceso presupuestario. La implantación del presupuesto por programas, o el análisis racional y comprensivo en la asignación de recursos, se enfrenta con la naturaleza pluralista y negociada del proceso presupuestario. Según la teoría incrementalista del Presupuesto, la realidad compleja del proceso de asignación de recursos hace que los directivos públicos se basen en simplificaciones de cálculo y en tácticas de negociación a la hora de defender sus solicitudes de crédito. Es general el comportamiento incrementalista y, además, los protagonistas del proceso presupuestario aplican una serie de *tácticas que les permiten mejorar sus resultados en la negociación*. Esta teoría incrementalista es muy útil para comprender la realidad del proceso presupuestario, pero no ofrece soluciones para mejorarla.

Es necesario que la reforma presupuestaria vaya más allá de la simple mejora del documento presupuestario y del perfeccionamiento meramente formal y técnico de los procedimientos presupuestarios, contables y de control del gasto. El comportamiento del gestor público debe

considerarse una variable más a analizar y adaptar. En las experiencias de los años sesenta y setenta, se suponía que, tras la introducción de una nueva técnica y estructura presupuestaria, se modificarían de manera automática los comportamientos presupuestarios y estilos de gasto. Con el tiempo, se ha demostrado que este supuesto era falso. En las reformas a partir de los ochenta, se está prestando una mayor atención a la introducción de incentivos en el proceso presupuestario. Las reformas presupuestarias, en la mayoría de los países de la OCDE, desde los ochenta ya no dan prioridad al cambio del formato presupuestario, sino a la modificación de la cultura y los comportamientos de gasto. Actualmente, se acepta la posibilidad de utilizar distintos documentos y múltiples clasificaciones presupuestarias, pero lo que se considera más importante es que los participantes en la elaboración y ejecución del Presupuesto desarrollen una mayor consciencia de coste y compromiso por la obtención de un resultado o valor a cambio del gasto (Zapico, 1993, págs. 70 y siguientes).

El estudio del comportamiento y estilo de decisión presupuestarios no significa la aceptación del incrementalismo. El pluralismo y la necesidad de consenso propuestos no tienen por qué destruir toda posibilidad de utilizar el Presupuesto como un instrumento estratégico de gestión (Wildavsky, 1980, pág. 79). Sería equivocado sacar esta conclusión. La asignación racional del gasto y el incrementalismo no son necesariamente incompatibles. No tienen por qué plantearse siempre como un dilema.

Lo que no es posible ni deseable es que los supuestos tradicionales del presupuesto por programas monopolicen, con carácter universal, la perspectiva de los participantes en el proceso presupuestario ni de los responsables de diseñar e implantar la reforma. Si la realidad socio-organizativa en la que se trata de implantar la reforma presupuestaria corresponde a lo que se ha llamado teoría incrementalista, la reforma debería adaptarse al mencionado modelo pluralista y negociado, pero sin tener que renunciar, por ejemplo, a la búsqueda y eliminación de disfunciones operativas o planteamientos estratégicos erróneos. No se trata tanto de que se maximice la utilidad o el beneficio esperado del gasto público como de introducir mejoras, tales como, por ejemplo, facilitar la comunicación y fomentar la cooperación con los centros gestores, con el fin de reducir la incertidumbre innecesaria para identificar las zonas de elección colectiva eficaz (*i.e.* recortes de gasto sostenibles y sin efectos indirectos no deseables).

El Presupuesto es una realidad construida socialmente, pero aunque esa construcción sea pluralista, no tiene por qué renunciarse a la búsqueda de sinergias positivas y negativas. Para ello, hemos visto la importancia que tiene prestar atención a todos los componentes de la negociación presupuestaria. Es cierto que las negociaciones para distribuir recursos se realizan, en la práctica, en un contexto fundamentalmente competitivo. El conflicto entre departamentos parece inevitable, es parte de la realidad presupuestaria. Pero el problema no es la existencia de conflictos, sino las disfunciones que éstos provocan por su no tratamiento o su tratamiento inadecuado. Debería y podría evitarse el monopolio de la perspectiva competitiva en las negociaciones presupuestarias. Todos los componentes de la negociación presupuestaria deberían considerarse y fomentarse: la distribución de recursos (competición), la integración de valores e intereses complementarios en el gasto (cooperación), la reestructuración de las reglas del juego presupuestario (cambio de actitudes) y la preparación interna de las posiciones de negociación en cada unidad o grupo.

El departamento de presupuestos no debería limitarse a formular prioridades de gasto y fijar el marco reglamentario del Presupuesto. Su esfuerzo debería también dirigirse a la reestructuración de reglas y actitudes de negociación y al fomento de comportamientos integradores entre los gestores públicos (intercambio de información, consulta, búsqueda de intereses comunes, acción conjunta, confrontación y resolución transparente de conflictos, etc.). En la medida en que se hagan más transparentes, las tareas o los proyectos potencialmente complementarios y se tome consciencia de las interdependencias, bajo la mediación de una unidad central de presupuestos, mayor será la propensión de las unidades interrelacionadas para la resolución conjunta de problemas. El sistema de evaluación, los criterios de éxitos y, en general, los incentivos que, implícita o explícitamente, se estén utilizando por el departamento de presupuestos son de crucial importancia para fomentar la colaboración.

Tanto la competición como la cooperación pueden ser útiles para la reducción del gasto. Ambas son, simultáneamente, una oportunidad y un reto para la unidad central de presupuesto. Encontrar un equilibrio entre la competición por los recursos y la cooperación en la identificación de valores e intereses comunes en la gestión estratégica del gasto debería de ser una de sus prioridades. Esta propuesta no es una simple llamada a la buena voluntad de las partes, sino la conside-

ración de la asignación de recursos como un ejercicio de gestión de un proceso de negociaciones presupuestarias complejas. El equilibrio y el funcionamiento con lógica estratégica en las negociaciones presupuestarias puede conseguirse mediante la reestructuración de las reglas del juego presupuestario, acordando cómo se va a negociar, y la mejora de la preparación de las posturas de negociación dentro de cada departamento para participar en el proceso presupuestario. Una negociación eficaz a escala intraministerial requiere que todos los intereses relevantes se hayan tenido bien en cuenta, mediante su incorporación o compensación, por las posturas finalmente defendidas. Se necesita realizar un esfuerzo, primero, de integración intradepartamental antes de las negociaciones multilaterales y, posteriormente, de cooperación interministerial. Los representantes que negocian con el departamento de presupuestos deberían defender posturas que se correspondan con la síntesis de los intereses internos del departamento y las entidades relacionadas.

En conclusión, la colaboración en el proceso presupuestario no es una simple propuesta de buena voluntad, sino la consideración del proceso de negociaciones presupuestarias como un problema complejo de gestón pública que requiere prestar atención a todos los componentes de la negociación para evitar un incrementalismo presupuestario únicamente competitivo, y fomentar la introducción de criterios de eficiencia y eficacia en la asignación de recursos. El dilema presupuesto por programas *versus* incrementalismo presupuestario queda superado en la medida en que el primero considere variables de comportamiento y en que el segundo acepte el tratamiento de otros componentes de la negociación más allá del competitivo.

**BIBLIOGRAFÍA**


ANSOFF, H. Igor (1965), *Corporate strategy*, McGraw Hill, NY, cap. VI.

ANTHONY, R. (1978), «Zero-base budgeting is a fraud», *Governmental budgeting*, A. HYDE y J. SHAFRITZ, Moore Pb.

ARROW, Kenneth J. (1964), «Control in large organizations», *Management Science*, volumen 10, n.º 3.

CAPLAN, Edwin H. (1966), «Behavioural assumptions of management accounting», *The Review*.

CARTER, Neil (1989), «Performance indicators: Back-seat driving or hands off control?», *Policy and Politics*, vol. 17, n.º 2.

CHIEN DOH, J. (1971), *The PPBS in three federal agencies*, Praeger P. NY.

DERMER, J. D., y LUCAS, R. G. (1986), «The illusion of managerial control», *A.O.S.*, volumen 11, n.º 6.

FLYNN, *et al.* (1988), «Making indicators perform», *Public Money and Management*.

GARDE, J. A., y ZAPICO, E. (1995), «Presupuesto en base cero limitado», *Cuadernos de Actualidad*, n.º 4. Ministerio de Economía y Hacienda. Instituto de Estudios Fiscales.

GODÉ, José Antonio (1995), «Presentación en el Curso de Directivos del INAP», junio, 12. INAP. Madrid.

GRAY, A., *et al.* (1983), «Horses to the water: Budgeting, auditing, and evaluation in seven governments», en *Budgeting, Auditing and Evaluation*.

GUNTHER, R. (1980), «Public policy in a no-party State», *Spanish planning and budgeting in the twilight of the Francist era*. University of California Press.

HOOPWOOD, Anthony (1974), *The administrative staff College Henley-on-Thames*, Accountancy Age Books, Londres.

HYDE, Albert (1978), «A review of the theory of budget reform», en HYDE y SHAFRITZ, *Governmental Budgeting*. Moore Pb.

IGAE (1988-1990), Informes de Control Financiero de Programas Presupuestarios.

KEY, V. O. (1978), «The lack of a budgetary theory», en SHAFRITZ e HYDE, *Classics of Public Administration*, Oak Park Ill., Moore Pb.

LINDBLOM, Charles (1980), *The policy-making process*. Prentice-Hall, New Jersey.

LORD, G. (1973), *The french budgetary process*. University of California Press, Londres.

LYNCH, T. (1979), *Public budgeting in America*. Prentice Hall, New Jersey.

METCALFE, L., y RICHARDS, S. (1989), *La modernización de la gestión pública*, Instituto Nacional de Administración Pública.

MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, MAP (1988), y ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO, OCDE (1990), *La Administración al servicio del público*.

MINISTRY FOR FINANCE, SUECIA, (1992), *Regulation and management in the central government administration and financial preconditions for government agencies*.

– (1993), *Management of government administration*, Budget Department.

Orden de 24 de marzo de 1995 por la que se dictan las normas para la elaboración de los *Presupuestos Generales del Estado* para 1996.

ORTIGUEIRA, Manuel (1989), «El escenario internacional de la presupuestación pública: especial consideración de la imagen actual de la institución presupuestaria local», *Temas de Administración Local*, número 37, Centro de Estudios Municipales, Granada.

PARISIS, A. (1982), Presentación de resultados de la encuesta en el XVIII Congreso del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas (IIAS).

PREMCHAND, A. (1983), *Governmental budgeting and expenditure controls*, IMF, Washington DC.

SÁNCHEZ REVENGA, Jaime (1989), «La implantación del presupuesto por programas en la Administración pública española», tesis doctoral, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, UCM, Madrid.

– (1989), *Presupuestos Generales del Estado*, Ariel, Barcelona.

SCHICK, Allen (1978), *The road from ZBB*, P.A.R., Washington DC.

– (1986), «Macro-budgetary adaptations to fiscal stress in industrialized democracies», *Public Administration Review*, página 124 y siguientes.

– (1990), «Budgeting for results: Recent developments in five industrialized countries», *Public Administration Review*, enero-febrero.

SMITHIES, A. (1964), «Conceptual framework of the program budget», *Program Budgeting*, D. Novick L.A., Rand Corporation.

TARSCHYS, Daniel, (1985), «Curbing public expenditure: Current trends», *Journal of Public Policy*, vol. V.

TAYLOR, Graeme (1977), «Interaction to zero-base budgeting», *The Bureaucratic*, volumen 6, n.º 1.

US BUREAU OF THE BUDGET (1968), «Planning programming budgeting system», US Bureau of the Budget, *Bulletin*, n.º 68-9.

US OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET (1978), «Zero base budgeting», en HYDE y SHAFRITZ, *Governmental Budgeting*, Moore Pb.

WALTON, R., y DUTTON, J. (1969), «The management of interdepartamental conflict»,

*Administrative Science Quarterly*, vol. 14, número 1.

WALTON y MCKERSIE (1965), *A behavioural theory of labor negotiations*.

WAMSLEY y HEDBLOMM (1983), «Budgeting: Strategic instrument of mindless ritual?», en *Handbook of Organization Management*, William Eddy NY, M. Dekker;

WILDAVSKY, A. (1975), *Budgeting, a comparative theory of budgetary processes*. Little Brown and Co., Boston.

– (1978), «The political economy of efficiency», en HYDE y SHAFRITZ, *Governmental Budgeting*, Moore Pb. III.

– (1979), *The politics of the budgetary process*, tercera edición, Little Brown and Co., Boston.

– (1980), «Political implications of a budgetary reform», en *Perspectives on Budgeting*, Allen Schick, ASPA.

– (1985), *The politcs of the budgetary process*, Enciclopedia Internacional de Ciencias Sociales, V-8.

– (1988), *The new politcs of the budgetary process*, Scott, Foresman and Co., Londres.

– y ZAPICO, E. (1993), *National budgeting for economic and monetary union*, European Institute of Public Administration.

WINHAM, G. (1977), «Negotiations as a management process», *World Politics*, vol. 30, número 1.

ZAPICO GOÑI, Eduardo (1989), *La modernización simbólica del presupuesto público*, Bilbao, HAEE/IVAP.

– (1993), «Del Presupuesto por programas al *management* estratégico del gasto público: nuevo papel del Ministerio de Hacienda», *Ekonomiaz*, n.º 26.

– (1996), «Performance monitoring for budget management: A new role for the Budget Centre», *Cuadernos de trabajo*, n.º 4 Hacienda, IEF.

**Resumen**

El objetivo de este artículo es tratar de explicar por qué unas reformas que crearon grandes expectativas han tenido tan pobres resultados, y ofrecer líneas de reformas alternativas. En primer lugar, se parte del análisis de las principales limitaciones de las reformas presupuestarias que buscan la racionalidad en el gasto público. Se trata de desvelar tanto los obstáculos a la implantación del presupuesto por programas como sus deficiencias conceptuales. Posteriormente se contrastan las teorías «normativas» (PPBS, ZBB, etc.) con las teorías descriptivas (incrementalistas) sobre la realidad presupuestaria. Por último se plantea una tercera alternativa o vía de reforma presupuestaria que tenga en cuenta ambas aproximaciones y rompa con esta falsa dicotomía.

El dilema presupuesto por programas *vs.* incrementalismo presupuestario queda superado en la medida en que el primero considere variables de comportamiento y en que el segundo acepte el tratamiento de otros componentes de la negociación más allá del competitivo.

*Palabras clave:* reforma presupuestaria, presupuesto por programas, incrementalismo.

**Abstract**

This paper attempts to ascertain the reason why some reforms which generated great expectations have obtained such poor results, and it offers alternative reform solutions. Firstly, it starts with the analysis of the main limitations of the budgetary reforms which base their rationality on public expenditure. It seeks to reveal both, the bars to the implementation of the budget by programs as well as their conceptual deficiencies. Secondly, it contrasts the «normative» theories with the descriptive theories (incrementalists) concerning the budgetary reality. Lastly it raises a third alternative or way for budgetary reform which takes into account both approximations and which departs from such incorrect dichotomy.

The dilemma of program budgeting vs. incrementalist budgeting is solved if the former considers behavioural variables and if the latter allows for negotiation factors different to the competitive ones.

*Key words:* budgetary reform, program budgeting, incrementalism.

*JEL classification:* F13, F15.

# COLABORACIONES

## II. SISTEMA IMPOSITIVO

# UNA REFORMA A FONDO DEL SISTEMA FISCAL ESPAÑOL (*)

Manuel J. LAGARES CALVO

## INTRODUCCIÓN

PLANTEARSE una profunda reforma del sistema fiscal español es abrir un proceso cuyos resultados serán probablemente inciertos. Pero cualquier análisis de la realidad impositiva actual acaba conduciendo casi inexorablemente a la idea, frente a la relativa comodidad que para todos siempre representa un sistema ya conocido, de que la política económica española se resiente hoy —y se resentirá más en los próximos años— de la falta de los instrumentos fiscales apropiados para las etapas por las que ha de pasar nuestra economía en un futuro inmediato.

De ahí que cada día sean más quienes opinan que no debería retrasarse más el momento de iniciar el largo y difícil camino que conduzca a una profunda reforma tributaria en España. Este camino debería iniciarse con el debate de algunas propuestas concretas. Y para formular una propuesta en este sentido resulta necesario, en primer término, explicitar los objetivos deseables para la política fiscal; en segundo lugar, efectuar el análisis de los instrumentos tributarios vigentes que permita fundamentar la necesidad de la reforma y, por último, diseñar las líneas básicas de unos tributos que cumplan, mejor que los actuales, con las exigencias de los objetivos anteriormente enunciados.

Es evidente que cumplimentar adecuadamente las tres exigencias anteriores requiere de mayores medios que los que habitualmente pueden concentrarse en la preparación de un mero estudio sobre esta materia. No puede ser éste, en consecuencia, el objetivo próximo de este trabajo, aunque sí su pretensión remota. Por tanto, el análisis que sigue se limitará a presentar un esbozo simple y esquemático de algunos de los aspectos más críticos del sistema impositivo actual, sin perder por ello la esperanza de ayudar a la apertura de la reflexión necesaria para una reforma de nuestro sistema impositivo que le permita mayores niveles de operatividad al servicio de los objetivos de la política económica.

## I. POR QUÉ REFORMAR EL SISTEMA FISCAL ESPAÑOL

Reformar el sistema fiscal de cualquier país no debe ser, obviamente, la resultante de un proceso emprendido por el mero deseo de cambiar, sino la consecuencia de un conjunto de circunstancias que justifiquen plenamente el sentido y alcance de esa reforma. Entre ellas, el servicio a los fines u objetivos de la política económica debería ocupar siempre un lugar preponderante. Además, el sistema fiscal puede presentar problemas importantes en su funcionamiento que aconsejen la reforma. Pero caben también otras diversas justificaciones para una reforma tributaria, entre las que no pueden tampoco descartarse, en una economía cada vez más abierta y globalizada, los efectos competitivos derivados de las reformas tributarias en países del mismo entorno económico.

### 1. Tributación y objetivos de la política económica

El servicio a los fines de la política económica como uno de sus instrumentos más importantes es, posiblemente, la justificación última del sistema fiscal, pues dentro de las finalidades de esa política se incluye el suministro de bienes y servicios públicos. Pero, como es conocido, no todos los fines u objetivos de la política económica tienen hoy la misma vigencia ni los sistemas fiscales están orientados con igual dedicación al servicio de cada uno de tales fines.

a) *Vigencia de los distintos fines de la política económica*

Tradicionalmente la política económica se ha planteado como objetivo el lograr una asignación eficiente de recursos, una distribución equitativa de la renta y de la riqueza, un elevado grado de estabilidad en los precios con pleno empleo de factores y una importante tasa de crecimiento económico.

Sin embargo, no todos esos fines tienen hoy la misma vigencia e importancia ni son admitidos en igual grado por los analistas y los gobiernos, aunque, incluso en los países más desarrollados, continúa siendo hoy el crecimiento de la economía el objetivo central de la política económica —como lo ha venido siendo para el pensamiento económico desde el siglo XVI (1)— pues sólo un crecimiento sostenido permite mantener niveles crecientes de bienestar y situaciones próximas al pleno empleo en un mundo que incorpora, cada vez con mayor rapidez, tecnologías sustitutivas de la mano de obra. Para lograr ese crecimiento, se considera esencial alcanzar altos niveles de eficiencia en el sistema económico, lo cual es tarea que se encomienda, con buen sentido, a los efec-

tos de la competencia sobre los mercados, pero también será necesario conseguir la estabilidad de precios, pues sin ella no podrá garantizarse la continuidad del crecimiento en el tiempo.

El objetivo de una mejor distribución de la renta y la riqueza continúa también siendo muy importante para la política económica, pero ha cambiado apreciablemente de contenido en los últimos tiempos debido, en primer término, a que los países occidentales están situados en niveles de renta y riqueza que proporcionan a la mayoría de los individuos cobertura suficiente para sus necesidades básicas y, en segundo lugar, a que muchas de las posiciones tradicionales de privilegio —que eran las que solían generar las mayores desigualdades en renta y riqueza— están hoy más abiertas a todos y sometidas a una mayor competencia. Al ser la sociedad de esos países más permeable y dinámica y contar con una mayor igualdad de oportunidades, acepta también mejor las desigualdades derivadas del distinto esfuerzo y capacidad de los individuos, pues esfuerzo y capacidad constituyen motores importantes del crecimiento económico.

Sin embargo, las políticas de redistribución siguen siendo necesarias porque continúan existiendo pobres y marginados dentro de estas sociedades opulentas, y preocupa fuertemente su situación. Es un hecho comprobado que el crecimiento por sí mismo, aunque ha proporcionado niveles crecientes de bienestar a la mayoría de la población, no ha logrado resolver el problema de la pobreza, que parece creciente entre ciertos colectivos y que responde a causas y situaciones determinadas. Entre esas causas parecen jugar un papel importante, además de los niveles educativos y de salud, el desempleo, el cese de la actividad laboral por jubilación y la marginación social en todas sus formas.

Consecuentemente, la política fiscal de redistribución comienza a perseguir objetivos diferentes y a plantearse con instrumentos distintos a los de hace sólo unas décadas. Sus objetivos actuales se definen preferentemente con referencia a la lucha contra la pobreza y sus causas, y sus instrumentos más habituales son programas de gasto público que pretenden concentrar sus efectos casi exclusivamente en favor de individuos de rentas mínimas, sustituyendo gradualmente los viejos programas generales de gastos, pretendidamente redistributivos, pero extraordinariamente costosos y de efectos muy tenues, al estar diluidos entre toda la población y no afectar sólo a los realmente necesitados. Al mismo tiempo, la política fiscal de redistribución está abandonando también las formas tradicionales de la imposición directa progresiva, sustituyéndolas por otras estructuras que eximan, sin más, a las rentas que representan los niveles de vida más reducidos o que graven más tenuemente los consumos esenciales, pues así se logra proteger fiscalmente de un modo efectivo a los más pobres, mientras que las estructuras impositivas tradicionales ni responden estrictamente al objetivo de lucha contra la pobreza ni tampoco consiguen redistribuir la renta debido a su complejidad, a sus grandes escapatorias legales y a sus altos niveles de fraude. Por otra parte, esas formas tradicionales de la imposición suelen representar, en muchas ocasiones, obstáculos importantes para el crecimiento económico (Slemrod, 1994, pág. 133 y siguientes).

Sometido a profunda revisión, por otra parte, el papel que debe desempeñar el sector público desde el punto de vista de los servicios que presta y de los gastos que origina —pues su regla básica en este contexto no puede ser otra que la de mantener la neutralidad respecto a la asignación del mercado y conseguir un elevado grado de equilibrio financiero, más que la de influir directamente en la asignación de recursos—, el sistema fiscal comienza a percibirse de nuevo como lo que primitivamente fue: un medio para proporcionar financiación suficiente y estable al sector público bajo criterios de equidad en la distribución de la carga, y sin afectar en demasía a los fondos privados que impulsan el crecimiento, es decir, al ahorro. En consecuencia, se valora cada vez más su suficiencia y neutralidad, porque se opina, retomando el pensamiento clásico, que un sistema suficiente y neutral de impuestos —es decir, un sistema que evite el déficit sin afectar en exceso a las decisiones privadas que constituyen el motor del desarrollo— es el que mejor puede servir a la eficiencia y, consecuentemente, a la política de crecimiento y empleo. Y se intenta, al mismo tiempo, que el sistema tributario no incida en exceso sobre las rentas reducidas, eximiéndolas de tributación directa y atenuando el gravamen de los bienes que constituyen sus consumos más habituales.

Por otra parte, mantener un crecimiento estable obliga también a generar caudales de ahorro suficientes para financiar la formación de capital, pues en ello se encuentra otra de las claves del crecimiento, junto con la capacitación de los recursos humanos y la incorporación de innovaciones tecnológicas. Teniendo en cuenta, además, que el nivel mundial de ahorro resulta insuficiente para financiar la creciente demanda de capitales, re-

tener los propios ahorros dentro del país —e incluso atraer el ahorro exterior— y orientarlo hacia inversiones productivas constituye un objetivo esencial para aumentar el crecimiento y coadyuvar a la estabilidad económica.

La traducción de esta idea general al ámbito de las exigencias concretas que deberían orientar los sistemas fiscales conduce a un conjunto de prescripciones que están latentes en la opinión de quienes estudian y analizan los efectos de los impuestos y preparan las reformas tributarias de los próximos años en los principales países de nuestro entorno. Esas prescripciones, presididas por los criterios de suficiencia y neutralidad fiscal, pueden ser resumidas en las siguientes:

• *Suficiencia del sistema tributario.* La financiación del gasto público debe ser suficiente y estable, lo cual significa que el sistema tributario debe proporcionar cobertura financiera a los gastos en condiciones normales de actividad económica.

• *Flexibilidad de las recaudaciones.* Esto implica que los impuestos deben estar concebidos de forma que sus recaudaciones se ajusten automáticamente a la evolución de la coyuntura, aumentando en épocas de expansión y frenando su ritmo de crecimiento o disminuyendo en épocas de crisis, pues sólo así coadyuvarán a una acción anticíclica que estabilice la economía sin necesidad de actuaciones discrecionales.

• *Neutralidad frente a la oferta privada de ahorro.* El sistema fiscal debería, al menos, ser neutral frente a la oferta privada de ahorro, y eso, desde Hobbes hasta hoy, significa eximir de tributación a la renta ahorrada. Por el contrario, los sistemas tributarios vigentes en los países occidentales resultan, de hecho, fuertemente beligerantes contra el ahorro privado, y la experiencia demuestra, por otra parte, que el ahorro público —inexistente o negativo en la mayor parte de las ocasiones— no es sustitutivo de aquél.

• *No interferencia en las decisiones individuales de trabajo.* Si el sistema fiscal desanima esfuerzos adicionales, reduce el número de horas trabajadas, incita al abandono de la vida activa, desincentiva el empleo de la población femenina o, de cualquier otra forma, frena la oferta de trabajo, está disminuyendo la acumulación y uso de capital humano y, en consecuencia, las posibilidades potenciales de crecimiento económico.

• *No beligerancia contra la asunción de riesgos por parte de inversores y empresarios,* porque una sociedad que no asuma riesgos en el ámbito económico será una sociedad que no impulsará las actividades empresariales y que, en consecuencia, no será capaz de alcanzar altas cotas de desarrollo. En tanto el sistema fiscal actual discrimina en contra de la asunción de riesgos, constituye un obstáculo para el crecimiento económico.

• *No afectar negativamente a las decisiones de inversión,* ya que la formación de capital fijo es, junto con la acumulación de capital humano y la innovación tecnológica, uno de los motores básicos del crecimiento en una economía de mercado. Generalmente, los sistemas tributarios actuales no cumplen con las condiciones de neutralidad frente a la inversión que serían mínimamente deseables para no obstaculizar el desarrollo económico.

• *No distorsionar de modo apreciable el sistema de precios relativos,* porque esas distorsiones pueden provocar importantes ineficiencias en la asignación de recursos y, en consecuencia, reducir la capacidad de crecimiento.

Hay que advertir que no resulta fácil que un sistema fiscal cumpla rigurosamente con todos esos principios, pues, por su misma naturaleza y finalidad, reducirá el deseo de trabajar, inducirá al ocio, alterará la estructura del consumo, disminuirá el ahorro privado, afectará negativamente a las decisiones de inversión de los empresarios y rebajará los niveles de riesgos económicos asumidos por los ciudadanos (2). Todas estas serán, desde luego, consecuencias casi inevitables de la mera existencia del sistema fiscal, pero, según cuál sea su estructura y composición, esos efectos negativos podrán ser más o menos intensos, y sus consecuencias, más o menos graves. De ahí que lo que se trate de conseguir con las reformas impositivas que hoy se plantean sea el minimizar tales efectos negativos para que cumpla sus objetivos recaudatorios con la máxima eficiencia, es decir, con las menores interferencias posibles sobre el sistema económico.

b) *Las finalidades iniciales del actual sistema fiscal español*

En el caso de España, puede decirse que, al ser su actual sistema fiscal un producto de las importantes reformas acometidas en el ámbito de la imposición directa entre 1977 y 1978 y demoradas en la imposición indirecta hasta 1986, su planteamiento arranca de unos conceptos enraizados en los principios tributarios utilizados a finales de los sesenta y primeros años de la década de los setenta. De hecho, todo el esquema de reforma tributaria que se puso en marcha a partir de 1977 estuvo plenamen-

te diseñado a principios de 1973, por lo que fue concebido, de hecho, bajo ideas y principios anteriores a la primera crisis del petróleo y a las profundas modificaciones estructurales que se produjeron posteriormente.

El escenario en el que se definió y concretó la estructura tributaria que se pondría en vigor a partir de 1977 poco tiene que ver con el actual. Como es bien conocido, a principios de la década de los setenta el crecimiento económico en España parecía garantizado a niveles altos, la oferta de ahorro era suficiente para las necesidades de formación de capital, y la economía española estaba poco abierta a la competencia exterior y fuertemente regulada en su funcionamiento. A todo ello había que añadir una estructura rígidamente centralizada del Estado, que ponía en manos de la Administración central la práctica totalidad de los ingresos impositivos y dejaba a disposición de la Hacienda local tan sólo un reducido cuadro de tributos marginales.

En tal contexto, parece lógico que, cuando desde el Ministerio de Hacienda se solicitó, a principios de la década de los setenta, la redacción de los esquemas iniciales para la reforma, se señalaran como prioridades más importantes la de alcanzar un relativo nivel de estabilidad en los precios y la de obtener recaudaciones suficientes para atender al crecimiento de los gastos públicos. Por su parte, quienes prepararon ese esquema de reforma desde el Instituto de Estudios Fiscales intentaron recoger el malestar popular existente ante una distribución desigual de la renta y de la riqueza que, en opinión de la mayoría, debía ser reducida mediante los instrumentos fiscales adecuados y, sobre todo, la idea ampliamente extendida de que el sistema fiscal vigente en aquellos años introducía fuertes niveles de injusticia en la distribución de su carga entre los ciudadanos.

De esta manera, resultaba casi inevitable que en el diseño de aquella reforma se tomasen como objetivos principales tanto alcanzar una más justa distribución de la carga impositiva, que coadyuvase a mejorar la distribución de la renta y de la riqueza, como lograr la flexibilidad y la suficiencia de las recaudaciones para conseguir un importante efecto estabilizador del sector público, incluso ante necesidades crecientes de financiación exigidas por el propio proceso de crecimiento económico. Estos fueron, básicamente, los objetivos pretendidos con aquella reforma tributaria, añadiéndose a los anteriores el de alcanzar también una estructura impositiva similar a la de los países europeos más próximos, introduciendo en nuestro sistema las instituciones tributarias vigentes en aquellos momentos en tales países (3). En todo caso, la progresividad formal se utilizó con bastante prudencia en aquella reforma, pues se limitó el valor máximo del tipo medio del impuesto sobre la renta de las personas físicas al 40 por 100.

Sin embargo, la situación actual respecto a los objetivos generales de la política económica ha cambiado de forma sensible, pues también han experimentado un cambio muy importante las circunstancias en las que actualmente se mueve la economía española. En primer término, el desarrollo económico a ritmos elevados no parece ya hoy algo tan seguro ni inevitable como a finales de la década de los sesenta, y la crisis de los pasados ejercicios ha puesto de manifiesto cómo son posibles, incluso, tasas negativas de crecimiento. Además, el ahorro generado en la economía nacional no parece suficiente ante las necesidades crecientes de capital y, por si fuese poco, en los mercados internacionales han aparecido nuevos demandantes de recursos —países en vías de desarrollo y países del Este europeo— que hacen más apremiante la necesidad de elevar la tasa interna de ahorro.

Por otra parte, la economía española ha alcanzado un fuerte grado de apertura hacia el exterior y de desregulación interior, enfrentándose a una competencia cada vez más intensa en todos los ámbitos. De ahí que la eficiencia en la asignación resulte hoy vital para sobrevivir en el mundo de competencia creciente en el que nos desenvolvemos. También los objetivos de estabilidad de precios y de pleno empleo se han hecho más exigentes que en el pasado, al tiempo que la más igualitaria distribución de la renta y de la riqueza y lo más altos niveles de vida han cambiado, en parte al menos, el objetivo de la redistribución que con tanta intensidad se hacía sentir a principios de los años setenta, planteándose hoy, sobre todo, como una acción en favor de los más pobres, pues en una sociedad con sus necesidades más perentorias ya resueltas y, sobre todo, con una mayor igualdad de oportunidades y un grado más elevado de movilidad, las diferencias individuales de renta —menores hoy que entonces— suelen ser admitidas más fácilmente. Por otra parte, la posición de los españoles parece que es actualmente negativa respecto a que los impuestos pretendan una fuerte redistribución de renta y riqueza (Ministerio de Economía y Hacienda, 1994a), lo que debería ser tomado en cuenta a la hora de diseñar la futura reforma de los tributos, orientando ésta prioritariamente al servicio a la eficiencia y evitando, en todo caso,

elevados tipos de gravamen y progresividades nominales excesivas, pero sin abandonar el objetivo de lucha contra la pobreza.

Consecuencia de lo anterior es que los objetivos que actualmente parecen prioritarios para la política económica no resultan ser los fines a los que sirve con mayor fidelidad nuestro sistema fiscal. Ese sistema parece encontrarse anclado en la doctrina fiscal de los años sesenta, con una progresividad nominal que se hizo fuertemente beligerante en la segunda mitad de la década de los ochenta. Además, genera importantes distorsiones en los precios, debido al alto nivel de las cotizaciones sociales, y perturba innecesariamente el ahorro de las familias, cuyo impulso debería constituir una atención prioritaria para lograr el más rápido crecimiento. Por último, aunque no desde luego en último lugar, el empleo se ve dificultado por una estructura impositiva con exceso de cotizaciones sociales, y la competitividad exterior tampoco sale demasiado bien parada si se juzgan los efectos previsibles del exceso relativo de tales cotizaciones.

Las distorsiones económicas que origina el sistema fiscal resultan, en general, bastante importantes. Así, por ejemplo, el efecto combinado del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) y de las contribuciones empresariales para financiar la seguridad social ha podido ser negativo para la recuperación del empleo en España. Por otro lado, los altos tipos marginales del IRPF pueden estar teniendo un efecto de desestímulo en la oferta de trabajo y de ahorro, y en la aceptación de riesgos económicos, al igual que un efecto de estímulo no despreciable respecto al aumento del fraude fiscal. A su vez, el ahorro familiar se debe haber visto afectado por la doble imposición de dividendos, mientras que el tratamiento impositivo diferenciado que se aplica según las clases de activos en que se materializa el ahorro está distorsionando esa materialización posiblemente de modo no eficiente. En otro ámbito, la dispersión importante de la carga fiscal según sectores productivos que venía introduciendo el Impuesto sobre Sociedades (IS) ha afectado también al volumen y composición de las inversiones e, igualmente, la fiscalidad de las inversiones exteriores puede estar produciendo importantes distorsiones debido a su falta de neutralidad. En este terreno resulta, además, urgente reconocer el fuerte condicionamiento que ha supuesto la libre circulación de capitales sobre la tributación de los rendimientos del capital.

Posiblemente, todos estos factores sean motivos suficientes para justificar la necesidad de una reforma que, manteniendo la actual estructura de impuestos, introduzca un ajuste más adecuado de los instrumentos tributarios a los nuevos objetivos de la política económica. Pero, por si ello fuera poco, la nueva estructura territorial derivada de la Constitución también parece estar recabando una distribución distinta de las recaudaciones, más adaptada a la organización autonómica del Estado y, sobre todo, que permita mayores dosis de corresponsabilidad fiscal en las comunidades autónomas.

## 2. Otros problemas generales del sistema fiscal

Los problemas que acaban de enumerarse no cierran el conjunto de los que hoy afectan al sistema fiscal español, que se ve afectado también por otros que no por su exposición en segundo plano son menos importantes que los anteriores.

Entre estos problemas destaca, en primer lugar, el generado por la baja calidad jurídica de las normas que lo regulan y, sobre todo, de las modificaciones habidas durante la última década. Esa mala calidad de las normas hace que una buena parte de la legislación tributaria vigente requiera de una mayor concordancia y nitidez en sus planteamientos. Este requisito se vería mejor cumplido si, además, se lograse una mejor coordinación estructural entre los impuestos del cuadro tributario y se unificasen sus reglas de valoración.

En segundo término, la Administración tributaria también presenta problemas importantes desde el punto de vista de su organización y eficiencia. Es un tópico decir que un sistema fiscal vale lo que valga la Administración que lo aplique, pero, justamente por eso, hay que insistir en este ámbito de problemas. La Agencia Tributaria, organización que debería seguir la línea de los nuevos sistemas de gestión pública, tiene todavía retos importantes pendientes en el ámbito de una política de personal coherente, en el uso de métodos eficientes en su organización interna y en la obtención y tratamiento de la información tributaria.

En tercer lugar, el sistema fiscal español consiente un alto nivel de incumplimiento o fraude. A este respecto, algunos estudios han dado una idea del orden de magnitud de las ganancias potenciales de recaudación que podrían alcanzarse si una más eficiente gestión del sistema lograse reducir este problema. Los resultados, además de confirmar un significativo aumento de la economía sumergida en la segunda mitad de los ochenta, indican que lo no recaudado tiene una consi-

derable cuantía respecto al PIB, aun cuando no se incluya el fraude existente en las cotizaciones a la seguridad social. Esto indica que existe un margen para mejorar la recaudación mediante la reducción del fraude, lo que permitiría quizás disminuir la carga de quienes pagan sus impuestos.

El cuarto y ultimo grupo de problemas que se plantean en el sistema fiscal español es el generado por un rápido crecimiento de la presión fiscal en los últimos años, crecimiento que ha sido muy importante. Así, entre 1980 y 1993 España ha aumentado su presión fiscal desde un 24,1 hasta un 35,1 por 100 del PIB, mientras que el conjunto de países de la OCDE ha pasado en esos años de una presión del 35 a otra del 38,7 por 100 (OCDE, 1995, cuadro n.º 3, pág. 73). Estos datos nos ponen a la cabeza de los ritmos de crecimiento de la presión fiscal en la comparación internacional —aunque sus niveles absolutos no sean los más altos— y subrayan que lo pagado por los servicios públicos en España ha aumentado considerable y rápidamente, pese a que no haya alcanzado a financiar la totalidad de los gastos.

## 3. La financiación autonómica y sus problemas específicos

La oportunidad de una posible reforma del sistema fiscal español se ha de evaluar también teniendo en cuenta la necesidad de encontrar solución adecuada a los problemas que se plantean respecto a la financiación de las comunidades autónomas. Aunque aquí no se tratarán tales problemas en profundidad, sí resulta necesario efectuar una enumeración de los mismos, debido a sus repercusiones sobre la necesidad y urgencia de la reforma del sistema fiscal, e incluso sobre la propia estructura y contenido de esta reforma.

Como es conocido, para la financiación de cualquier sistema de organización territorial del sector público similar a nuestro sistema de comunidades autónomas, caben dos posibilidades bien diferentes: una, consiste en dotar a tales comunidades autónomas de un sistema fiscal, distinto o coincidente con el estatal, pero autónomo, en el sentido de que tales comunidades tengan capacidad para alterar los parámetros que definen la tributación; otra, consiste en compensar a las comunidades autónomas respecto al coste de los servicios que asumen, mediante subvenciones o transferencias ligadas a participaciones en las recaudaciones de los tributos estatales.

La solución adoptada en España, aunque se configura con elementos que incluyen algunas características de la primera de las alternativas indicadas —tales como la existencia de ciertos tributos cedidos o algunos impuestos propios de las comunidades—, ha venido aplicando realmente hasta ahora una estructura típicamente participativa en los ingresos estatales para las comunidades de régimen común, aunque las comunidades forales sigan el modelo del sistema fiscal propio, pero coincidente en sus grandes líneas con el modelo tributario estatal.

Sin embargo, la solución de financiar a las comunidades autónomas mediante una mera participación en los ingresos estatales viene siendo rechazada por la doctrina, y presenta serios inconvenientes en la práctica. El análisis doctrinal señala que la solución participativa impide la necesaria conexión entre gastos e ingresos en el ámbito de cada comunidad y, al impedir el adecuado funcionamiento de los criterios que fundamentan la elección social, introduce graves ineficiencias en la actuación del sector público. La realidad cotidiana indica que en este tipo de soluciones, al ser las comunidades las que tienen capacidad de decisión sobre el gasto y la Hacienda central la encargada de recaudar los impuestos, las peticiones de financiación de las comunidades a la Hacienda central tienden hacia el infinito, y la deuda autonómica, a crecer a ritmos considerables.

Estos problemas se están planteando actualmente en España, y su solución ha tenido que ser abordada con cierta premura en el proyecto presupuestario de 1997. Ante esta nueva concepción de la financiación autonómica, parece lógico que la reforma de los tributos estatales haya también de orientarse de modo que permita el juego de una solución genuinamente autónomica en la financiación de las haciendas territoriales, y sin que esta solución exija de la existencia de un sistema fiscal específico para las comunidades, pues ello duplicaría el sistema estatal, con los inconvenientes que tal duplicación originaría. Encontrar esa solución parece urgente, ya que las fórmulas puramente participativas habrán de continuar cediendo terreno en un futuro inmediato.

## 4. Criterios internacionales de reforma fiscal

Las reformas fiscales más recientes en los países del contexto económico en que España se sitúa señalan también algunas líneas de acción para la reforma de nuestro sistema fiscal.

Una de las primeras de esas líneas es la que indica la necesidad de reducción de los tipos impositivos marginales en la tri-

butación sobre la renta. Es bien conocido que los inconvenientes de unos tipos marginales altos se reflejan en pérdidas de bienestar individual originadas por la tributación y en posibles efectos de desestímulo al trabajo, al ahorro o a la aceptación de riesgos económicos.

Hay que subrayar también que, además de una rebaja de los tipos marginales, las reformas fiscales más recientes han introducido reducciones en el número de tramos de las tarifas de la imposición individual sobre la renta. Incluso han considerado seriamente la posibilidad de utilizar un tipo único de gravamen en esta clase de tributación. Las ventajas de esta simplificación de la tarifa de tipos impositivos son importantes, especialmente en el ámbito de la promediación de las ganancias de capital y en el de la acumulación de rentas en una unidad familiar, problemas tradicionales de todo impuesto personal formalmente progresivo. Si, por otro lado, la probabilidad de que un contribuyente se mantenga en un mismo tramo a lo largo del tiempo fuese alta, al existir pocos tramos en la tarifa, la influencia de los impuestos sobre el ritmo temporal con el que se plantean las transacciones económicas desaparecería, la inflación tendría unos menores efectos en el ámbito fiscal y se podría mejorar la adecuación entre las cantidades retenidas y los pagos impositivos finales, disminuyendo considerablemente los costes administrativos del sistema fiscal.

Los tipos impositivos menores tienen, además, otra importante ventaja: muchos de los beneficios fiscales existentes pierden interés al reducirse los tipos, con lo que su eliminación se hace políticamente más factible. El incremento recaudatorio que tal eliminación origina respaldaría, a su vez, la reducción de los tipos impositivos. De ahí que otro importante objetivo de las reformas tributarias en algunos países haya sido el de aplicar tipos menores sobre bases imponibles más amplias, fundamentándose la defensa política de esta línea de reforma en el trueque de beneficios fiscales por tipos impositivos más bajos. Todo ello ha mejorado, además, la neutralidad del sistema fiscal, reduciendo los efectos fiscales sobre las decisiones de los ciudadanos respecto al trabajo, al ahorro, a la inversión o a la asunción de riesgos.

Además de la reducción de tipos y de la correspondiente extensión de las bases tributarias, las reformas fiscales más recientes parecen estar volviendo su interés hacia la imposición sobre consumos específicos. Se pretende, con la revitalización de estas figuras, aceptar algunos de los postulados de la imposición óptima en el ámbito de los tributos indirectos y, sobre todo, regular el consumo de ciertos bienes —considerados libres hasta ahora, pero cada día más escasos— y alcanzar el gravamen del ocio a través del gravamen de los consumos que suelen ser complementarios de su disfrute.

## II. HACIA DÓNDE ORIENTAR EL SISTEMA FISCAL ESPAÑOL

Los objetivos a los que, en los momentos actuales, ha de servir el sistema fiscal han sido delimitados por el análisis anterior. El impulso al crecimiento de la producción derivado de una mayor eficiencia del sistema impositivo, especialmente en lo relativo a su estímulo a la generación de ahorro interior y a la captación del ahorro externo; la suficiencia y la flexibilidad de la recaudación para evitar efectos negativos en el ámbito de la estabilidad, y, por último, un adecuado servicio a la distribución en su concepción más actual son, en consecuencia, las prioridades más evidentes a las que hoy debería responder el sistema impositivo.

Sin embargo, el sistema fiscal español quizá no ofrezca actualmente respuestas adecuadas ni suficientes frente a tales objetivos. Muchos son los indicios que comienzan a señalar esa incapacidad, pero no tantos quizá todavía los análisis para fundamentar plenamente una nueva reforma tributaria en España.

### 1. La eficiencia como exigencia prioritaria

Suele mantenerse que un sistema impositivo ha de ser neutral para ser eficiente. Ello significa que los impuestos no deben alterar la asignación de recursos que se origina en el mercado, y éste parece un requisito que hoy suele tomar un protagonismo especial en cualquier intento de reforma de la imposición. Ser neutral equivale, como ya se ha expuesto anteriormente, a no reducir la oferta de trabajo o la de ahorro, no alterar la estructura de los bienes que integran el consumo familiar, no reducir los riesgos que están dispuestos a asumir quienes adquieren activos financieros, no afectar negativamente a la inversión de las empresas y no reducir las exportaciones, pues éstos son los ámbitos en que más frecuentemente se concreta la exigencia de neutralidad de un sistema impositivo.

Resulta difícil cuantificar con precisión los posibles efectos negativos de la imposición sobre el ahorro porque, como es bien conocido, los efectos renta y sustitución suelen tener signos opuestos, y porque los instrumentos econométricos al uso no

siempre proporcionan pruebas definitivas, especialmente cuando no se producen transformaciones sustanciales y frecuentes de los sistemas impositivos que permitan evaluar con suficiente perspectiva sus repercusiones sobre las distintas variables económicas (4).

Pese a ello, cada vez existe mayor consenso en que los actuales impuestos sobre la renta someten a un exceso de tributación a la renta ahorrada e inducen a las familias al consumo, en lugar de favorecer su ahorro. Se produce este efecto debido a la fuerte progresividad formal de las tarifas, que acumulan mayor carga impositiva en los tramos superiores de renta, que es donde mayor ahorro se genera. Adicionalmente, porque, una vez gravada la renta por el impuesto sobre esta magnitud, la parte ahorrada de la misma acabará originando nuevos gravámenes en el futuro que reducen su valor actual, mientras que la parte consumida no volverá a ser gravada en la imposición sobre la renta (5). Como el ahorro familiar es un componente básico del ahorro nacional y el ahorro público no suele ser sustitutivo del ahorro privado, la reducción de la carga fiscal sobre el ahorro de las familias o la reducción del gravamen de los rendimientos del capital —lo cual constituye una forma alternativa de reducir la carga fiscal sobre el ahorro— pueden coadyuvar al aumento de esta variable o a evitar su deslocalización, lo que, como ya se ha indicado, resulta un factor de la máxima importancia para garantizar el crecimiento económico.

En el caso de España, la fuerte progresividad formal de la tarifa del IRPF puede afectar negativamente al ahorro de las familias y, en general, la mera existencia del impuesto sobre la renta parece que afecta negativamente a esta magnitud (6). Hay que advertir, sin embargo, que la exención temporal de que gozan determinadas cantidades procedentes de la renta familiar y destinadas a nutrir fondos de pensiones, y el gravamen atenuado de los rendimientos de capital generados por los fondos de inversión bajo determinados supuestos, constituyen formas importantes de reducir la carga fiscal sobre la parte de ahorro que acaba materializándose en colocaciones como las señaladas (7).

Por otra parte, parece que cada vez hay mayor acuerdo acerca de que una imposición de fuerte progresividad formal reduce la oferta de trabajo y, aunque también en este caso los efectos renta y sustitución tengan signos opuestos, los análisis empíricos parecen mostrar que la imposición progresiva reduce, al menos, la oferta de trabajo de las mujeres casadas e induce a empleos en la economía sumergida. Como el IRPF tiene en España una progresividad nominal muy acentuada, resulta bastante plausible la hipótesis de que el sistema impositivo no es neutral respecto a la oferta de trabajo.

Desde el punto de vista de la demanda del factor trabajo —oferta de empleo—, la situación actual en España es claramente no neutral. El fuerte peso relativo de los ingresos procedentes de las cotizaciones sociales, que alcanzó en nuestro país el 39,7 por 100 del total de los ingresos impositivos del sector público en 1994, frente al 29,8 por 100 como promedio en los países de la Unión Europea, hace que el empleo de mano de obra se encuentre fuertemente penalizado, en términos relativos, por la estructura del sistema fiscal. Ello contrasta agudamente con la situación de desempleo elevado que ha caracterizado de siempre a la economía española.

Sin embargo, no puede decirse que nuestro sistema fiscal genere un exceso de gravamen distorsionador de la estructura de los bienes consumidos, pues España mantiene hoy una imposición sobre el consumo más reducida que la de otros países de nuestro entorno, y fundamentada casi exclusivamente en el IVA, pues los impuestos especiales sobre esta magnitud tienen un peso claramente más reducido que en la media de la Unión Europea.

Desde el punto de vista de la asunción de riesgos, los efectos de la tributación suelen ser siempre negativos, pues los impuestos que se utilizan reducen, en condiciones normales de aversión, el nivel de riesgo que está dispuesto a asumir el contribuyente. La reducción suele ser mayor a medida que la progresividad se eleva, aunque la compensación de pérdidas en la imposición sobre la renta pueda atenuar ese impacto. De todas formas, como la compensación de pérdidas en España se permite sólo hacia adelante —es decir, con beneficios futuros, y no con los procedentes de ejercicios pasados, como ocurre en otros países— y de un modo limitado, pues las pérdidas de capital no pueden compensarse con renta ordinaria, probablemente nuestro sistema tenga mayores efectos negativos sobre la asunción de riesgos que otros sistemas tributarios. A ello hay que añadir que, además, la progresividad nominal es elevada y que, hasta hace bien poco, a esa progresividad se unía la doble carga del Impuesto sobre Sociedades previo, todo lo cual refuerza la hipótesis de que el actual sistema fiscal actúa en contra de la asunción de riesgos.

## 2. El servicio a la estabilidad como requisito indispensable

Como se ha indicado anteriormente, el servicio de cualquier sistema fiscal a la estabilidad constituye una condición esencial que lo justifica y condiciona, máxime en situaciones de importantes déficit públicos como la que actualmente se atraviesa en España. Ese servicio a la estabilidad implica habitualmente que el sistema fiscal tenga que ser suficiente y flexible en sus recaudaciones. De ahí que los requisitos de suficiencia y flexibilidad deban ser especialmente valorados en el diseño de una posible reforma impositiva.

a) *La suficiencia, valor esencial del sistema impositivo*

Parece lógico que una de las cualidades más importantes de todo sistema fiscal sea la de recaudar lo suficiente para evitar la aparición de déficit públicos, aunque no siempre todos los déficit hayan de ser evitados sistemáticamente por la suficiencia recaudatoria del sistema impositivo. A estos efectos, resulta útil diferenciar entre los déficit generados discrecional o automáticamente por una combinación apropiada de menores recaudaciones del sistema impositivo y mayores gastos para compensar una situación depresiva y aquellos otros que persisten incluso en situaciones de normalidad coyuntural o de franca expansión económica. Aparte de que se considere adecuada o no la utilización de las magnitudes fiscales para combatir situaciones de depresión en la demanda global, la estimación de la cuantía del déficit que responde a situaciones coyunturales depresivas —déficit coyuntural— y de la que se deriva de un fallo más profundo en el necesario equilibrio entre gastos e ingresos públicos —déficit estructural— tiene una solución compleja.

Pero, como es conocido, algunas organizaciones internacionales ofrecen periódicamente valoraciones del déficit estructural en que incurren los distintos países, es decir, del déficit que no puede achacarse a una coyuntura económica depresiva. Conforme a esas estimaciones, España se sitúa desde 1980 en valores de déficit estructural claramente superiores a la media de los países de la OCDE y, también, a la media de los países europeos de esta organización, lo que subraya la falta de adecuación entre nuestros gastos e ingresos públicos y la necesidad de un reajuste de ambas magnitudes.

Desde luego, ese reajuste podría venir tanto por la vía de la reducción de los gastos público como por el camino del crecimiento de las recaudaciones tributarias, pero, teniendo en cuenta que las recaudaciones tributarias han venido creciendo fuertemente en España a lo largo de los últimos quince años, a tasas notablemente superiores a las de crecimiento del PIB en términos monetarios, la existencia de déficit estructurales parece producto de un exceso en los gastos más que de cortedad en los ingresos. De ahí que lo más deseable sería que el ajuste se produjese mediante una reducción del gasto público, que ha llegado a superar el 48,2 por 100 del PIB en términos de contabilidad nacional y para el conjunto de las administraciones públicas en 1994, generando un déficit en ese año del 6,7 por 100 del PIB, lo que subraya la necesidad y perentoriedad de la suficiencia.

La suficiencia es, pues, un requisito que debe cumplir con urgencia el sector público español, ya que, aparte de su valor intrínseco para la estabilidad económica, resulta también esencial hoy para participar desde el principio en el proceso de instauración de la moneda única europea. Por ello, cualquier proceso racional de reforma tributaria ha de plantearse en estos momentos bajo la condición de conservar, al menos, la tendencia creciente de las recaudaciones, pues un cambio de signo en esa tendencia implicaría fuertes costes para la economía española, al no cumplir con los requisitos sobre déficit público exigidos por el Tratado de la Unión Europea. Quede bien sentado, en consecuencia, que la reforma no debería poner en peligro los niveles recaudatorios esperados del sistema fiscal.

b) *La flexibilidad como característica necesaria*

Desde el punto de vista de su servicio a la estabilidad económica, otra de las características que debe cumplir habitualmente un sistema impositivo es la de alcanzar un alto grado de flexibilidad recaudatoria automática. Esto significa, como es bien conocido, elasticidad-renta elevada, sin que tal elasticidad se derive de alteraciones discrecionales en los tipos o en las reglas que definen los demás elementos que configuran la recaudación tributaria. Sólo con un grado importante de flexibilidad automática podrá el sistema fiscal seguir adecuadamente la cambiante coyuntura de cualquier economía a lo largo del tiempo y coadyuvar a la atenuación de las fluctuaciones de la demanda global. La flexibilidad automática, por tanto, constituye un requisito esencial para que el sistema fiscal actúe compensando la situación coyuntural y reduciendo, en consecuencia, las fluctuaciones de la coyuntura económica sin necesidad de intervenciones discrecionales.

La flexibilidad automática, sin embargo, resulta difícil de calcular y, en muchas ocasiones, su valoración puede llegar a ser muy arbitraria debido a las hipótesis de comportamiento de los distintos impuestos que hay que introducir para su estimación. De ahí que quizá los valores de la elasticidad global sean suficientes para nuestros propósitos. Como ya se ha indicado, la flexibilidad global del sistema impositivo se mide por la elasticidad-renta, por lo que un sistema que ofrezca una elasticidad-renta superior a la unidad habrá de considerarse un sistema globalmente flexible. En el caso de nuestro sistema fiscal, su elasticidad-renta entre 1980 y 1990 fue muy elevada, alcanzando un valor de 1,44, lo cual significa que la tasa de crecimiento de sus recaudaciones en el período considerado superó en un 44 por 100 a la tasa de crecimiento nominal del PIB. Sin embargo, entre 1990 y 1994 la elasticidad-renta del sistema fiscal se redujo a 1,13, por lo que parece, en consecuencia, que el sistema impositivo está anquilosándose y perdiendo en los últimos años la flexibilidad recaudatoria global de que hizo gala en la década de los años ochenta. De ahí que los datos de la flexibilidad global en los últimos ejercicios refuercen también la necesidad de un reajuste que mantenga la capacidad estabilizadora de las recaudaciones impositivas.

## 3. Equidad y redistribución como criterios del cambio fiscal

El servicio a la equidad en la distribución entre los ciudadanos de los costes de los servicios públicos, así como la utilización del sistema impositivo como instrumento para alcanzar una mayor igualdad en la distribución de la renta y de la riqueza, han sido objetivos a los que debía responder inexcusablemente todo sistema fiscal. De ahí que la descripción de los factores que hoy definen una respuesta válida a tales objetivos merezca de un mayor detenimiento.

### a) *Equidad en la distribución de la carga tributaria*

La equidad en la distribución de los impuestos exige como primer requisito la generalidad, pues difícilmente puede considerarse como justo un sistema que recaiga sólo sobre algunas manifestaciones de la capacidad de pago y no sobre otras. Para ello, el conjunto de los impuestos debería tener pocas vías de escape de la capacidad de pago de los contribuyentes, y no cabe duda de que el sistema impositivo español, al menos sobre el papel, tiene hoy una estructura que está planteada de forma que sean pocas las capacidades contributivas que puedan quedar exentas de gravamen.

Sin embargo, si en lugar de a las disposiciones legales vigentes se atiende a la realidad cotidiana, es necesario concluir que nuestro sistema fiscal no es tan general como parece, porque es muy posible que entre un 30 y un 40 por 100 de las capacidades tributarias eludan, de forma legal o ilegal, el peso de los impuestos. Bien cierto es que en todos los países existe fraude fiscal, y que los «huecos» legales de las estructuras tributarias permiten la evasión o elusión de la carga impositiva. Pero la proporción en que esto ocurre obliga a una reconsideración de las figuras más importantes de nuestro sistema fiscal y, sin lugar a dudas, a una reforma a fondo de la Administración que debe aplicarlo.

Un aspecto distinto de la equidad es el tratamiento que el sistema impositivo otorga a quienes cumplen con las normas vigentes y, desde esa perspectiva, dos son los problemas que actualmente afectan a la figura clave de todo sistema fiscal moderno, es decir, al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

El primero de ellos es que en España el tipo marginal máximo del IRPF es del 56 por 100 y, en una consideración aislada de los impuestos respecto a los servicios que financian, no parece equitativo que el sector público tenga una participación de tal cuantía en los ingresos marginales de los ciudadanos. El fundamento de esta opinión se encuentra en que una tributación marginal superior al 50 por 100 supone que el sector público participa en las rentas adicionales generadas por cada individuo en mayor proporción, incluso, que el propio sujeto que, con su esfuerzo o riesgo, las genera, lo cual puede parecer no equitativo. Bien cierto es, sin embargo, que la consideración de los servicios públicos que simultáneamente se reciben puede tratar de destruir en parte el aparente fundamento de esta opinión (8). Pero, incluso tomando en cuenta la evidente conexión entre impuestos y servicios públicos, no parece que una regla que supere abiertamente la frontera del 50 por 100 pueda ser admitida sin más como equitativa, especialmente cuando muchos países de la Unión Europea, con servicios públicos más importantes y cuantiosos que los españoles, han establecido o están a punto de establecer niveles significativamente más bajos para sus tipos impositivos máximos.

A la evaluación anterior habría que añadir el efecto del Impuesto sobre el Patrimonio (IP), que puede situar el tipo impositivo medio de la imposición sobre la renta en el 70 por 100, o más, en términos de la cuota conjunta de ambos tri-

butos. Sumando para estos contribuyentes la imposición sobre el consumo, la posible carga de la seguridad social y el peso de la tributación local, parece evidente que la presión fiscal en estos casos y otros similares puede llegar a ser muy alta respecto a cualquier comparación internacional, pese a que sus valores medios para el conjunto de los individuos —incluidos en la media, claro está, los que evaden los tributos— se mantengan en límites más aceptables.

El segundo problema que afecta con especial dureza al IRPF es el de la inflación no reconocida en sus tarifas. Cuando entre 1980 y 1994 el nivel de precios en España, medido por el deflactor del PIB, se ha multiplicado por tres, las tarifas del IRPF no han seguido ni de lejos la evolución de los precios, introduciendo, por tanto, en el sistema fiscal lo que suele conocerse como efecto de «progresividad en frío». Bien cierto es que en 1996 se ha intentado poner tímido remedio a este problema reduciendo las tarifas de modo que se ajustasen al nivel de inflación previsto para el ejercicio. Sin embargo, tan modesta corrección ha olvidado todo el proceso inflacionista pasado, dando por bueno, con evidente falta de equidad, el fuerte aumento de carga que habían venido padeciendo en años anteriores quienes habían cumplido con sus deberes tributarios. En el proyecto presupuestario para 1997 incluso tales tímidas correcciones parecen haber sido olvidadas.

b) *Progresividad y redistribución: un planteamiento actual*

Hasta hace bien poco, la mayoría de los sistemas fiscales de los países desarrollados pretendían lograr una mejora en la distribución de la renta y la riqueza limitándose a establecer una progresividad nominal fuertemente beligerante contra las rentas elevadas —que, de hecho, se atenuaba sensiblemente a través de exenciones e incentivos específicos—, al tiempo que se olvidaban de proteger adecuadamente las rentas reducidas, que acababan soportando proporciones importantes de la carga fiscal total. La necesidad de captar votos entre las clases medias de la población, habitualmente las más numerosas e influyentes en el ámbito político, conducía a una distribución relativamente uniforme de la carga fiscal entre clases medias y bajas, con una apariencia de progresividad sobre las clases de rentas más elevadas que, sin embargo, era fácilmente eludida por éstas y acababa recayendo, casi en exclusiva, sobre los rendimientos de los trabajadores más cualificados y sobre los ingresos de los profesionales con ejercicio dependiente en el sector público o en las grandes empresas.

Sin embargo, hoy se tiende, como ya se ha indicado anteriormente, a que las acciones de redistribución de la renta y de la riqueza para lograr una sociedad más igualitaria se concreten, básicamente, en políticas orientadas a la lucha contra la pobreza a través del gasto público y en tributos que eximan o reduzcan la tributación de los individuos con menores rentas, graduando más cuidadosa y efectivamente la tributación de las rentas elevadas. Esto es debido a las nocivas consecuencias que para el crecimiento económico suele tener una progresividad nominal excesiva, por sus efectos negativos sobre el trabajo, el ahorro, la inversión o la asunción de riesgos, pero, sobre todo, por los escasos efectos que en la práctica produce a favor de la igualdad, especialmente cuando las fronteras nacionales no son ya obstáculo alguno para la libre circulación de los capitales, e incluso de las personas.

La libre circulación de capitales y la globalización de los mercados ha generado un fuerte proceso de deslocalización por motivos fiscales —el «votar con los pies» de la literatura sobre elección social de hace tan sólo unas décadas—, que ha pasado en pocos años de la categoría de mera predicción científica a la de realidad cada vez más presente en el mundo actual. Frente a ese proceso, parece también cada día más evidente que es poco lo que pueden hacer las autoridades fiscales, salvo lamentarse y padecer sus devastadores efectos o reducir los tipos impositivos nominales y evitar sus perniciosas consecuencias. Dos actitudes bien distintas que no parecen admitir por ahora —ni previsiblemente en un futuro inmediato— otras soluciones. Hay que añadir, además, que la segunda alternativa es la que están eligiendo actualmente los países más desarrollados.

El papel del sistema fiscal como instrumento de redistribución de rentas y patrimonios mediante altas tarifas nominales está quedando, en consecuencia, fuertemente disminuido debido a que no es capaz de realizar su tarea o a que, al realizarla incluso modestamente, provoca efectos negativos sobre la eficiencia de la economía en su conjunto (9). Pero eso no significa que los sistemas impositivos no puedan alcanzar altos niveles de progresividad global, entendiendo por tal una situación en la que las rentas más reducidas soporten en su conjunto cargas menos que proporcionales frente a las exigidas a las rentas más elevadas, cualquiera que sea la forma concreta de las tarifas (10).

Para lograrlo, el sistema debería concentrar los efectos redistributivos de sus tarifas a favor de

los tramos de renta más reducida, evitando la dilución del impacto redistributivo a través de la proliferación de beneficios fiscales y exenciones, que acaban, en muchos casos, aprovechando más a las rentas elevadas que a las más reducidas. En el ámbito tributario, una política de concentración de efectos distributivos podría consistir en la sustitución de beneficios fiscales y exenciones diversas por una única deducción en la base, en concepto de renta mínima exenta, de cuantía igual para todos los contribuyentes en idénticas circunstancias familiares, aplicando simultáneamente a la renta neta resultante un tipo único de gravamen o una tarifa de escasos tramos, concentrados en un intervalo de renta relativamente corto. Se conseguiría así no sólo simplificar las tarifas, sino aumentar la progresividad global de los impuestos, pues la deducción única actúa mucho más intensamente a favor de las rentas más reducidas —que son, por otra parte, las que deben ser objeto prioritario de protección—, al concentrar sus efectos distributivos en beneficio de esos tramos inferiores y al evitar su dilución a lo largo de toda la escala de rentas.

Las tarifas lineales o cuasilineales, combinadas con la sustitución de beneficios y exenciones tradicionales por deducciones generales únicas en concepto de mínimo de exención se configuran, pues, como instrumentos coherentes con la política de lucha contra la pobreza, y también como vehículos muy adecuados para trasladar al ámbito de la imposición las más modernas ideas sobre justicia distributiva (11).

Pero quedaría un segundo y fundamental problema pendiente: atender simultáneamente a la eficiencia, evitando los efectos ya descritos de desincentivo al trabajo, al ahorro, a la inversión y a la asunción de riesgos. Para resolverlo, cabe proponer, desde luego, toda una amplia batería de exenciones o bonificaciones específicas en beneficio de distintos aspectos de la actividad económica —tales como la exportación, la inversión, la creación de empleo u otras similares— o de sectores concretos de la producción, pero tales soluciones redundarían negativamente en la equidad del sistema, aparte de complicar bastante su administración. Es decir, esas aparentes soluciones volverían a reproducir más o menos el modelo actual de fiscalidad, con todos los defectos que se vienen comentando.

Por el contrario, el camino que se debería seguir no puede ser otro que el de reducir los tipos marginales actuales, si se quieren evitar los problemas ya descritos, con lo que habrían de aplicarse tarifas lineales o cuasilineales, con grandes exenciones de naturaleza personal o familiar, pero sin admitir ninguna otra clase de exenciones, bonificaciones o incentivos, y con tipos nominales apreciablemente más reducidos, pues de ese modo los efectos de desincentivo de tales tarifas sobre el trabajo, el ahorro, las inversiones o la asunción de riesgos se verían notablemente atenuados, y la eficiencia del sistema fiscal, fuertemente aumentada. Pero en la definición de tales tipos tampoco debería olvidarse la necesaria condición de respeto a la suficiencia y a la flexibilidad, para evitar problemas adicionales con la estabilidad económica.

Aunque pueda parecer difícil, a la vista de todos los requisitos exigidos, la solución es técnicamente posible, e incluso más sencilla de lo que aparenta. Políticamente, sin embargo, la cuestión resulta mucho más compleja, porque las tarifas lineales o cuasilineales suponen, como ya se ha indicado, concentrar sus efectos distributivos en favor de los tramos inferiores de renta, y esta concentración puede implicar pérdidas para ciertos contribuyentes a los que no será posible compensar si se adopta el principio de mantenimiento de la recaudación —es decir, el principio de una reforma de suma cero—, y menos si se pretendiese, además, un crecimiento de los ingresos tributarios. Esa pérdida no resultará fácilmente admisible por los contribuyentes afectados —un colectivo poderoso e influyente en todos los países— incluso aunque los perdedores sean bastante menos numerosos que los ganadores.

Hay que señalar, además, que la progresividad global suele mejorarse al pasar a una tarifa lineal o cuasilineal; y que existen otras importantes ventajas adicionales en las tarifas lineales o cuasilineales. Estas tarifas suelen proporcionar una mayor flexibilidad al sistema, al dotarle de una mayor elelasticidad-renta a través de una progresividad global más simple y elevada. Ello supone, como anteriormente se ha expuesto, que un sistema de estas características tendrá mayores efectos compensatorios automáticos que los viejos sistemas cuya progresividad efectiva se diluye a través de múltiples beneficios y exenciones, habitualmente concentrados en los niveles más elevados de renta. Por si fuese poco, estas tarifas atenúan o evitan los problemas que la progresividad nominal genera respecto a la acumulación de rentas o a las rentas irregulares sin necesidad de recurrir a engorrosos procedimientos de promediación.

## III. LÍNEAS BÁSICAS DE UN NUEVO MODELO TRIBUTARIO

Las ideas que se acaban de exponer han tratado de subrayar que, si bien el actual modelo tributario español se corresponde, en líneas generales, con la estructura más frecuente de los sistemas tributarios de los países de la OCDE y de la Unión Europea, esa estructura encierra problemas importantes, que dificultan apreciablemente el cumplimiento de los objetivos prioritarios de la política económica, por lo que una reforma tributaria puede estar plenamente justificada.

### 1. Criterios generales para la reforma fiscal

Las prioridades para una reforma impositiva deberían venir señaladas por los aspectos funcionales del sistema fiscal que se han analizado anteriormente. Así, la suficiencia debería constituir un objetivo operativo prioritario, respecto al cual la acción reformadora podría orientarse desde una cuádruple vertiente: el mantenimiento a ultranza de la equivalencia recaudatoria en la reducción de tarifas y exenciones; la potenciación de la lucha contra el fraude fiscal mediante una mejora en las técnicas jurídicas de las normas y un cambio importante en la Administración tributaria; una racionalización del gasto público, y, en último extremo, la financiación de algunas de sus partidas mediante instrumentos más próximos a los precios, y no exclusivamente mediante impuestos. Estas cuatro grandes líneas de acción permitirían no sólo mantener los actuales niveles de recaudación, sino, incluso, acrecentarlos, lo que coadyuvaría a la reducción del déficit público.

La flexibilidad de las recaudaciones debería ser perseguida con las medidas ya enunciadas y, además, mediante una aproximación de las bases tributarias a los conceptos que integran el PIB, evitando los fallos actuales por falta de generalidad. También atendiendo con prudencia a la progresividad efectiva, más que a la puramente nominal, pero sin que tal progresividad sobrepase límites que, al considerarse muy altos o incluso confiscatorios, pudieran generar efectos perversos sobre la eficiencia o, simplemente, incrementar el fraude, la elusión tributaria o la deslocalización de recursos.

La neutralidad exige una revisión a fondo de los incentivos vigentes y una clara «linealización» del IRPF, junto con un más amplio uso del IVA, que ha de considerarse hoy más como una imposición proporcional sobre el PIB que como un tributo de naturaleza indirecta en el sentido tradicional.

Finalmente, la homogeneidad respecto a los sistemas fiscales europeos debería ser acometida por la vía de la reducción de las cotizaciones sociales y por un uso más amplio de los impuestos especiales sobre el consumo, aunque alguno de éstos no sea tan neutral, obviamente, como el IVA.

En resumen, para cumplir adecuadamente con los objetivos actuales de la política económica, la reforma tributaria debería responder a media docena de principios cuya enumeración resulta fácil, aunque su instrumentación adecuada acabe siendo mucho más compleja. Estos principios son los siguientes:

- *Financiación mediante precio de algunos servicios públicos,* especialmente de aquellos que tengan un grado aceptable de divisibilidad. Ello obligaría, en primer término, a seleccionar cuáles podrían ser los servicios objeto de tarificación total o parcial y, en segundo lugar, a determinar los criterios de esa tarificación. El objetivo de estas medidas sería doble: de una parte, descargar al sistema impositivo de algunas financiaciones que pueden ser resueltas más eficientemente por la vía del mercado, incluso manteniéndose la producción pública; de otra, reducir la demanda de estos servicios públicos —muy alta cuando el precio es nulo— introduciendo factores de racionalidad en su asignación.

- *Mayor utilización de las tasas y de las contribuciones especiales* como medios de asignación de costes públicos, conforme al principio del beneficio. Se trataría de este modo, igual que en el caso anterior, de descargar al sistema impositivo en sentido estricto de financiaciones que podrían obtenerse por otras vías. En los momentos actuales, da la impresión de que las tasas y contribuciones especiales han quedado excesivamente relegadas en el esquema de financiación de muchos servicios públicos, provocando una innecesaria presión adicional sobre el sistema impositivo.

- *Mayor uso de impuestos razonablemente neutrales,* tales como el IVA o un IRPF más linealizado, como medio de aumentar la eficiencia del sistema impositivo. Ello exigiría que se orientasen las tareas redistributivas más a favor de los más pobres y menos por el camino, bien dudoso y limitado, de la progresividad impositiva nominal contra las rentas más elevadas.

- *Supresión de incentivos y exenciones fiscales,* manteniendo sólo aquellos que respondan auténticamente a objetivos actuales de la política económica, y haciendo, en todo caso, que ta-

les incentivos y exenciones sean más eficientes que en la actualidad.

• *Mayor coordinación entre las distintas figuras tributarias*, como medio de conseguir una más adecuada generalidad en su aplicación. Ello exigiría de definiciones similares y congruentes de bases imponibles y otras magnitudes tributarias en los distintos impuestos, y de la utilización eficiente de las figuras de control, tales como el Impuesto sobre Sociedades y el Impuesto sobre el Patrimonio.

• *Reducción del peso actual de la seguridad social* como fuente de ingresos fiscales, al objeto de alcanzar una mayor neutralidad respecto al empleo de los distintos factores de la producción y en relación con las exportaciones.

Los criterios generales que acaban de enumerarse están básicamente orientados a hacer más eficiente la financiación del sector público como medio de atender mejor los objetivos de crecimiento económico. Especialmente los dos primeros —financiación mediante precios y mayor uso de tasas y contribuciones especiales— permitirían una reordenación importante en las tareas del sector público, reduciendo las demandas desorbitadas que para muchos servicios existen en la actualidad. De todas formas, no resulta sencillo aplicar tales criterios y, probablemente, esta tarea debería plantearse en el ámbito más amplio de una nueva definición de las funciones del sector público en un país de economía avanzada.

Tampoco tiene escasa dificultad la aplicación de los restantes criterios generales. Atenuar la progresividad formal de las tarifas, reordenar los incentivos y establecer una mayor coordinación entre las distintas figuras tributarias, aparte de lograr una reducción del peso relativo de la seguridad social, son tareas aparentemente menores, pero de una dificultad que no se oculta a nadie que conozca nuestros impuestos. Sin embargo, constituyen reformas de fondo que, aunque poco espectaculares, podrían suponer un cambio decisivo en la filosofía inspiradora del sistema fiscal español.

## 2. Aspectos más relevantes de la reforma de los distintos tributos

Enunciados los criterios generales para la reforma tributaria, ésta podría concentrarse en aspectos sustanciales de las figuras más importantes de la imposición actual. Estos aspectos podrían ser, entre otros muchos, los que seguidamente se describen.

a) *Impuesto sobre la Renta de la Personas Físicas*

La reforma más importante de todo el sistema fiscal es la que se refiere al IRPF, pues no en vano este tributo es también actualmente el más importante, recaudatoriamente hablando, de entre los que lo integran, si se hace excepción de las cotizaciones a la seguridad social, y uno de los vehículos más apropiados para la instrumentación de la política fiscal. La reforma de este impuesto resulta así la pieza clave de todo el proceso, y su contenido el que necesita de mayor reflexión y análisis, sopesando las diferentes experiencias y evaluando con precisión sus repercusiones recaudatorias, por las consecuencias que puede suponer para la suficiencia del sector público.

Planteada la reforma bajo estos condicionamientos, y con la pretensión de hacer viables las exigencias a que obliga la eficiencia y el servicio a unos objetivos asequibles de equidad y redistribución, las líneas básicas de reforma en este tributo se articulan en torno a cuatro grandes núcleos de acción: la valoración de los rendimientos imponibles, el tratamiento más homogéneo de tales rendimientos, la integración de la base imponible por una sola categoría que refleje la unidad de la renta personal, y el ajuste del impuesto a la auténtica capacidad del contribuyente.

Sin embargo, el objetivo final de la reforma sería no sólo alcanzar las metas que acaban de señalarse, sino también conseguir un impuesto mucho más simple que, sin grave pérdida de equidad, resultase más asequible al contribuyente medio y que, por otra parte, fuese fácilmente gestionable por procedimientos automatizados que permitiesen la administración de grandes masas de datos, la integración de bases imponibles e, incluso, un control masivo y primario de declaraciones, suficiente para la inmensa mayoría de éstas. Esta meta debería considerarse, en todo caso, como prioritaria, pues no debería olvidarse que el IRPF se extiende hoy a más de doce millones de contribuyentes y que, en consecuencia, no puede pensarse en una gestión eficiente de esta figura que no haga un uso coordinado e integral de medios electrónicos. A estos efectos, tampoco debería perderse de vista que tales instrumentos habrán de resultar mucho más eficaces a medida que el impuesto sea más simple en su planteamiento conceptual. Por eso, una regulación «preciosista», cargada de temas de confusa traducción a realidades simples, acabaría fracasando al tratar de «pesar leña con balanza de precisión», como solía denunciar con frecuencia el maestro Flores de Lemus.

- VALORACIÓN DE LOS RENDIMIENTOS IMPONIBLES

Los rendimientos sometidos a gravamen deberían ser valorados en la inmensa mayoría de los casos mediante métodos directos, y sólo excepcionalmente a través de signos, índices o módulos, pues el abuso actual de procedimientos de esta naturaleza está extendiendo el fraude en este impuesto y en el que recae sobre el valor añadido.

Las razones que suelen esgrimirse para defender las estimaciones mediante signos, índices o módulos se fundamentan en la necesidad de contar con sistemas que, con gran rapidez y bajo coste, aseguren un mínimo de recaudación respecto a una masa de contribuyentes difícilmente controlables en sus ingresos y gastos reales. Suele mantenerse que, sin tales procedimientos modulares o indiciarios, la Administración sería incapaz de recaudar nada de estos contribuyentes y que, incluso, en muchas ocasiones, los módulos conducen a cifras de rendimientos estimados superiores a los realmente obtenidos.

El problema, sin embargo, no estriba tanto en las discrepancias que pudieran existir entre los rendimientos realmente obtenidos y los estimados mediante módulos o índices como en el hecho de que estos procedimientos, al no controlar los ingresos reales y limitarse a establecer cifras estimativas de rendimientos, conceden al contribuyente la oportunidad en algunos casos de expedir facturas por volúmenes muy superiores a sus cifras reales de venta y, en otros más frecuentes, efectuar ventas sin facturas en cuantías muy superiores a las fiscalmente estimadas. En el primer caso, esas facturas falsas permiten a sus beneficiarios iniciar la larga cadena del fraude con una justificación documental que difícilmente será descubierta por cualquier comprobación posterior, salvo que se aplique a esta tarea una masa desproporcionada de recursos. En el segundo y más frecuente caso, las ventas sin facturas de los contribuyentes en régimen de estimación por módulos inician también la cadena de fraude al suministrar *inputs* no controlados fiscalmente a otras empresas, lo que facilitará, a su vez, las ventas sin factura ni control fiscal de estas últimas.

Frente a los sistemas de módulos o índices, la estimación por coeficientes de algunas magnitudes que definen el rendimiento neto —pensada también para simplificar las comprobaciones administrativas— obliga al contribuyente a una contabilización detallada de sus ingresos y de determinadas partidas de gastos, tales como pagos por mano de obra, por adquisición de primeras materias o por ciertos suministros exteriores, utilizando una valoración por coeficiente ceñida exclusivamente a la estimación de ciertos gastos generales o de partidas de menor cuantía o de más difícil justificación documental.

Parece evidente que los procedimientos de valoración de ciertos gastos menores por coeficientes no plantean los problemas que genera la estimación de rendimientos o ingresos por índices o módulos, por lo que la Administración podría mantenerlos como un medio adecuado de estimar los rendimientos de pequeños empresarios y profesionales. Por el contrario, los sistemas de índices y módulos deberían restringirse de forma rígida para su aplicación, exclusivamente y bajo criterios de voluntariedad, a pequeños empresarios con ventas o servicios sólo a consumidores finales, y nunca a quienes producen, venden o prestan servicios a otros fabricantes o intermediarios. Si esos sistemas de módulos o índices, aplicados exclusivamente a empresas que operen con consumidores finales, estuviesen suficientemente amparados en normas legales para que no fuesen rechazados por los tribunales y, además, su estimación se hiciese para niveles óptimos de rendimiento y no para niveles medios, podrían ser también aplicados a quienes incumpliesen sus deberes contables, como medio de incitarles intensamente a su cumplimiento.

Resulta evidente, asimismo, que unos procedimientos automatizados para el control cruzado de las ventas, llevados a término con las menores demoras posibles y con límites declarativos más reducidos que los actuales para esta magnitud, podrían coadyuvar eficientemente al descubrimiento del fraude, tanto en este impuesto como en el que recae sobre el valor añadido, evitando la necesidad de aplicar índices o módulos en la estimación de ingresos y rendimientos de profesionales y empresarios.

Un problema distinto se plantea con los profesionales que prestan sus servicios directamente a consumidores finales, pues en este caso tanto la estimación de rendimientos fundamentada totalmente en su contabilidad como la estimación de algunos gastos menores por coeficientes puede encubrir un importante fraude en la valoración de ingresos. Ello es debido a que, a diferencia de los comerciantes que venden a consumidores finales y que han de comprar a otros los productos que venden, los profesionales necesitan escasos *inputs* externos para la producción de sus servicios, por lo que no adquieren apenas elementos para su producción y, consecuentemente, no pueden ser adecuadamente controlados a través de sus compras,

pues éstas son relativamente pequeñas respecto a sus ingresos.

Por otra parte, los consumidores finales clientes de estos profesionales no suelen necesitar documento alguno para justificar sus propios gastos, por lo que, en la mayor parte de las ocasiones, no tendrán interés en exigir al profesional la expedición de factura salvo cuando tales gastos, al ser deducibles en la declaración de la renta, den origen a un crédito fiscal a favor del cliente. Como, incluso en tales casos, el crédito fiscal será habitualmente de cuantía reducida, lo más probable es que al cliente le resulte más ventajoso ser compensado mediante una pequeña rebaja en el precio del servicio, a cambio de no exigir factura, que exigir tal factura y deducirla posteriormente en su declaración de renta. Este hecho beneficia al profesional, al facilitarle el fraude en su declaración de ingresos, pero, como ya se ha indicado, no es tan frecuente en los minoristas que venden a consumidores finales, pues han de adquirir sus productos a mayoristas o fabricantes a los que, a su vez, les será difícil evitar la entrega de factura si están sometidos a estimación directa de sus bases.

Además, la extrema heterogeneidad y variabilidad de los rendimientos en los colectivos de profesionales hacen poco aconsejables las estimaciones mediante módulos o índices, pues los valores medios a que suelen responder tales módulos no suelen alcanzar en mucho a los rendimientos efectivamente obtenidos.

La única solución racional ante los graves problemas que presenta la estimación de rendimientos en profesionales que actúen directamente para consumidores finales es la de un adecuado control de sus variaciones en el patrimonio neto y de sus consumos más ostensibles, pero incluso tal solución será poco efectiva si la materialización del incremento patrimonial se efectúa en joyas, objetos de arte, divisas y otras similares de difícil seguimiento o valoración, o en inversiones localizadas en paraísos fiscales o, simplemente, en países con los que no exista un intercambio fluido de información con trascendencia tributaria. Una tributación moderada —y, quizás también, sanciones que en casos graves de fraude pudiesen afectar, incluso, a la licencia para el ejercicio de la profesión— coadyuvarían a resolver el problema, pero tales sanciones inevitablemente acabarán generando graves conflictos sociales. Por ello la mejor solución, en definitiva, será la de apostar por el adecuado control patrimonial y, sobre todo, por la moderación en los tipos de gravamen.

- HOMOGENEIDAD EN EL TRATO FISCAL DE LOS RENDIMIENTOS

Los distintos rendimientos que integran actualmente la base imponible de este tributo están sometidos a un tratamiento relativamente heterogéneo, consecuencia de que algunos de estos rendimientos —los de trabajo, especialmente— se consideran prácticamente netos, y para ellos no se admiten apenas gastos necesarios que puedan ser deducidos de su cuantía en su cómputo como netos, o se limita la deducción de tales gastos hasta una cifra fija determinada, mientras que, por el contrario, en otros rendimientos se admite esa deducción sin mayores problemas.

Para reducir esa disparidad de trato, todos los rendimientos computables deberían tener derecho a la deducción de los gastos necesarios para su obtención, y a ello debería tender el IRPF en un futuro, especialmente cuando las urgencias recaudatorias de estos momentos se hubiesen superado.

Sin embargo, se debería ampliar de inmediato la deducción de gastos en los rendimientos del trabajo, integrando y anulando, a su vez, la deducción actual en la cuota por este concepto. Para ello, los rendimientos íntegros del trabajo, una vez deducidas las cotizaciones a la seguridad social o mutualidades y las aportaciones a colegios de huérfanos o instituciones similares, podrían ser objeto de una deducción global equivalente a un 10 por 100 de su importe, sin límite alguno en su cuantía. De este modo, se homogeneizaría el tratamiento fiscal aplicable a estos rendimientos respecto a los de naturaleza empresarial o profesional y se tomaría como objetivo futuro, una vez conseguida la suficiencia indispensable, el extender gradualmente a los restantes rendimientos no empresariales o profesionales la deducción de los gastos necesarios para su obtención, especialmente la deducción sin límites de los intereses de los capitales efectivamente invertidos en su financiación.

- UNIFICACIÓN DE LA BASE DE GRAVAMEN

La actual regulación del impuesto establece un procedimiento de promediación de determinados rendimientos de naturaleza irregular, al objeto de evitar que la acumulación de estos rendimientos en el momento de su realización suponga una fuerte carga a consecuencia de la progresividad de la tarifa. Pero la existencia de tal procedimiento, agravado en el caso de los incrementos y disminuciones patrimoniales por los distintos coeficientes reductores, correcciones monetarias y tipos de gravamen aplicables, conduce a la existencia de una llamada «base irregular», dis-

tinta de la «base regular», con criterios muy complejos y fuertemente heterogéneos en cuanto a su tratamiento impositivo (12).

Este problema, sin embargo, desaparece cuando la tarifa contiene un único tipo de gravamen, y se atenúa notablemente si se aplica una tarifa cuasilineal con escasos tramos de bases gravables en su escala. Por ello, al proponerse más adelante el establecimiento de una tarifa cuasilineal de escasos tramos o de una tarifa de tipo único, el tratamiento especial de los rendimientos irregulares podría desaparecer o limitarse a una mera y única reducción en su cómputo establecida en función de su tiempo de permanencia u obtención, integrándose tales rendimientos, así como los procedentes de incrementos y disminuciones patrimoniales, en la renta ordinaria al objeto de componer una única base de imposición. De esta base única se deducirían las pérdidas compensables, las pensiones compensatorias al cónyuge y las anualidades por alimentos, así como las aportaciones a planes de pensiones que seguidamente se analizan.

- AJUSTE DEL IMPUESTO A LA CAPACIDAD DEL CONTRIBUYENTE

Un impuesto personal tiene como primer objetivo el adaptarse a la auténtica capacidad tributaria de cada contribuyente de la forma más precisa posible, por lo que el núcleo central de la reforma de este tributo ha de estar constituido por aquellas medidas que pretendan alcanzar esa finalidad. A tales efectos, los problemas más graves de ajuste a la capacidad de pago de los contribuyentes se presentan hoy en un triple ámbito. En primer término, en el gravamen de las rentas ahorradas, lo cual no sólo plantea importantes efectos desincentivos sino que, además, implica un doble gravamen de hecho de tales rentas. En segundo lugar, en la dilución de sus efectos redistributivos a lo largo de todo el colectivo de contribuyentes, sin atender adecuadamente a las rentas más reducidas. Finalmente, en las tarifas actuales, inadecuadamente estructuradas y con tipos marginales excesivamente elevados, lo que provoca efectos muy negativos sobre la actividad económica.

— Ahorro y capacidad tributaria

La primera línea de reforma, dentro de la tarea de ajustar el impuesto a la capacidad de los contribuyentes, es la de alcanzar una mayor neutralidad respecto al tratamiento del ahorro, para lo cual quizá debería eximirse totalmente el ahorro y eliminarse simultáneamente cualquier otra exención existente respecto a los rendimientos del capital en que el ahorro se materializa (13). Pero como tal exención y simultáneo gravamen de los rendimientos del capital es posible que se considere excesivamente radical y, además, pueda incidir negativamente sobre la suficiencia recaudatoria del sistema, la solución efectivamente aplicable, al menos en los próximos años, podría instrumentarse en una triple vía de actuación.

En primer término, quizá la tributación a favor de los rendimientos generados por los capitales colocados en fondos de inversión mobiliaria e inmobiliaria debería irse equiparando gradualmente a la tributación de los restantes rendimientos (14), pero acompasando esta equiparación a la gradual exención del ahorro en el IRPF para evitar que la entrada en vigor de esta última supusiera, por la vía simultánea de exención de sus rendimientos, una doble exención para esta magnitud.

En segundo lugar, debería ampliarse la exención hoy vigente para las aportaciones a planes de pensiones no derivados de una relación de empleo, abriéndola a todo tipo de rentas y sin más límite cuantitativo que el requisito de que la aportación se efectúe con ahorro del ejercicio y no con meras recolocaciones de fondos previamente ahorrados o procedentes de transformaciones patrimoniales, atendiendo para ello a la variación del neto patrimonial experimentada durante el mismo.

El colectivo de potenciales beneficiarios de esta exención debería limitarse, sin embargo, al de personas que desarrollasen efectivamente algún trabajo retribuido o alguna actividad profesional o empresarial, y con edades situadas entre los dieciocho y los sesenta y cinco años, es decir, al colectivo de personas activas exclusivamente. Se trataría de este modo de incentivar abiertamente el ahorro de este importante colectivo y de coadyuvar a la necesaria transformación del sistema de pensiones. Para hacer esta exención definitiva, y no un mero diferimiento de impuestos, las prestaciones satisfechas por los fondos de pensiones deberían quedar exentas de tributación. Por otra parte, las aportaciones empresariales a planes de pensiones derivados de una relación de empleo deberían ser plenamente compatibles con los puramente individuales a que se refieren las propuestas anteriores y, al objeto de clarificar los verdaderos costes de la mano de obra, tales planes de pensiones deberían configurarse como de aportación definida.

Teniendo en cuenta que el ahorro familiar actualmente no suele sobrepasar casi ningún año el 10 por 100 de la renta antes de impuestos, el volumen de ese ahorro que anualmente podría verse inducido a colocarse en planes de

pensiones no sería muy elevado y, consecuentemente, su coste tributario quizá no resultase excesivamente gravoso desde el punto de vista recaudatorio. Sin embargo, la limitación de no afectar a la suficiencia obligaría a demorar esta reforma hasta que, simultáneamente, no se hubiese puesto en marcha la gradual equiparación de los tipos de gravamen de los rendimientos de capital —entendidos en sentido amplio— que hoy se encuentran exentos o sometidos a tipos impositivos más reducidos que los que se aplican a los restantes rendimientos.

Finalmente, como una parte sustancial del ahorro de los ciudadanos se suele materializar en la adquisición de la propia vivienda, podría, en una primera etapa, mantenerse la actual deducción en la cuota por adquisición de la vivienda propia, transformándola en un período posterior, cuando las exigencias recaudatorias no fuesen ya tan perentorias, en una deducción en la base que afectase a la totalidad de las cantidades así materializadas, siempre y cuando simultáneamente se produjese el correlativo aumento del patrimonio neto del contribuyente en cantidades idénticas a las materializadas en la vivienda.

— Concentración de efectos distributivos

La segunda línea de reforma para adaptar el impuesto a la capacidad de pago del contribuyente sería configurar este tributo conforme a los criterios de una política de concentración de efectos distributivos —política «ced»—, por lo que el impuesto debería eximir, exclusivamente y en todo caso, la renta mínima considerada indispensable para el sostenimiento del sujeto y de su familia, haciendo desaparecer simultáneamente todas las restantes exenciones o deducciones actualmente en vigor.

Esa configuración obligaría a establecer deducciones en la base equivalentes a la renta mínima, tomando en consideración no sólo al propio sujeto, sino también al conjunto de las personas que dependan de él, lo que significaría aproximar tales deducciones en la base a la cuantía anual del salario mínimo para el contribuyente y a cifras proporcionalmente razonables para el resto de las personas dependientes que integren la unidad familiar. Hay que advertir que si la base después de estas deducciones resultase negativa, el contribuyente no tendría derecho a devolución alguna por este concepto, pues no se trata de establecer un impuesto negativo sobre la renta, sino sólo un tributo de características «ced», en el sentido más arriba expuesto.

Como complemento indispensable de lo anterior, la reforma del IRPF debería plantearse también la desaparición de todas las exenciones, bonificaciones y reducciones en cuotas y en bases que actualmente se encuentran en vigor, al ser sustituidos por la deducción global en la base que acaba de describirse y al cambiar la propia filosofía del impuesto en el ámbito distributivo. Las únicas deducciones permitidas en la cuota deberían ser las relativas a la integración del impuesto sobre sociedades por dividendos recibidos y las necesarias para evitar la doble imposición internacional.

— Linealización de las tarifas

El tercer núcleo de medidas de reforma en el IRPF para ajustar la carga a la capacidad de los sujetos ha de referirse necesariamente a sus tarifas. Reducir la progresividad nominal de éstas no necesariamente significa reducir la progresividad real del impuesto. Además, una aproximación decidida a tarifas más reducidas —y, sobre todo, más lineales— podría introducir grados importantes de racionalidad en el tributo y de neutralidad en sus efectos, como ya se ha indicado anteriormente.

Conforme a los criterios expuestos, la tarifa actual podría ser sustituida por un tipo de gravamen único que se aplicase sobre la base después de la deducción por renta mínima exenta y —cuando se implantase— por ahorro, como anteriormente se han expuesto. Si este cambio resultase demasiado audaz en los momentos actuales, quizás en una primera aproximación podría aplicarse una tarifa de varios tipos. El tipo único, o el tipo más elevado de la tarifa de varios tipos, debería ser sensiblemente inferior al 50 por 100, por las razones que ya se han expuesto anteriormente. Posiblemente el nivel más apropiado para este tipo único o máximo fuese el 40 por 100 (15) en la etapa final, aunque durante los próximos años podría pensarse en un tipo último algo más elevado, si se utilizase una tarifa de varios tipos. En ambos casos, el juego de las deducciones con el tipo único —o, alternativamente, la tarifa de varios tipos— configuraría una distribución de cuotas fuertemente progresiva, al concentrar el máximo impacto de las deducciones sobre los tramos de renta más reducida, conforme a los criterios ya expuestos anteriormente.

Una ventaja adicional muy importante de este tipo de tarifa es que se evitan o reducen notablemente los problemas derivados de la acumulación de rentas en la unidad familiar, de la promediación de ingresos irregulares y de la inflación, lo que, unido a un tratamiento menos complejo de los incrementos y disminuciones patrimoniales, permite una simplifi-

cación extraordinaria del tributo y de las tareas necesarias para su liquidación, con importantes ganancias en su progresividad global. Un impuesto así configurado resultaría fácil de entender por los contribuyentes y mucho más simple de gestionar para la Administración que el actual, lo que redundaría, además, en una considerable disminución del número de conflictos y reclamaciones en este tributo.

b) *Impuesto sobre el Patrimonio*

En el ámbito del Impuesto sobre el Patrimonio, la reforma debería orientarse a conseguir que este tributo jugase un papel más importante como elemento de control de rentas. Para ello, una de las reformas de mayor trascendencia debería consistir en la aplicación estricta de criterios de valoración por coste de adquisición a los distintos elementos patrimoniales, en lugar de recurrir a valoraciones por precios de mercado. Este criterio facilitaría el control de la renta a través del control de las variaciones en el patrimonio neto a lo largo del ejercicio (16).

Pese a su aparente inocuidad, esta reforma es de una gran trascendencia. El IP ha de tener fundamentalmente una finalidad de control de rentas, y ese control resultará muy difícil si cada elemento patrimonial —y, en consecuencia, el patrimonio— no permanece valorado año tras año a sus precios de adquisición más las mejoras que se hayan producido menos las amortizaciones, en su caso, conforme a las reglas contables más habituales. Hay que subrayar aquí la trascendencia de dos cuestiones independientes, pero muy relacionadas:

• Primero, que el objetivo que se persigue no es el de conocer y controlar las variaciones concretas de valor en cada elemento patrimonial —cuestión que puede resultar de interés para gravar ganancias o pérdidas de capital, pero no tanto a estos efectos—, sino de cuantificar la variación experimentada por el patrimonio neto como un todo en el ejercicio de que se trate, obtenida esta variación por simple diferencia entre el patrimonio neto al final del ejercicio y el patrimonio neto al principio. Tal diferencia equivale, para cada declarante, a su ahorro neto durante ese ejercicio, magnitud básica para el control de su renta.

• Segundo, que como la renta no recoge las ganancias o pérdidas de capital no realizadas, las variaciones en el patrimonio neto —el ahorro neto del ejercicio— no deberán derivarse tampoco de cambios no efectivamente realizados en los diversos elementos patrimoniales, es decir, no deberán responder a meras variaciones en los precios o en los criterios de valoración de tales elementos.

Sólo así resultará posible cuantificar sin mayores problemas el ahorro neto del ejercicio y, una vez conocido éste, comprobar la renta declarada con la ayuda de alguna estimación más o menos próxima del consumo. Por eso, cuando el patrimonio se utiliza no sólo como base de una imposición independiente, sino, sobre todo, como instrumento para el control de la renta declarada, es muy importante que las variaciones del neto patrimonial provengan del ahorro o desahorro del ejercicio, y no de meros cambios, no efectivamente realizados, en las normas de valoración de los elementos que integran la masa patrimonial.

Hay que insistir en que esta finalidad de control debería primar sobre la diferencia recaudatoria que podría obtenerse por meros cambios en los criterios de valoración —diferencia que, por otra parte, no será muy elevada en épocas de relativa estabilidad— lo que justifica plenamente la propuesta de que los distintos elementos patrimoniales se valoren con arreglo a criterios contables de precio de adquisición, y no a precios de mercado en cada ejercicio.

También hay que insistir sobre la necesidad de cambiar la finalidad del control: en lugar de perderse tratando de determinar, analizar y valorar todas y cada una de las variaciones ocurridas durante el ejercicio en los elementos de activo y pasivo que integran el patrimonio, hay que controlar simplemente el cambio ocurrido en el neto patrimonial —definido este último como saldo entre el total del activo patrimonial y el total del pasivo patrimonial— entre su valor al final del ejercicio y al principio de éste.

Por otra parte, los tipos de este impuesto deberían linealizarse, reduciéndose a uno sólo o a muy pocos los tramos de la tarifa, aplicándose una generosa deducción en la base, todo ello conforme a los principios de concentración de efectos distributivos y de un modo más acorde con el objetivo de control que ha de tener este impuesto. En todo caso, se debería evitar una elevación de los límites actuales de exigencia de declaraciones, incluso aunque la cuota resultase nula, para que el impuesto cumpliese efectivamente su papel de instrumento de control de la renta para el mayor número posible de contribuyentes.

Pero la reforma más importante de este impuesto no es sólo la que se contiene en el cambio de su regulación, sino la que se origina por el cambio en el uso de la información que proporciona. Por ello, la tarea más importante y urgente es la de conseguir la

completa integración de las declaraciones de este impuesto en un sistema de base de datos, seguida de la aplicación de procedimientos masivos y automatizados de enfrentamiento sistemático de las variaciones en el patrimonio neto con las rentas declaradas en el impuesto sobre la renta.

c) *Imposición sobre sucesiones y donaciones*

La imposición sobre sucesiones y donaciones ha sido tradicionalmente uno de los instrumentos más justificados por la política fiscal redistributiva, aunque su importancia en este ámbito ha disminuido hoy ante el papel más activo jugado por otras figuras del sistema fiscal. De hecho, la existencia del IRPF y la aparición del IP, ambos de exigencia periódica, han restado protagonismo redistributivo a esta figura, que se enfrenta tradicionalmente con los problemas bien conocidos de valoración de bases y de delimitación e integración del patrimonio del causante, precisamente en el momento en que tal patrimonio deja de constituir una unidad.

La reforma de estos impuestos debería también orientarse hacia una disminución de su progresividad nominal, especialmente en los casos de sucesión entre familiares muy directos —cónyuge, ascendientes y descendientes en primer grado— en los que la sucesión, en muchas ocasiones, no significa más que un mero cambio de titularidad jurídica de los bienes afectados, sin aumento de la capacidad real de sus beneficiarios, pues éstos han venido disfrutando ya de tales bienes antes de la sucesión, al encontrarse al servicio de la familia en su conjunto, cualquiera que fuese el titular jurídico de los derechos de propiedad.

Por otra parte, no debería perderse de vista que la imposición sobre sucesiones puede afectar seriamente a patrimonios productivos integrantes de empresas y explotaciones individuales, por lo que la reforma debería proteger especialmente tales patrimonios, eximiendo o reduciendo la carga del impuesto en estas sucesiones con la condición de que el nuevo titular de la empresa la continúe manteniendo bajo su propiedad durante un plazo razonable de tiempo.

d) *Impuesto sobre Sociedades*

La reforma del IS ha intentado orientarse conforme a las líneas básicas siguientes:

• Definición de base imponible de modo que se mantengan sólo mínimas discrepancias con el beneficio contable cuantificado conforme a los principios y criterios de las leyes mercantiles y contables. Se trataría, en consecuencia, de que los ajustes necesarios para pasar de beneficio contable a base imponible sean los mínimos indispensables, al objeto de que la base impositiva se aproxime lo más posible al beneficio contable de la sociedad. Esta línea de orientación es la que se ha seguido en la reciente reforma de este impuesto, al menos en sus aspectos más fundamentales.

• Eliminación del doble gravamen de dividendos que, acometida ya en las leyes presupuestarias de 1995, constituye un elemento esencial para la racionalización del sistema impositivo y para alcanzar una mayor neutralidad respecto a las inversiones. En consecuencia, esta reforma, una de las más trascendentes posibles en el ámbito de este tributo, también se encuentra en vigor en la actualidad.

• Eliminación de la transparencia fiscal obligatoria, pues, al configurarse de hecho el IS como un tributo a cuenta del IRPF y, al mismo tiempo, aproximarse los tipos de gravamen en ambos tributos por la linealización de las tarifas del impuesto sobre la renta, la transparencia fiscal obligatoria pierde su razón de existir, al tiempo que impide que, mediante una tributación sólo temporalmente liberatoria de las cantidades asignadas a reservas, se fomente la creación de sociedades, originando, además, una fuerte deslocalización del ahorro, que acaba emigrando hacia otros lugares de fiscalidad menos beligerante.

• Tratamiento adecuado del grupo de sociedades, planteando la consolidación del grupo a efectos impositivos no como un privilegio difícilmente alcanzable, sino como la norma tributaria general cuando, desde el punto de vista mercantil, la consolidación contable resulte obligada. La Administración tributaria debería exigir, incluso, la consolidación fiscal del grupo cuando las participaciones existentes tuviesen una relativa entidad o se sospechase la existencia de vínculos de control entre entidades, porque sólo a través del análisis del grupo consolidado será posible, en la mayoría de las ocasiones, alcanzar un razonable grado de fiabilidad en la determinación de las bases imponibles.

• Racionalización y recorte sustancial de la multitud de incentivos tributarios existentes en la actualidad, al objeto de que sólo continúen vigentes aquellos que puedan tener un nítido sentido coyuntural o de orientación geográfica o sectorial de las inversiones, junto con una eficiencia reconocida.

• Compensación de pérdidas hacia atrás, fijando un plazo máximo de tres años, en línea con las recomendaciones comunitarias contenidas en la propuesta

de directiva de 1984 sobre compensación de pérdidas.

• Quizá resultase adecuado elevar el tipo de este impuesto hasta el 40 por 100. Esto situaría al tributo más en línea con la tarifa del impuesto sobre la renta —al tener de hecho el IS la consideración de impuesto a cuenta de este último para los dividendos distribuidos— y acabaría de quitar sentido a la complicada y poco útil legislación actual sobre sociedades interpuestas. Esta propuesta, sin embargo, puede resultar no deseable por sus negativas repercusiones, y poco útil quizá por su no muy elevada capacidad recaudatoria.

Como se ha ido indicando, algunas de estas reformas han sido ya recogidas en la nueva Ley del Impuesto sobre Sociedades. Pero otras deberían instrumentarse pronto, pues su demora podría causar perjuicios al correcto funcionamiento del sistema fiscal.

e) *Impuesto sobre el Valor Añadido*

En el ámbito del IVA, pocos son los cambios que deberían realizarse en los momentos actuales, dada la relativa novedad de esta figura y las importantes reformas a que recientemente se ha visto sometida, tanto en el ámbito de la Unión Europea como en nuestro país, por adaptación a las nuevas normas comunitarias. Hay que señalar, no obstante, que algunas de esas reformas —especialmente las relativas al tratamiento de las operaciones intracomunitarias— están potenciando sustancialmente el fraude en este impuesto no sólo en el ámbito español, sino en el europeo, por lo que resultaría urgente una posible revisión de algunos aspectos de las mismas, pero, sobre todo, una mayor cooperación entre las autoridades fiscales de los distintos países integrantes de la Unión.

Una segunda línea de reforma de este tributo debería consistir, como anteriormente se ha indicado, en la desaparición de los sistemas de estimación por módulos o índices en lo que se refiere a actividades empresariales. No se insistirá aquí en este tema, pues ya ha sido desarrollado suficientemente con anterioridad, pero hay que subrayar su importancia para evitar el fraude en este tributo y en los impuestos directos que con él se relacionan a través de las cifras de ventas.

Por último, parece también deseable que el impuesto español se ajuste lo más posible a los criterios comunitarios, aproximando gradualmente su tipo de gravamen a la media de los tipos exigidos en los restantes países de la Unión Europea. Ello permitiría obtener recaudaciones adicionales que podrían ser utilizadas para compensar posibles pérdidas de recaudación en otras fuentes impositivas, aunque no se ocultan los efectos negativos sobre los precios que podrían tener cambios de esta naturaleza.

f) *Imposición sobre consumos específicos*

La imposición sobre consumos específicos constituye una pieza clave de todo sistema fiscal moderno. Quedan muchas oportunidades para estos tributos si se entienden como instrumentos para la asignación de costes sociales, especialmente en el ámbito de la circulación de vehículos y en la protección del medio ambiente; como medios para gravar consumos lujosos o de notoriedad que implican capacidades tributarias más elevadas; como procedimiento para disuadir respecto a consumos no deseables, tales como las bebidas alcohólicas, el tabaco y otras drogas; como vehículos para restringir o racionalizar el uso de recursos valiosos por su escasez, tales como las aguas naturales y el espacio territorial y, finalmente, como posible gravamen del ocio a través de la imposición sobre los bienes que complementan su disfrute (17).

Son ámbitos en los que pueden encontrarse muchas posibilidades de gravamen, proporcionando oportunidades recaudatorias no despreciables. Pero tampoco debería perderse de vista el impacto negativo sobre los precios de estas reformas, por lo que deberían emprenderse, en todo caso, con la necesaria prudencia y graduándolas adecuadamente en el tiempo.

g) *Imposición sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos*

La imposición sobre transmisiones patrimoniales debería coordinarse mucho más con la imposición sobre el valor añadido, tanto en sus tipos de gravamen como en sus normas de valoración y procedimientos de gestión, y sus hechos imponibles reducirse sustancialmente, limitándose exclusivamente a lo que son transmisiones entre particulares de ciertos bienes de consumo duradero que no están sujetos al IVA, y eliminando otros muchos supuestos de mero contenido jurídico, pero sin mayor trascendencia tributaria. En todo caso, esa reducción o desaparición de hechos imponibles debería afectar especialmente a las operaciones societarias, porque pueden suponer un obstáculo de importancia para la constitución y transformación de sociedades, con sus correspondientes repercusiones negativas sobre el crecimiento de la actividad económica.

En lo que se refiere a la imposición sobre actos jurídicos, la

más clara línea de reforma que puede propugnarse es la de su inmediata desaparición, integrando los hechos imponibles que se considere oportuno mantener en el ámbito de las tasas, y no como una figura impositiva con sustantividad propia, pues muchos de ellos constituyen obstáculo considerable para las transacciones mercantiles y son motivo frecuente de discriminación de nuestros mercados frente a los de otros países. En todo caso, los supuestos de gravamen subsistentes deberían ser los menos posibles, después de una profunda revisión que atendiese a su significado económico y no a su mera valoración jurídica, como ahora ocurre.

## 3. La reforma de las cotizaciones sociales

La reforma de las cotizaciones sociales constituye una pieza clave para adecuar nuestro sistema fiscal a los objetivos de la política económica, pero la seguridad social incluye en la actualidad una gama de servicios muy diversos que se financian básicamente con recursos procedentes de las cotizaciones sociales como un todo, lo que, en primer término, aumenta considerablemente la cuantía de las referidas cotizaciones y, en segundo lugar, está produciendo subsidiaciones cruzadas entre las distintas prestaciones y efectos redistributivos no deseables, lo que resta eficiencia y progresividad al sistema en su conjunto y aumenta innecesariamente el gasto público. Por si fuese poco, el déficit que acaba soportando el Estado lo es del sistema de seguridad social en su totalidad, sin que, en consecuencia, exista un conocimiento claro de cuáles son los factores que efectivamente lo producen y la correspondiente justificación del apoyo estatal a cualquier prestación en concreto.

De ahí que la reforma de las cotizaciones sociales haya de estar ineludiblemente unida y condicionada a la reforma de las prestaciones sociales, integrando ambas la reforma de la seguridad social. Esa reforma de la seguridad social integra, al menos, cinco ámbitos bien diversos: el relativo a los servicios sanitarios ligados a la seguridad social, el correspondiente al sistema de pensiones contributivas, el relacionado con el sistema de pensiones no contributivas, el referente al sistema de pensiones complementarias y, por último, la reforma del propio sistema de cotizaciones sociales.

En todos los casos, el objetivo que debería perseguirse es triple: eliminar del sistema de cotizaciones la financiación de prestaciones que podrían ser atendidas conforme a sistemas de financiación más adecuados a su propia naturaleza; evitar la subsidiación cruzada entre las distintas prestaciones y entre regímenes contributivos y no contributivos y, finalmente, racionalizar el sistema de cotizaciones, al dedicarlo exclusivamente a la financiación de prestaciones relativamente homogéneas tales como las pensiones.

Pero al mismo tiempo que se pretende, conforme a los objetivos anteriores, racionalizar la seguridad social, no puede olvidarse tampoco que uno de los factores más dinámicos en el crecimiento del gasto público en los años anteriores han sido las pensiones públicas y que las previsiones demográficas hacen pensar en la reiteración de esta circunstancia, de modo mucho más intenso, en los próximos años. Por ello, desacelerar de algún modo el crecimiento del gasto en pensiones debería constituir otro objetivo básico de esta reforma.

a) *La reforma de los servicios sanitarios*

Comenzando por el primero de los ámbitos que anteriormente se han comentado —el relativo a los servicios sanitarios—, la reforma debería evitar la mezcla de la financiación de las prestaciones sanitarias con la financiación de las restantes prestaciones sociales, y también cualquier situación de subsidiación cruzada que pudiera existir entre ellas o entre las mismas prestaciones sanitarias contributivas y no contributivas, aunque la prestación del servicio sea necesariamente común a ambas. Se trataría, en consecuencia, de lograr dos objetivos distintos: de una parte, separar la financiación de la sanidad pública del sistema de financiación de las restantes prestaciones sociales; de otra, separar las prestaciones sanitarias contributivas de las no contributivas.

El derecho a la protección de la salud está reconocido en la norma constitucional (18). A esos efectos, los actuales servicios sanitarios de la seguridad social, ya integrados en un servicio nacional de salud —el INSALUD— quizá deberían ser gestionados de un modo independiente del sistema actual de seguridad social y extender su ámbito a la totalidad de la población sin exclusión alguna. El servicio nacional de salud contaría con un núcleo de beneficiarios de afiliación obligatoria y contributiva —todos los afiliados al sistema de seguridad social y sus familiares—, otro de posibles beneficiarios accidentales no afiliados, que habrían de soportar el coste tarifado de los servicios sanitarios que utilizasen y, finalmente, un tercer núcleo de beneficiarios afiliados de forma no contributiva que habrían de

demostrar su estado de necesidad para acceder gratuitamente al servicio. El coste de las prestaciones a este último núcleo de beneficiarios se financiaría mediante las correspondientes transferencias del presupuesto público.

Los afiliados a la seguridad social quedarían adscritos automáticamente, y de forma expresa, al sistema nacional de salud mediante un contrato colectivo de seguro con este servicio. Los costes del referido contrato se podrían percibir de los afiliados mediante primas individuales de carácter periódico que sustituirían a la parte de las actuales cotizaciones que hoy pueden corresponder a la cobertura de estos riesgos (19), primas que se ingresarían de modo conjunto con las cotizaciones sociales para las restantes prestaciones, pero conservando una nítida diferenciación respecto a estas últimas y una afectación plena a la financiación del servicio nacional de salud. Al entrar en vigor el nuevo sistema, las cotizaciones sociales propiamente dichas, podrían reducirse simultáneamente en la cuantía global de estas primas por el servicio sanitario.

Una de las ventajas de esta diferenciación en cotizaciones sociales propiamente dichas y primas de cobertura del servicio nacional de salud para los afiliados a la seguridad social es que las primas individuales de ese seguro colectivo de salud podrían modularse atendiendo a las diferentes circunstancias personales y familiares de los afiliados. En primer término, parecería lógico que la prima individual guardase una cierta relación con los parámetros que definen el coste de prestación del servicio para cada afiliado —edad, profesión, estado inicial de salud y número de beneficiarios, entre otros— aunque, al admitirse siempre en todo seguro colectivo un alto grado de subsidiación cruzada entre afiliados, se podrían eliminar del cálculo de la prima individual algunos de estos factores, tales como la edad o el estado de salud del asegurado, evitándose en este último caso el reconocimiento médico para la afiliación. Pero, al menos, se calcularía la prima en función de la profesión y del número de beneficiarios a cargo de cada afiliado, lo que distribuiría mejor los costes por sectores y reduciría también la actual tendencia a incluir de forma casi automática en el seguro a personas que no conviven realmente en la unidad familiar, al ir unido el coste de la prima al número de sus potenciales beneficiarios.

El segundo aspecto que debería tomarse en consideración en el cálculo de las primas independientes por la cobertura de riesgos sanitarios es el derivado del hecho de que una parte sustancial de las instalaciones materiales del servicio nacional de salud han sido financiadas en el pasado con cotizaciones procedentes de la seguridad social, por lo que, durante un período razonable de tiempo, el coste imputable a la prestación de los servicios sanitarios a los afiliados a la seguridad social no debería incluir el coste de la amortización de las instalaciones materiales, como forma de compensación parcial por esta circunstancia. Se podría, quizá, buscar sistemas para que ese menor coste beneficiase más intensamente a los afiliados que en estos momentos tuviesen más de cuarenta o cuarenta y cinco años, que son los que han soportado con sus cotizaciones la financiación de la mayoría de esas inversiones.

El tercero, que las primas de los afiliados ya jubilados deberían ser muy reducidas, por lo que en el futuro debería repercutirse la mayor parte del coste correspondiente a las prestaciones sanitarias de la jubilación sobre las primas correspondientes al período de actividad. En todo caso, para facilitar la gradual transición al nuevo sistema, los costes de la prima correspondiente al período de jubilación para los afiliados actuales de más de cuarenta o cuarenta y cinco años podrían ser financiados por los Presupuestos Generales del Estado mediante la oportuna transferencia específica.

Finalmente, que, al objeto de evitar abusos en la utilización de los servicios sanitarios, y para hacer más eficiente y menos gravosa su prestación, las nuevas primas deberían calcularse de modo que también tomasen en consideración una cierta proporción de autoseguro a cargo de los beneficiarios, bajo la forma de un «*ticket* sanitario» que éstos tuviesen que abonar por cada servicio efectivamente utilizado.

Como se indicó al principio, bajo las premisas anteriores resultaría más fácil que el servicio general de sanidad se extendiese a la totalidad de la población, y no sólo a la afiliada a la seguridad social. Para los usuarios no afiliados que demostrasen un estado de necesidad, tal servicio debería tener carácter totalmente gratuito, financiando sus costes a través de los Presupuestos Generales del Estado o de las comunidades autónomas. Sin embargo, para los no afiliados a la seguridad social que tuviesen recursos suficientes y que libremente recurriesen al servicio de sanidad, éste no sería gratuito, sino que aplicaría tarifas que reflejasen la totalidad de los costes de los servicios efectivamente utilizados. Incluso podría pensarse para estos usuarios, de suficiente nivel económico, que el servicio nacional de salud estableciese un sistema de seguro voluntario a precios y condiciones de mer-

cado que, en competencia con las compañías privadas, cubriese sus posibles riesgos sanitarios.

Hay que advertir que para cualquiera de los tres núcleos de beneficiarios que anteriormente se han descrito —afiliados a la seguridad social, personas que libremente solicitaran estos servicios mediante el pago de su coste o mediante un sistema de seguro libre y, finalmente, beneficiarios de prestaciones no contributivas— los servicios sanitarios disponibles deberían ser los mismos, prestados con los mismos medios y en las mismas instalaciones y con costes valorados sobre idénticas bases sin diferencia alguna. La única diferencia estribaría en que para unos el servicio sería de afiliación colectiva y obligatoria, para otros de prestación bajo demanda y pago de precio y, por último, para otros de prestación gratuita, previa demostración del estado de necesidad.

Lógicamente, la reforma no debería finalizar aquí, sino extenderse a aspectos que mejorasen la productividad y calidad de los servicios sanitarios, reduciendo sustancialmente su coste. Pero el análisis de estas posibles medidas excede de las pretensiones de este trabajo, orientado a la reforma de los ingresos públicos, y no tanto a la reforma de sus gastos, que sólo son tratados desde la óptica particular de los ingresos que los financian.

b) *La reforma del sistema de pensiones contributivas*

En cuanto al segundo de los objetivos antes mencionados —el relativo a la reforma del sistema de pensiones contributivas— hay que advertir de principio que no sólo constituye el núcleo básico de la reforma de la seguridad social, sino que posiblemente también sea el que hoy esté más abierto a la polémica. Uno de los aspectos esenciales de esa polémica se refiere a la propia naturaleza del sistema contributivo, pues algunos opinan que el sistema público de pensiones de jubilación, que es la prestación más importante del sistema de seguridad social, no debería tener naturaleza contributiva y, consecuentemente, no quedar reservado exclusivamente a aquellos que han abonado unas cantidades específicas ligadas a una relación de empleo, sino, por el contrario, extenderse a toda la población necesitada. Esta polémica está lógicamente ligada a la de si las pensiones deberían ser financiadas mediante cotizaciones satisfechas por sus futuros beneficiarios, mediante cuotas pagadas por los empresarios o mediante impuestos que graven a los ciudadanos en general.

Igualmente, se discute con frecuencia si en el sistema público las pensiones deberían responder a un criterio de sustitución de salarios u orientarse exclusivamente a la cobertura de las necesidades básicas de sus beneficiarios. Finalmente, se discute también si el sistema de financiación de las pensiones debería responder a un criterio de capitalización o de reparto.

A la primera y segunda de las cuestiones planteadas, pues ambas están claramente relacionadas, se suele dar solución mediante una respuesta algo compleja. El sistema público de pensiones debería extenderse a toda la población necesitada, y no sólo a los trabajadores, pues de ese modo se lograría mejorar notablemente la distribución de la renta. Pero, al mismo tiempo, el sistema de pensiones debería integrarse por dos subsistemas claramente separados: el sistema público de pensiones contributivas, ligado a cotizaciones sociales satisfechas con motivo de una relación de empleo, y el de pensiones no contributivas —es decir, el de las pensiones orientadas bajo la óptica pura de los servicios sociales, para las que no es necesario cotizar previamente a su disfrute— financiado mediante transferencias de fondos procedentes del sistema tributario en su conjunto. Ambos subsistemas deberían tener administraciones separadas y, como acaba de señalarse, fuentes de financiación bien distintas, de modo que no se cruzasen subsidiaciones implícitas o explícitas entre uno y otro.

Dada la heterogeneidad del colectivo que integra, el subsistema público de pensiones contributivas debería pretender que sus prestaciones cubriesen exclusivamente las necesidades básicas de los beneficiarios, sin tomar como objetivo el sustituir a los salarios que dejan de percibirse con la jubilación. Por prestaciones básicas habría quizá que entender aquellas que permitiesen a los jubilados un nivel de vida razonable, entendiendo por tal algo parecido a lo que indicaba Adam Smith (20): «... no sólo las que son indispensables para el sustento, sino todas aquellas cuya falta constituiría, en cierto modo, algo indecoroso entre las gentes de buena reputación...». Estas prestaciones básicas podrían ser complementadas libremente por las que pudieran ofrecer otros sistemas privados de pensiones, coexistentes con el sistema público, lo que concedería mayor espacio para la existencia de sistemas privados de prestaciones complementarias, generaría una mayor propensión al ahorro en los beneficiarios, facilitaría la financiación del sistema público —que no tendría necesidad de tan importantes recursos como serían obligados para sustituir los sala-

rios en toda su extensión— e induciría al aumento del tiempo efectivo de vida activa, manteniendo o incrementando la oferta de trabajo.

En consecuencia, el subsistema contributivo habría de seguir siendo financiado mediante cotizaciones sociales ligadas a una relación de empleo, y no tendría más remedio que continuar recurriendo al sistema de reparto, ante la imposibilidad de generar ahora los recursos suficientes para la capitalización de las reservas técnicas derivadas de las obligaciones asumidas en el pasado, pues de aplicarse hoy esa capitalización habría de ser equivalente a nada menos que el 232 por 100 del PIB, según algunas estimaciones (21). La capitalización, por el contrario, sería el procedimiento más adecuado para la financiación de los fondos de pensiones privados, complementarios del subsistema público de pensiones contributivas.

Pero un sistema de reparto no necesariamente excluye el que, para evitar posibles desequilibrios en su financiación, el subsistema público de pensiones contributivas establezca la equivalencia financiera entre cotizaciones efectuadas a lo largo de la vida activa y prestaciones percibidas a partir de la jubilación. Ello exigiría que el cálculo de las prestaciones se efectuase no sólo tomando en cuenta las necesidades básicas del beneficiario, sino también su tiempo total de cotización.

Además, en caso de un fuerte y progresivo desequilibrio entre población activa y pensionistas, derivado de una demografía regresiva, el reparto quizá tuviese también que complementarse con algunas transferencias públicas para atenuar su peso sobre las cotizaciones corrientes. Establecida la fórmula de equivalencia financiera y actuarial entre prestaciones y cotizaciones, y definido el nivel de las prestaciones conforme a un criterio de cobertura de las necesidades básicas, no resultaría demasiado difícil establecer la cuantía adecuada de esas posibles transferencias derivadas de los efectos de una situación demográfica regresiva.

El planteamiento anterior configuraría, evidentemente, un sistema público de pensiones contributivas distinto del actual y, probablemente, bastante más eficiente. Sin embargo, resultaría muy difícil, por ser socialmente inaceptable, el pasar de golpe del sistema actual al nuevo, especialmente en lo que se refiere a las cohortes de población con más de cuarenta o cuarenta y cinco años, pues para ellas el tiempo disponible para proporcionarse ahora un sistema complementario de pensiones antes de su jubilación es ya reducido, al menos financieramente hablando. De ahí que esa reforma debiera comenzar por aplicarse a los trabajadores de menos edad, subiendo gradualmente su límite hasta abarcar a todo el colectivo en un plazo dilatado. El tiempo y el gradualismo son, por tanto, esenciales para alcanzar un grado razonable de aceptación social en esta reforma.

c) *Las pensiones no contributivas*

Un tercer aspecto de la reforma de la seguridad social quizá debiese consistir, como ya se ha indicado, en una revisión razonable del subsistema de pensiones no contributivas, así como de los criterios para su concesión, a la vista de los principios orientadores del subsistema de pensiones contributivas que acaban de exponerse. Es evidente que la pensión no contributiva habría de ser siempre más reducida que la contributiva, y parece también razonable que para su disfrute se exigiese ineludiblemente demostrar la necesidad de su percepción. Se trataría con ello no tanto de reducir sus costes globales cuanto, sobre todo, de orientar estas pensiones al servicio exclusivo de la población más pobre —política «ced»—, extendiendo incluso el número de sus actuales beneficiarios si ello fuese necesario, pero excluyendo de su disfrute a quienes no lo necesiten realmente.

En todo caso, el subsistema de pensiones no contributivas parece que debería estar rígidamente separado del subsistema de pensiones contributivas, y su administración encomendada a organismos diferentes. Su financiación se debería efectuar exclusivamente mediante transferencias estatales o de las comunidades autónomas, sin ninguna subsidiación implícita o explícita proveniente del subsistema de pensiones contributivas.

d) *Las pensiones complementarias*

El cuarto aspecto de la reforma quizá debiese consistir —como también se había indicado inicialmente— en la configuración adecuada de un sistema libre de prestaciones complementarias, articulado a través de fondos de pensiones gestionados privadamente, aunque sometidos a un riguroso control público para evitar posibles fraudes a sus partícipes o futuros beneficiarios, o la posible aplicación de criterios de selección adversa propios de la empresa privada. La reforma del IRPF que anteriormente se ha propuesto contiene los criterios para esta otra reforma, y su puesta en marcha debería permitir, en un plazo no muy largo, un tratamiento más amplio que el actual para las cantidades destinadas a financiar el sistema de pensiones complementarias.

e) *Las cotizaciones a la seguridad social*

Conforme a los propósitos que inicialmente se expusieron, las posibles reformas que acaban de exponerse dejan a las cotizaciones de la seguridad social propiamente dichas al servicio de un único objetivo: financiar el subsistema público de pensiones contributivas. En consecuencia, la reforma de las cotizaciones sociales tendría que responder a los criterios de tales reformas, y para ello habría de tomar en consideración tanto el hecho de haber quedado descargada de otras responsabilidades como las características del nuevo sistema de prestaciones contributivas. Lo primero implicaría seguramente una reducción apreciable en su cuantía actual, y lo segundo, el ajustarse más adecuadamente al carácter básico de las nuevas pensiones.

Una prestación de naturaleza básica no admite un amplio abanico para el importe efectivo de las pensiones, lo cual significa que, al cifrarse éstas en equivalencia a las cotizaciones efectuadas durante todo el período de afiliación, las bases para tales cotizaciones en el régimen general posiblemente no deberían exceder de tres o cuatro categorías como máximo. Los tipos tampoco deberían ser nominalmente muy elevados y el producto de los tipos por las bases tarifadas habría de resultar suficiente para atender cada año las pensiones que hubieran de satisfacerse —criterio de reparto— más un cierto fondo temporal de estabilización para evitar cambios anuales excesivos en tipos y bases, pero sin pretender con ese fondo compensar también los efectos de una demografía regresiva.

Conjuntamente con las cotizaciones sociales, pero como cantidades independientes calculadas con arreglo a criterios bien distintos, que ya han sido expuestos más arriba, podrían abonarse asimismo las primas del servicio general de sanidad para los afiliados a la seguridad social.

## 4. Valoración de algunas de las propuestas de reforma tributaria

Las propuestas que se han expuesto anteriormente acerca de la posible reforma del IRPF han sido objeto de valoración, tomando para ello los datos correspondientes a la declaración del impuesto en los ejercicios 1992 y 1993 publicados por el Ministerio de Economía y Hacienda (Ministerio de Economía y Hacienda, 1994b y 1995). Estos datos incluyen una distribución por tramos de renta de todos los parámetros significativos y necesarios para determinar la cuantía del impuesto.

El objetivo último de este mero ejercicio metodológico ha sido el de comprobar —en las condiciones más adversas posibles, pues los cálculos, como se expone seguidamente, se han efectuado bajo el principio de suma cero, es decir, bajo el criterio de mantenimiento de la recaudación actual— si resultaría factible llevar a término algunas de las propuestas que anteriormente se han formulado sin afectar sensiblemente a la recaudación del tributo y sin reducir su nivel de progresividad global, pero sin pretender que estos cálculos, quizá no demasiado precisos debido a la información global y no individualizada de que se ha dispuesto para su realización, pudiesen servir a otro propósito que el meramente metodológico y orientativo.

a) *Hipótesis iniciales*

Como acaba de indicarse, la primera hipótesis de que se ha partido para la cuantificación de las propuestas anteriormente expuestas ha sido la de exigir el mantenimiento de la recaudación del impuesto, para lo que tales propuestas se han cuantificado de forma que permitiesen alcanzar un resultado recaudatorio final equivalente al efectivamente obtenido en 1992 y 1993, actuando con idénticas bases y parámetros para cada tramo de renta que los correspondientes a los realmente utilizados en esos ejercicios. Ello ha conducido, de forma inevitable, a un juego de suma cero desde el punto de vista redistributivo o, lo que es igual, a que lo que unos contribuyentes mejoren por aplicación de las referidas propuestas otros, inevitablemente, lo empeoren.

Es evidente que esta hipótesis no es, en absoluto, realista, ni tampoco nada favorable para una presentación y «venta» política de los resultados que se pretende alcanzar, porque, al aparecer perdedores en el juego, aflorarán casi automáticamente actitudes que se opongan a la reforma, cualquiera que sea la evaluación que ésta merezca desde el punto de vista de su equidad global. Es decir, si se admite como real un planteamiento de esta naturaleza, se corre el grave riesgo de que se acabe juzgando a la reforma en su conjunto sólo por los cambios negativos que, para unos niveles determinados de renta, puedan producirse a partir de la posición inicial vigente, sin prestar atención apenas a si la reforma mejora la progresividad global del impuesto y sin entender que en la realidad los hechos nunca se producirán así. Por el contrario, los cambios positivos —es decir, los cambios que produzcan ganancias a determinados grupos de contribuyentes respecto a su posición actual— apenas si serán políticamente valorados, especialmente si esos contribuyen-

tes no se encuentran en el estrato de rentas del votante mediano.

Esta forma de juzgar los resultados, valorando sólo determinados cambios a partir de la posición actualmente vigente —que se acepta sin más no sólo como norma adecuada de justicia, sino también como algo que se continuará repitiendo indefinidamente en el tiempo— constituye un punto de partida falso y especialmente duro para cualquier propuesta de reforma, pues siempre existirán ganadores y perdedores en toda modificación impositiva de cualquier signo si no se compensa a los perdedores mediante reducciones en la recaudación.

También aparecerán inevitablemente ganadores y perdedores si se supone que las recaudaciones no van a variar como consecuencia de los efectos combinados de todos los aspectos positivos de las reformas. Por ejemplo, cabe esperar que un aumento sustancial del ahorro derivado del nuevo sistema de incentivos impulse el crecimiento de la producción y, consecuentemente, las recaudaciones, o que éstas aumenten considerablemente por la mejora de la lucha contra el fraude o el mayor nivel de veracidad de las declaraciones voluntarias. Sin embargo, en el análisis se ha utilizado una hipótesis tan dura y poco realista como la hipótesis de suma cero en la recaudación porque es evidente que si bajo la misma resulta que los efectos redistributivos son soportables, la viabilidad de la reforma propuesta quedará demostrada.

La segunda hipótesis que se ha utilizado para la estimación es la de suponer en los cálculos que, conforme a las reglas actuales de imputación, quienes obtienen rentas dentro de la unidad contribuyente hacen ya declaraciones separadas por serles más beneficiosas, mientras que quienes hoy, por el contrario, hacen declaración conjunta dentro de la unidad familiar no van a cambiar esta decisión en el futuro debido al nuevo sistema. Esta hipótesis quizá sea discutible, ya que el nuevo sistema podría empujar hacia la declaración individual a un cierto número de personas que hasta hoy han venido haciendo declaración conjunta, lo que, al alterar la estructura de bases y deducciones, reduciría su recaudación potencial por debajo de lo aquí estimado, obligando a disminuir la cuantía de las deducciones propuestas para mantener la suficiencia recaudatoria.

Sin embargo, aparte de que los cálculos para estimar el cambio desde declaraciones conjuntas a individuales inducido por la reforma sean de imposible realización con los datos globales de que se ha dispuesto hasta el momento, las personas que quizá pudieran verse inducidas a la declaración separada con el nuevo sistema, pese a no haberlo hecho con el sistema anterior, serían sólo aquellas situadas por debajo de una cifra próxima a los dos millones de pesetas de base previa a la deducción, lo cual reduce notablemente el colectivo objeto de análisis. Puede comprobarse que, para bases superiores a la indicada, la regulación actual es abiertamente desfavorable a la declaración conjunta, y hay que pensar que los contribuyentes en esa situación ya habrán optado por la declaración separada, figurando como contribuyentes individuales en los datos utilizados en esta valoración.

Ha de tenerse en cuenta también que los contribuyentes que cambien hacia la declaración individual habrán de ser integrantes de una unidad familiar —lo que descarta obviamente a los solteros con rentas inferiores a los dos millones— para la que en el nuevo sistema resulte cuota positiva en tributación conjunta, lo que elimina también a casi todos los que en declaración conjunta tengan bases previas a la deducción inferiores al millón de pesetas aproximadamente. Además, estas personas deberían estar en condiciones de distribuirse la renta conjunta conforme a las normas legales vigentes —lo que descarta los casos en que exista un sólo perceptor legal de renta en la unidad familiar— y, para adoptar racionalmente la decisión comentada, necesitarían también que de esa distribución resultase una base individual para cada cónyuge suficiente para que cada uno pudiera absorber en su declaración la mitad de las restantes deducciones a que tuviesen derecho como unidad familiar.

El número de personas que cumplen todos esos requisitos no parece que pueda ser muy elevado, pero es evidente que con una información más detallada que la que ofrecen las estadísticas oficiales sería posible calcular con mayor precisión la cuantía de las deducciones para mantener la suficiencia del impuesto.

La tercera hipótesis que se ha utilizado es la de suponer que la familia media declarante está constituida a estos efectos por una pareja en la que ambos trabajan, manteniendo 1,376 descendientes, 0,079 ascendientes con menos de 75 años y 0,067 ascendientes con más de 75 años, todos ellos con derecho a deducción. Esa pareja media declara una base imponible de 2.787.415 pesetas uno de ellos y de 1.672.448 pesetas el otro, lo que supone una base conjunta de 4.459.863 pesetas, que es la renta media tributable conforme a los datos ajustados de contabilidad nacional de ese ejercicio para una familia de tales características. De la renta tributable, el 76,54 por 100 procede del trabajo dependiente. Además, la pareja

deduce de la cuota del impuesto 25.780 pesetas por vivienda —la mitad cada uno de sus miembros— y dedican 14.385 pesetas cada uno a fondos de pensiones y 2.377 pesetas, también cada uno, al pago de pensiones por alimentación. Finalmente tienen derecho cada uno a 2.467 pesetas de deducción en cuota por sujeto pasivo mayor de 65 años. Hay que advertir de inmediato que, aunque todos estos datos pueden parecer muy extraños, corresponden realmente al valor medio que tomaron los parámetros mencionados en la declaración de 1993. Sobre ellos se ha elaborado el concepto de «familia media declarante», que servirá para valorar los efectos redistributivos de algunas hipótesis posteriores.

b) *Alternativas para las tarifas*

Bajo las hipótesis anteriores se han ensayado dos propuestas de tarifas alternativas: la propuesta de una tarifa lineal pura, con un único tipo de gravamen, que mantenga la recaudación actual, y la propuesta de una tarifa cuasilineal compuesta de varios tramos y tipos, que también mantenga la recaudación. La primera es la que debería considerarse como propuesta «definitiva», por entender que es la que debería finalmente aplicarse en el IRPF. La segunda —la tarifa cuasilineal— es una de las muchas soluciones de compromiso posibles, quizá admisible para una etapa inicial de la reforma, pero bajo condiciones que no pueden considerarse como las ideales respecto a los objetivos que se persiguen, por lo que se ha denominado propuesta «transitoria».

Es necesario advertir que lo esencial en el cálculo de las correspondientes tarifas ha sido establecer una deducción general por contribuyente que equivaliese a la cifra anual de salario mínimo interprofesional, al objeto de que quedase bien patente que esa era la renta mínima protegida fiscalmente, es decir, la renta «ced». Posteriormente, se han ajustado al alza estos valores para que, pese a elegirse los tipos de gravamen de forma que resultasen cifras redondas, se mantuviese la recaudación en las dos primeras propuestas y no se produjesen aumentos en el gravamen para ningún contribuyente en la última.

- La tarifa lineal o definitiva

La propuesta que va a denominarse «propuesta definitiva» consistiría en establecer un único tipo de gravamen del 40 por 100, que se aplicaría a unas bases de las que se habrían deducido previamente 950.000 pesetas por contribuyente en concepto de deducción general, cantidad que supera ampliamente el salario mínimo interprofesional en 1992 y 1993 (22), y 300.000 pesetas por cada persona dependiente —cónyuge, ascendiente o descendiente—, así como otras 300.000 pesetas si el contribuyente tuviese una edad superior a los sesenta y cinco años.

Es muy importante advertir que las bases imponibles han sido computadas deduciendo previamente un 10 por 100 de los rendimientos de trabajo dependiente declarados, como deducción especial por este concepto, sin límite alguno cuantitativo en el importe de la deducción. Por otra parte, se ha mantenido la deducción actual por vivienda en la cuota del impuesto.

Bajo estas hipótesis, se ha efectuado la estimación oportuna, obteniéndose una cifra de recaudación que para 1993 ha discrepado de la efectivamente obtenida en cantidades muy poco significativas en términos relativos, es decir, se ha alcanzado una práctica equivalencia recaudatoria entre la propuesta «definitiva» y la estructura impositiva vigente para el ejercicio indicado.

El índice de progresividad global de esta propuesta sería del 39,23 por 100, lo que indica una progresividad claramente superior a la progresividad global de la tarifa y deducciones vigentes, que alcanzan un índice de tan solo el 34,44 por 100. Hay que advertir de nuevo que estos resultados se alcanzan bajo la hipótesis de suma cero en el juego redistributivo, y que no computan los posibles crecimientos en la recaudación —y, consecuentemente, las posibles compensaciones que podrían establecerse— por reducción del fraude y por el aumento de la capacidad recaudatoria del sistema en su conjunto, derivada de las mejores condiciones para la producción que la reforma supone. Esos posibles perdedores hipotéticos serían familias por encima de la media de renta y, en todo caso, el valor de lo pagado de más por esas familias afectadas negativamente por la reforma se situaría en casi todos los casos probablemente entre 1,4 y un 2,7 por 100 de su base imponible conjunta. Frente a ellos, los beneficiados por la reforma representarían más de dos tercios del censo actual de contribuyentes. Incluso en las duras condiciones que impone el criterio de suma cero, los impactos redistributivos parecen soportables debido al estrato afectado —familias con rentas por encima de la media— y a su no excesiva cuantía relativa.

- La tarifa cuasilineal o transitoria

Como posible alternativa, se ha ensayado también una tarifa de seis tramos, que va a denominarse propuesta «transitoria». Esta tarifa comenzaría con un tipo medio final del 20 por 100 para bases liquidables de entre cero y un

millón ochocientas mil pesetas, aumentando el tipo medio final en cinco puntos de porcentaje para cada tramo adicional de cuatrocientas mil pesetas, y finalizando con un tipo medio último de 45 por 100, aplicable a partir de los tres millones cuatrocientas mil pesetas. Los tipos marginales habrían de ser, lógicamente, más elevados que los medios indicados, pero como los tramos afectados no son muy distantes entre sí, las discrepancias no serían excesivas en todo caso.

La deducción por contribuyente también sería de 950.000 pesetas, como en el caso anterior, manteniéndose igualmente en los mismos niveles de la propuesta «definitiva» las deducciones en la base por personas dependientes, por contribuyente mayor de sesenta y cinco años y por rendimientos del trabajo dependiente. Una tarifa y unas deducciones como las indicadas habrían mantenido también —aunque un poco menos que la anterior— la equivalencia recaudatoria en 1993, por lo que, bajo la propuesta «transitoria», las cuotas globales también se situarían en valores relativamente próximos a los del sistema actual.

El índice de progresividad global se elevaría con esta propuesta al 47,14 por 100, lo que indicaría una progresividad más intensa que la alcanzada por la «propuesta definitiva», y muy superior a la obtenida por el sistema vigente. Hay que dar por reproducidas aquí las manifestaciones que ya se han hecho respecto a la dureza y falta de realismo que impone la hipótesis de suma nula en el juego redistributivo, pero se mantiene para comprobar si sus resultados, pese a su falta de realismo y dureza, también resultan soportables.

La carga adicional de esta tarifa sobre las familias afectadas negativamente por la reforma sería, en este caso, algo más acentuada, elevándose muy probablemente hasta un 3,4 por 100 de las bases globales del estrato afectado en su conjunto. Sin embargo, para la «familia media declarante» el ahorro de cuotas con esta propuesta hubiese sido en 1993 de unas 190.000 pesetas, equivalente al 4,25 por 100 de su renta conjunta.

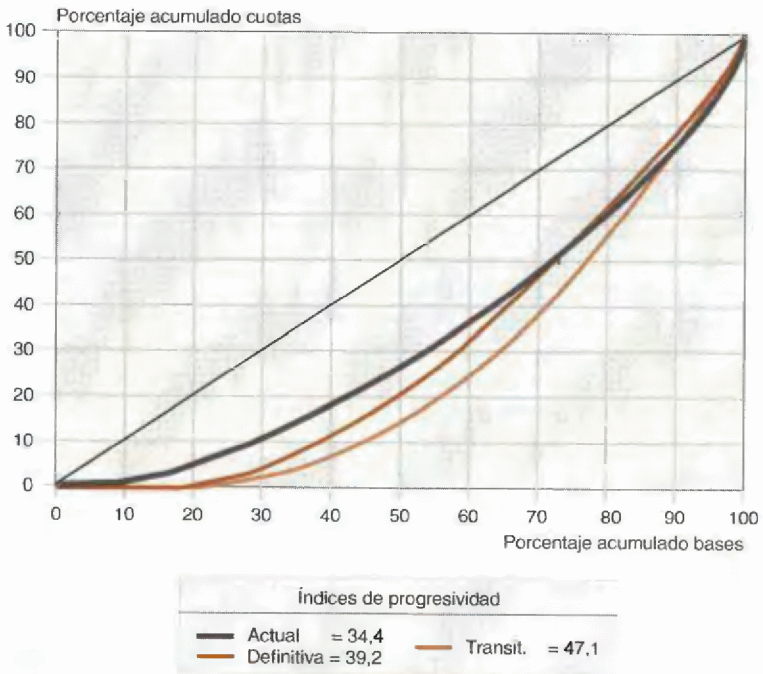
c) *Progresividad, efectos redistributivos y eficiencia*

En el gráfico 1, pueden observarse las correspondientes curvas de Lorenz e índices de progresividad global entre la distribución de bases liquidables en accisas y la de cuotas globales en ordenadas, tanto para la situación actual como para las propuestas «definitiva» y «transitoria» anteriores, conforme a los datos de la declaración correspondiente al ejercicio 1993.

Como es fácil de comprobar mediante el citado gráfico, un impuesto proporcional seguiría una distribución de bases y cuotas coincidente con la diagonal principal, mientras que un impuesto progresivo separaría su distribución por debajo de la referida diagonal. De ese modo, la línea de distribución de bases y cuotas se aproxima más al eje de accisas, separándose de la diagonal principal a medida que aumenta la progresividad global y resulta mayor su capacidad redistribuidora. Por el contrario, un impuesto regresivo presentaría una línea de distribución bases-cuotas situada por encima de la diagonal principal (23).

En el caso concreto de las propuestas analizadas, puede com-

GRÁFICO 1
**IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS. PROGRESIVIDAD GLOBAL**



probarse cómo la «transitoria» tiene una progresividad global apreciablemente más elevada que la «definitiva», y ambas, una mayor progresividad que la estructura del impuesto vigente. Resultaría posible, en consecuencia, alcanzar mayores grados de progresividad manteniendo la recaudación y, simultáneamente, simplificando el impuesto de modo muy apreciable si se aplicase la propuesta «transitoria» o la «definitiva». Además, el gráfico permite comprobar cómo reformas de características «ced» —concentración de efectos distributivos— aumentan siempre la progresividad global del impuesto, mejorando también su eficiencia, pues todas las propuestas analizadas establecen tipos marginales más reducidos que los vigentes, lo cual garantiza una mayor eficiencia en el tributo.

d) *Flexibilidad recaudatoria*

En cuanto a la flexibilidad o elasticidad-renta del nuevo impuesto, hay que señalar que, como es conocido, en un impuesto sobre la renta esa elasticidad puede ser aproximada a través del cociente entre tipo marginal y tipo medio. Pues bien, el tipo marginal ponderado por el peso relativo de cada tramo de renta fue el 31,40 por 100 conforme a la tarifa aplicable en 1993, mientras que el tipo medio efectivo fue el 15,75 por 100, por lo que la elasticidad-renta del impuesto vigente se situaba para ese ejercicio en 1,99. Respecto al nuevo sistema, valorado en la propuesta «definitiva», su tipo medio efectivo es sólo del 15,64 por 100 debido a las discrepancias que en la equivalencia recaudatoria pretendida origina el redondeo de las deducciones, pero el tipo marginal ponderado se elevaría al 37,35 por 100 de acuerdo con la tarifa propuesta, lo que significa una elasticidad-renta de 2,39. Valores similares podrían encontrarse para la propuesta «transitoria».

Las cifras expuestas ponen de manifiesto que la reforma dotaría también de mayor flexibilidad al sistema, reforzando con ello su capacidad para aumentar la recaudación en una coyuntura expansiva. Tal extremo ha podido comprobarse, además, comparando al aumento de cuotas entre 1992 y 1993 efectivamente alcanzado y el que se hubiese producido de haberse aplicado la reforma. El análisis ha permitido comprobar que, como se había previsto por el cálculo de elasticidad, la cuota líquida total habría aumentado con la propuesta «transitoria» o con la propuesta «definitiva» más rápidamente de lo que efectivamente aumentó en la realidad.

La consecuencia de esa mayor flexibilidad desde el punto de vista recaudatorio es muy importante, pues si, por ejemplo, la propuesta «definitiva» se aplicase a las rentas ingresadas en 1996 bajo las hipótesis indicadas respecto a deducciones (24) y tipos, la recaudación del IRPF se elevaría probablemente un 6 por 100 por encima de la que efectivamente se obtendría para ese ejercicio con la estructura vigente en la actualidad. No parece ayuda despreciable en la situación de déficit por la que atraviesa el sector público español en estos momentos, especialmente si se considera que la recaudación del impuesto mencionado viene a suponer un 8,5 por 100 del PIB, por lo que el aumento de su recaudación podría significar casi 0,5 puntos del PIB en 1996.

e) *Algunas conclusiones*

La primera conclusión que se ha de obtener de este trabajo de valoración es que resulta posible eximir totalmente una renta equivalente al salario mínimo interprofesional para todos los contribuyentes, reducir sustancialmente los tipos marginales de gravamen, cambiar la estructura del impuesto, mejorándola y simplificándola notablemente y, pese a ello, mantener la recaudación que venía alcanzándose con la estructura impositiva actual. Hay posibilidades técnicas para alcanzar tales resultados, como con el ejercicio metodológico anterior ha podido comprobarse.

La segunda conclusión es que tanto la propuesta «transitoria» como la «definitiva» aumentan la progresividad global del impuesto sobre la renta de las personas físicas. Como muestra el gráfico de Lorenz que se ha expuesto anteriormente, cualquiera de esas dos propuestas aumenta también significativamente la progresividad global del impuesto frente a la que se obtiene con su regulación actual. La reforma del impuesto sobre la renta que aquí se propugna es, pues, notablemente más progresiva que el sistema vigente, y aprovecha en las dos propuestas citadas todas las ventajas de las políticas de concentración de efectos distributivos.

El gráfico y el índice de progresividad señalan claramente también que la propuesta «transitoria» es más progresiva globalmente que la «definitiva», por lo que, si a ello se le añade que resulta más próxima en su concepción y estilo a la estructura vigente, es posible que se aceptase más fácilmente que esta última. Sin embargo —y como puede también deducirse fácilmente del gráfico— esa propuesta «transitoria» necesariamente sometería a los contribuyentes a cambios mucho más importantes, en términos cuantitativos, que los de la propuesta «definitiva», por lo que es muy probable que acabase teniendo enemigos algo menos numerosos, pero mucho más afectados en términos relativos, que

en esta última. Además, corregiría peor los problemas de las rentas irregulares, de la acumulación de rentas y de la inflación y, al mantener un tipo marginal último apreciablemente más elevado, reduciría menos la ineficiencia del impuesto respecto al trabajo, al ahorro, a la inversión y a la asunción de riesgos. Y, por si fuese poco todo lo anterior, volvería a provocar una fuerte resistencia social cuando más adelante se intentase pasar a la solución «definitiva», pues ese nuevo paso de la reforma implicaría, de hecho, una marcha hacia posiciones globalmente más regresivas.

Por ello, la tercera conclusión que puede obtenerse es que si lo que se pretende es alcanzar los objetivos que se han venido propugnando en este trabajo con cambios distributivos que orienten hacia una mayor progresividad, pero que no sean excesivos por su cuantía, es muy posible que la mejor solución consista en establecer directamente la que se ha denominado propuesta «definitiva», sin etapas intermedias de carácter transitorio, pese al importante cambio que supone su adopción y a las dificultades que puede generar en un contexto en que las exigencias recaudatorias dificultan gravemente la aplicación de compensaciones en favor de los perdedores. Realmente no merecería demasiado la pena gastar esfuerzos en la solución «transitoria», pues resolvería poco y complicaría mucho.

Hay que insistir en que, incluso bajo la irreal y restrictiva hipótesis de resultados de suma nula, la propuesta «definitiva» genera mucho mayor número de ganadores con el cambio que de perdedores; que quienes ganan con esta propuesta perteneciendo, además, a niveles de renta inferiores son incomparablemente más numerosos que los que ganan perteneciendo a niveles de renta más elevados y que lo que ganan globalmente los primeros es mucho más que lo que ganan, también globalmente, estos últimos. En todo caso, que lo que ganase o perdiese cualquier contribuyente concreto no sería mucho en relación con su base liquidable, pues para los que perdiesen no alcanzaría, en el peor de los casos individualmente considerados, al 4,6 por 100 y para el conjunto de hipotéticos perdedores esa pérdida sería inferior al 2,7 por 100 de la referida base.

Además, la propuesta «definitiva» resolvería prácticamente todos los problemas de acumulación e irregularidad de la renta, así como los planteados por la inflación sobre las tarifas, y conduciría a un impuesto mucho más neutral frente al trabajo, al ahorro, a la inversión y a la asunción de riesgos, por lo que facilitaría el crecimiento económico. Esto último, lógicamente, acabaría redundando en beneficio de todos y aumentaría el empleo de la población en paro.

La cuarta y última conclusión es que la propuesta «definitiva» generaría mayores ingresos en períodos de crecimiento económico que la estructura vigente, pues disfruta de un mayor grado de flexibilidad, lo cual no es despreciable cuando uno de los objetivos prioritarios del sector público es el de reducir sustancialmente su déficit actual.

Por ello, parece que la estructura que se ha analizado como propuesta «definitiva» constituye una solución más que aceptable a los graves problemas que hoy tiene planteados el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

En todo caso, hay que reiterar, como ya se hizo al principio, que las conclusiones anteriores han de ser evaluadas más como el resultado de un ejercicio puramente metodológico que como el producto de un estudio definitivo, debido a las características ya expuestas de la información que ha sido posible utilizar hasta el momento.

## 5. La aplicación de los impuestos y el cumplimiento tributario

Como se ha reiterado en muchas ocasiones, un sistema impositivo vale lo que la Administración tributaria encargada de su gestión. De ahí que, para que la reforma tenga éxito, resulte necesario acometer también una reforma de profundidad de la Administración encargada de gestionar los tributos, aunque esa reforma ya se ha iniciado en los últimos tiempos.

La coordinación entre reforma y Administración encargada de la gestión del sistema impositivo es el único camino para conseguir que la aplicación de los impuestos resulte efectiva y se mejore el cumplimiento tributario. A este respecto, no puede perderse de vista que los niveles de cumplimiento están ligados, básicamente, a tres diferentes tipos de factores (25):

- A que la relación entre bienes públicos e impuestos que los financian mantenga una cierta equivalencia. Esa equivalencia apunta hacia la necesidad, casi indispensable, de un relativo equilibrio entre impuestos satisfechos y nivel de servicios públicos recibidos por cada contribuyente en concreto.

- A que las normas tributarias se ajusten adecuadamente a la naturaleza económica de los hechos imponibles que tratan de gravar, con la calidad técnica su-

ficiente para reducir al mínimo los conflictos de interpretación y las situaciones de fraude de la propia norma, pues sólo así resultará posible incidir sobre la auténtica capacidad de pago. El contribuyente debe ver efectivamente reflejados en las normas y, sobre todo, en su aplicación los auténticos hechos económicos por los que se postula la aplicación del tributo.

• A que la Administración tributaria cuente con recursos personales y materiales suficientes para gestionar los tributos y con un cuadro de sanciones apropiadas que, en todo caso, evite posibles efectos contrarios debido a su excesiva dureza formal. Es muy importante que esos recursos y procedimientos permitan una gestión totalmente automatizada de los impuestos.

Si estos tres componentes se combinan en las proporciones necesarias, es posible que los niveles de cumplimiento se eleven y la mejora del cuadro impositivo acabe convirtiéndose en una realidad. Por ello, partiendo de la hipótesis de que el gasto público se racionalice lo suficiente como para que los contribuyentes encuentren una más clara relación de equivalencia entre los servicios públicos que perciben y los impuestos que pagan, y que la reforma logre aproximar las definiciones y usos fiscales a lo que económicamente constituye auténtica capacidad de pago, la condición última para el éxito se reducirá a que la Administración consiga aplicar adecuadamente el sistema.

Todo esto seguramente exigirá de un uso más eficiente de los recursos de que se dispone, de una mayor cualificación de los funcionarios en el análisis económico, estadístico y contable —reduciendo la actual sobrecarga de formación jurídica, que quizá constituya más un factor de generación de polémicas ante los tribunales que instrumento apropiado para descubrir el fraude— y la continuación de las reformas de los procedimientos administrativos. Es posible que se piense que éstas son tareas simples, pero nuestra historia tributaria demuestra que en ellas residen las claves del éxito de cualquier reforma impositiva.

## III. CONSIDERACIONES FINALES PARA UNA REFORMA FISCAL

El análisis que se acaba de exponer permite justificar la necesidad de una reforma del actual sistema fiscal español y presenta, al mismo tiempo, las líneas básicas a las que podría responder esta tarea. La reforma resulta necesaria para que el sistema fiscal pueda coadyuvar al cumplimiento de los objetivos de la política económica, e incluso para aumentar su capacidad recaudatoria dinámica, lo que tampoco debería olvidarse.

Pero, como la experiencia demuestra, cualquier proyecto de reforma tributaria —cualquier «oferta» de un programa de reforma fiscal— suele acabar generando una fuerte polémica en la que los intereses de los ciudadanos, de los grupos sectoriales, de los políticos, de los burócratas, e incluso de los organismos internacionales, empujan en direcciones muy diversas (26). Si quienes llevan el control del proyecto pierden de vista sus objetivos finales, corren el riesgo de acabar sucumbiendo a las muchas presiones que se originan y de introducir en el sistema una mezcla heterogénea de componentes que impidan su adecuada utilización. Evitar este riesgo sólo será posible si los objetivos de la reforma quedan bien definidos y plenamente asumidos antes de que se inicie su debate.

El modelo genérico al que debe responder la reforma tiene, por tanto, que estar bien diseñado cuando se someta a ese debate, pues sólo así será posible mantener su estructura básica. De ahí que resulte especialmente importante que la reforma se acometa mediante un proceso unitario, no fragmentada en diversas disposiciones puestas en marcha en momentos sucesivos, porque a través de su dilución en el tiempo se corre el grave riesgo de que se pierda la idea básica al servicio de la que se postuló inicialmente.

Y por ello resulta también muy necesario que la reforma consiga, antes incluso de su presentación formal en el Parlamento, un fuerte grado de consenso y aceptación por las diversas fuerzas políticas y sociales, pues sin esa aceptación resultará difícil lograr que llegue a buen fin.

Si ese conjunto de acciones acaba teniendo éxito, y la reforma, sin graves pérdidas en su trayectoria, termina por incorporarse al conjunto de normas vigentes, quedará aún otra tarea no menos importante y decisiva para el éxito final: su aceptación y aplicación eficiente por parte de la Administración tributaria.

Es evidente a estas alturas que este trabajo no ha pretendido más que provocar el inicio de ese necesario debate público acerca de una posible reforma tributaria y mostrar que un nuevo sistema fiscal, orientado conforme a los criterios aquí expuestos, podría ser claramente preferible al actual, pues, al permitir una asignación más eficiente de los recursos, unos mayores niveles de estabilidad y una mejora en la distribución de la renta y la riqueza, coadyuvaría notablemente a un crecimiento estable y sostenido de la economía española.

## NOTAS

(*) El presente trabajo es el resumen de una investigación sobre nuestro sistema tributario, abierta desde hace años y nunca definitivamente cerrada por el autor. Ofrece una versión más amplia de un trabajo similar publicado a principios de 1995 en *Hacienda Pública Española*, n.º 1/1995. Un texto mecanografiado muy parecido a la versión actual estuvo ya disponible y fue objeto de muy amplia difusión entre los profesionales de la materia a finales de 1995, siendo incluso expuesto públicamente y debatido en diversos foros administrativos y universitarios, entre ellos la primera Asamblea de la Asociación Española de Economía Pública celebrada en marzo de 1996. Desde entonces hasta hoy ha sido objeto de alguna revisión adicional para incorporar las observaciones que se han formulado a las primitivas versiones y, desde luego, los cambios exigidos por haberse modificado la legislación vigente o por haberse incorporado al proyecto presupuestario de 1997 ciertas propuestas de reforma fiscal, en algunos casos parecidas y en otros distintas a las contenidas en este trabajo. El autor agradece muy sinceramente las observaciones recibidas, que le han ayudado notablemente en su tarea.

(1) Quizás haya que recordar a este respecto que la preocupación por la riqueza de las naciones fue no sólo el objetivo de A. SMITH, sino también el interés de los escritos de los mercantilistas en pleno siglo XVI, especialmente de nuestros autores de la Escuela de Salamanca. Cfr. con SCHUMPETER (1954), capítulo 3 y con GRICE-HUTCHINSON (1995), especialmente Cap. 5 «Economistas escolásticos y arbitristas en tierras de Castilla».

(2) Muchos de esos efectos son difíciles de probar mediante técnicas econométricas, que inevitablemente han de utilizar datos agregados, poco representativos en ocasiones de la conducta real de los sujetos afectados por los impuestos o que han de coincidir con una determinada reforma tributaria para valorar algún efecto concreto. De todas formas, algo más parece que se va logrando en los últimos tiempos. Cfr. con lo que se indica en nota 4.

(3) Resulta de interés a este respecto recordar que hasta 1978 España mantuvo un sistema de imposición directa basado en la imposición de producto, sistema que había abandonado Francia en 1917, y utilizaba un impuesto sobre ventas en cascada —el Impuesto sobre el Tráfico de las Empresas— que había quedado obsoleto desde principios de la década de los sesenta, al extenderse en Europa el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA). La reforma de 1977-1980 supuso, entre otras cosas, la puesta al día de nuestra estructura impositiva, lo cual a veces se valora hoy poco, porque tiende a olvidarse la situación pasada, pero que representó la culminación de un largo proceso iniciado con escasa fortuna casi un siglo antes.

(4) Recientemente, algunos trabajos han comenzado a explorar los efectos de la reforma fiscal de 1986 en los Estados Unidos, y parece que están encontrando algunas evidencias de interés sobre los negativos efectos de los altos tipos de gravamen sobre la oferta de trabajo y la realización de ganancias de capital, así como sobre la renta declarada. *Vid.*, a este respecto, M. FELDSTEIN (1995). Otros, por el contrario, sin negar esos negativos efectos, han venido considerando que no son muy importantes, como se manifiesta en SLEMROD (1994).

(5) Este conocido argumento fue inicialmente utilizado por Stuart Mill en defensa de la imposición sobre el gasto personal en lugar del impuesto sobre la renta.

(6) Se han encontrado por el autor significativas relaciones econométricas de signo negativo entre la tasa de variación del ahorro familiar y la tasa de variación de las recaudaciones del IRPF, así como relaciones positivas entre aquélla y la tasa de variación de las prestaciones sociales, tomando datos de las cuentas nacionales para el período 1981-1994.

(7) Merece señalarse que la reforma introducida por el Real Decreto-Ley 7/1996, de 7 de junio, en la tributación de los rendimientos de los fondos de inversión constituye, simplemente, la supresión de una exención tributaria total a favor de tales rendimientos —bien que sometida al requisito de la permanencia de la materialización generalmente por un largo período de tiempo— y su cambio por una tributación algo más reducida que la aplicable al resto de los ingresos. Ello significa un claro empeoramiento de las condiciones fiscales que venían aplicándose a la mayor parte de los rendimientos derivados de estas materializaciones del ahorro, pese a la falsa polémica política originada en torno a la posible regresividad de la medida. No debería tampoco perderse de vista que cuando el ahorro se materializa en un fondo de inversión, previamente ha debido tributar en el IRPF. Como bien conocen los expertos, los fondos de inversión no constituyen hoy el mejor procedimiento para proteger el ahorro, aunque atenúen algo la tributación de sus rendimientos acumulados.

(8) Desde luego, si se admite que los impuestos son el precio por los servicios que se reciben del sector público, es evidente que los ciudadanos podrían dedicar voluntariamente cualquier porcentaje de su renta —o, incluso, la totalidad de la misma— a la adquisición de servicios públicos, y que ese porcentaje, cualquiera que fuese su cuantía, habría de ser considerado como equitativo, siempre que la decisión a favor de los bienes y servicios públicos fuese totalmente libre. Sin embargo, cuando la elección individual libre respecto a gastos públicos e impuestos se sustituye por un elección adoptada conforme a las reglas del sistema democrático de representación política, el tema de que el impuesto sea un precio voluntariamente aceptado no puede aceptarse sin más, salvo que las decisiones sobre tipos marginales se tomen siguiendo la regla wickseliana de la unanimidad o se aligeren las conocidas exigencias de Arrow mediante hipótesis no siempre realistas.

(9) L. A. Karoly mantiene que, si bien los efectos de los impuestos sobre las decisiones de los consumidores, trabajadores, empresarios e inversores son más reducidos de lo que se venía pensando hasta ahora, el efecto redistribuidor de los sistemas tributarios actuales es también muy reducido. Se apoya, en algunos casos, en un trabajo de Gramlich y otros que cita. *Vid.* el trabajo de Karoly, seguido de un interesante comentario de D. M. Cutler, en SLEMROD (1994). Cutler manifiesta que ese papel modesto que Karoly estima para la política fiscal de redistribución se refiere exclusivamente a las posibilidades de alterar sustancialmente mediante impuestos las rentas medias y altas, pero no a las capacidades redistributivas de una política fiscal orientada en favor de los más pobres. El tema tiene una enorme trascendencia, como más adelante se verá, y merece ser subrayado aquí, porque plantea lo que debe entenderse hoy como una orientación «eficiente» de las políticas de redistribución fiscal, rompiendo algunos de los tópicos más habituales y más demagógicamente utilizados hasta ahora.

(10) La mejor forma de obtener un índice sintético de la progresividad global de un tributo es utilizar el criterio de desigualdad de Gini en la distribución por tramos de las bases y las cuotas efectivas soportadas, como establecí por vez primera en 1975, y como ha sido propugnado también por Suits algún tiempo después. *Vid.*, a este respecto, LAGARES (1975) y SUITS (1977).

(11) El autor reconoce que se ha sentido atraído por la fundamentación de las que ha denominado políticas de concentración de efectos distributivos (políticas «ced») en los planteamientos que sobre la justicia hace RAWLS (1971). En el caso de impuestos lineales, quizás un tipo igual de gravamen para todos —un tipo único— podría encontrar apoyo en el primer principio de justicia propugnado por Rawls, al gravar de modo igual a todos los contribuyentes, mientras que la deducción en la base, que beneficia especialmente a los ciudadanos de renta más reducida, podría basarse en el segundo de tales principios (*op. cit.*, pág. 60). Quede aquí este tema sólo apuntado, pues su análisis excede del propósito de este trabajo.

(12) Esta complejidad y heterogeneidad de la llamada «base irregular» no se ha resuelto totalmente con la promulgación del Real Decreto-Ley 7/1996, de 7 de junio, pese a que los incrementos de valor quedan sometidos a un tipo único del 20 por 100. En algunos casos, es posible, incluso, que se haya complicado aún más el tratamiento de tales incrementos de valor, debido a la distinta consideración de las diversas situaciones transitorias y a la aplicación de correcciones monetarias.

(13) Al ser el valor patrimonial de una renta equivalente en términos económicos al valor actual de la misma, el ahorro que se materializa en una determinada colocación tiene como valor el de la corriente actualizada de ingresos esperados, por lo que, al eximirse de tributación a esta última, se está eximiendo, de hecho, al ahorro que la genera.

(14) En buena medida, el Real Decreto-Ley 7/1996, de 7 de junio, apunta en la dirección señalada, al gravar incrementos patrimoniales hasta ahora exentos, aunque al tipo único del 20 por 100.

(15) Las propuestas de tarifas lineales son muy numerosas en la literatura hacendística. Una de las mejor fundamentadas es la muy reciente de ATKINSON (1995), que combina esta propuesta con un impuesto negativo que garantice una renta mínima. Atkinson también se inclina por un tipo único del 40 por 100. Alemania acaba de anunciar que está preparando una reforma tributaria que reduce sustancialmente el número de tramos, y cuyo

tipo marginal máximo será también el 40 por 100. En España, se han realizado hace ya algún tiempo propuestas de tarifas cuasilineales o lineales. *Vid.*, a este respecto, LAGARES (1982, pág. 299), LAGARES (1987) y FUENTES QUINTANA (1987).

(16) Gravar el patrimonio a costes históricos no constituye ninguna propuesta nueva, ni tampoco un grave problema recaudatorio, como puede comprobarse en LAGARES (1972, página 40).

(17) Este último aspecto ha de considerarse de gran importancia para lograr un sistema fiscal más eficiente. En tanto actualmente el ocio es una alternativa no gravada frente al trabajo, el sistema discrimina contra este último, con todas sus negativas consecuencias. Por ello, ante la dificultad de gravar el ocio, quizás una solución pueda consistir en gravar los bienes que se consumen conjuntamente con el ocio, tales como viajes de turismo, estancias en hoteles por motivos no directamente productivos, consumo de artículos deportivos y un largo etcétera que debería ser cuidadosamente evaluado, aunque no se ocultan los posibles inconvenientes y las reticencias sociales que despertarían impuestos de esta naturaleza.

(18) *Vid.* art. 43.

(19) Las actuales cotizaciones sociales separan, dentro del denominado régimen general, las exigibles por las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de las contingencias comunes. Sin embargo, no diferencian dentro de estas últimas entre aportaciones por servicios sanitarios y aportaciones para los restantes riesgos cubiertos por el sistema de seguridad social.

(20) *Vid.* SMITH (1776). Libro V, Capitulo II, Parte II, Artículo IV, Impuestos sobre artículos de consumo, pág. 769.

(21) *Vid.*, entre otros, el trabajo de Eugenio DOMINGO en la revista *Economistas*, n.º 68.

(22) En 1992, el salario mínimo interprofesional se cifraba en 787.920 pesetas anuales, y en 1993, en 819.420 pesetas. Para 1996, este salario ha sido establecido en 908.880 pesetas anuales. La deducción propuesta resulta, pues, superior al salario mínimo interprofesional en un 21 por 100 en 1992, en un 16 por 100 en 1993 y en un 5 por 100 en 1996.

(23) Una exposición más amplia del significado de este índice puede encontrarse en LAGARES (1975).

(24) No debería olvidarse a este respecto que en 1996 la deducción global de 950.000 pesetas todavía sería superior en un 5 por 100 al salario mínimo interprofesional en este ejercicio.

(25) Una descripción más detallada de estos factores y de las políticas necesarias para su adecuado tratamiento se encuentra en LAGARES (1994).

(26) La teoría de la reforma fiscal ha sido desarrollada por diversos autores, pero es de especial interés el análisis que se contiene en FUENTES QUINTANA (1983).

## BIBLIOGRAFÍA


ATKINSON, A. B. (1995), *Public economics in action. The basic income/flat tax proposal*. Clarendon Press, Oxford.

FELDSTEIN, M. (1995), «Behavioral responses to tax rates: Evidence from the Tax Reform Act of 1986», *American Economic Review. Papers and Proceedings*, Annual Meeting of the American Economic Association, 1995, mayo.

FUENTES QUINTANA, E. (1983), «Hacienda democrática y reforma fiscal. Notas para un balance de la reciente experiencia histórica española». Publicado en ANES, G., y otros (eds.), *Historia económica y pensamiento social*, Alianza Universidad, Madrid.

— (1987), «El impuesto lineal: una opción fiscal diferente», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 30/31, Madrid.

GRICE-HUTCHINSON, M. (1995), *Ensayos sobre el pensamiento económico en España*, Alianza Universidad, Madrid.

LAGARES CALVO, M. J. (1972), «El impuesto sobre el patrimonio neto: características y funciones en un sistema tributario moderno», estudio introductorio contenido en *El Impuesto sobre el Patrimonio*, Instituto de Estudios Fiscales, Colección de Libros de Bolsillo, Madrid.

— (1975), «La distribución de la carga tributaria en España: algunos aspectos de interés para la política fiscal», *Hacienda Pública Española*, n.º 33.

— (1982), *Déficit público y crisis económica*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid.

— (1987), «Tareas para la política fiscal en España», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, número 30/31, Madrid.

— (1994), «Hacia un planteamiento más general de la teoría del fraude fiscal», *Hacienda Pública Española*, Madrid, número 129-2.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (1994a), «Unidad especial para el estudio y propuesta de medidas para la prevención y corrección del fraude. Informe», Madrid.

— (1994b y 1995), *Memoria de la Administración Tributaria*, ejercicios 1993 y 1994, Madrid.

OCDE (1995), *Revenue Statistics*, Paris.

RAWLS, John (1971), *A theory of justice*, Clarendon Press, Oxford. Existe versión al castellano publicada bajo el título *Teoría de la justicia*, Fondo de Cultura Económica, Madrid, 1979.

SCHUMPETER, J. A. (1954), *History of Economic Analysis*, Oxford University Press, Cambridge, Mass. Traducción española bajo el título *Historia del análisis económico*, Ediciones Ariel, Barcelona, 1971.

SLEMROD, J. B. (1994), *Tax progressivity and income inequality*, Cambridge University Press, Cambridge (USA).

SMITH, A. (1776), *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*, Strahan and Cadell, Londres. Traducción al castellano de la edición de Edwin Cannan de 1904 por Gabriel FRANCO, bajo el título *La riqueza de las naciones*, Fondo de Cultura Económica, México, 1958.

SUITS, D. B. (1977), «Measurement of tax progressivity», *American Economic Review*, septiembre.

**Resumen**

En este trabajo se analizan los motivos que justifican una reforma del actual sistema tributario español, se establecen los objetivos que debería perseguir la referida reforma y, finalmente, se describen las líneas básicas de su contenido, valorándose algunos de los efectos redistributivos que originaría su implantación. La reforma viene exigida porque, en primer lugar, el sistema tributario actual no constituye un instrumento adecuado para alcanzar los objetivos de la política económica. En segundo término, porque el sistema actual acumula un conjunto importante de defectos, uno de los cuales es su bajo nivel de cumplimiento voluntario, lo que se traduce en elevadas tasas de evasión impositiva. Además, el actual sistema tributario no se ajusta adecuadamente a la nueva estructura descentralizada de la Hacienda española. Finalmente, porque las nuevas reformas fiscales que están empezando a aplicarse, tanto en Europa como en otras partes del mundo, hacen necesario el cambio fiscal en España. Partiendo de estas consideraciones, el trabajo analiza detalladamente cuáles son las líneas directrices que, a juicio del autor, deberían integrar una nueva reforma tributaria.

*Palabras clave:* economía pública, imposición y subsidios, ingresos personales y otros impuestos, impuestos sobre los negocios.

**Abstract**

This work analyses the reasons which justify a reform of the present tax system in Spain, it stablishes the objectives which the mentioned reform should aim at and, finally, it outlines its content, assessing some of the redistributive effects of its introduction. The reform is needed; firstly, because the present tax system is not a suitable tool to reach the economic policy objectives. Secondly, because the present system has a collection of important defects, one of which is its low level of voluntary compliance, which results in high rates of tax evasion. Furthermore, the present tax system does not fit the current decentralized structure of Spain's finance. Finally, because the new tax reforms which are beginning to be introduced in Europe as in other parts of the world, make the tax reform necessary in Spain. Taking these factors in consideration, this paper analyses in depth the main guidelines which, according to the author, should be present in a new tax reform.

*Key words:* public economics, taxation and subsidies, efficiency, optimal taxation, personal income and other nonbusiness taxes, business taxes.

*JEL classification:* H20, H21, H24, H25, H29.

# PROGRESIVIDAD Y REDISTRIBUCIÓN DE LOS IMPUESTOS EN ESPAÑA, 1990-1991

Antonio MANRESA
Samuel CALONGE
Eduard BERENGUER (*)

## I. 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. La distribución de la carga 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 impuestos 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 su riqueza (IRPF e IPPF); sin olvidar otros de carácter local, como, por ejemplo, el impuesto sobre circulación de vehículos o sobre inmuebles residenciales. Todos estos impuestos son los que se contemplan en nuestro estudio, y pensamos que no sólo representan cualitativamente al conjunto del sistema fiscal español, sino también en términos cuantitativos, dado que suponen el 90,2 por 100 del total de la recaudación efectuada por la Administración pública durante el ejercicio de 1990.

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 la 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 sobre aquellas actividades económicas que nos permitan realizar el análisis fiscal, o las refleje lo más fielmente posible. El otro soporte metodológico se manifiesta en las hipótesis de incidencia, o traslación, de los impuestos que son objeto de estudio.

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 cuál 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. Esta información, plasmada en los cuadros n.os 3 a 5, 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 n.º 6). Estos índices, Kakwani y Suits, 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 el rigor y limitaciones inherentes a todo trabajo empírico. No obstante, debemos mencionar que la literatura es abundante en estudios cuantitativos parciales sobre el 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 (1994), 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 se sitúan plenamente en la misma dirección que 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, y no sobre la renta, 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 n.º 4, las proporciones de gasto en consumo 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 con la renta disponible de cada decila. Regresividad que también se manifiesta para los impuestos especiales.

En relación con la incidencia redistributiva de las cuotas pagadas a la seguridad social, debemos mencionar el trabajo de Argimón y González-Páramo (1987a). 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 con una denominada, por los autores, base imponible ampliada. Lo que, en cierta manera, nos indica que nuestros resultados en relación con este impuesto (ligera regresividad en relación con la renta antes de impuestos) no son sorprendentes, aunque sí complementarios de los anteriores. Es esta complementariedad, en relación con los estudios parciales realizados hasta ahora, lo que queremos destacar como la contribución de este trabajo, arrojando mejores perspectivas al conocimiento empírico de la Hacienda pública española. Esperamos también que este trabajo contribuya, junto con otros, como punto de partida al debate que genera cualquier reforma fiscal que contemple a la equidad y a la redistribución de rentas como variables importantes de cualquier evaluación de un sistema impositivo.

La organización del artículo es la siguiente. En el apartado II, enunciamos y discutimos las hipótesis de incidencia, además de cuantificar la representatividad de los impuestos que se consideran. En el III, mostramos y discutimos los resultados del trabajo, mientras que en el IV se describe su metodología y se presentan algunas hipótesis sobre diversos cálculos en relación a la estimación de cargas impositivas. El apartado V recoge nuestras conclusiones.

## II. ANÁLISIS EMPÍRICO DE LA INCIDENCIA IMPOSITIVA

Uno de los aspectos que plantea el análisis empírico de la incidencia impositiva es la cuantificación de la reducción de renta que provoca un determinado impuesto y la identificación del agente económico sobre el que recae. Como es bien sabido, los impuestos no sólo pueden reducir las rentas que perciben los agentes económicos, en cuanto propietarios de los factores de producción (capital y trabajo) y/o perceptores de las transferencias del sector público, sino que también estos agentes ven reducida su renta real cuando gastan sus ingresos en bienes y servicios, puesto que los precios de éstos incorporan impuestos indirectos. En este trabajo, tal y como hemos indicado en la introducción, nos proponemos cuantificar la distribución por familias de la carga fiscal recaudada por la Administración pública española en el año 1990.

Para realizar este ejercicio, debemos distinguir, como es usual en la literatura de Hacienda Pública, entre el sujeto o agente sobre el que legalmente recae el gravamen (incidencia estatutaria del impuesto) y la unidad económica que efectivamente soporta el impuesto (incidencia económica del impuesto). En general, los agentes económicos intentarán trasladar, a través de la actividad económica, el quebranto monetario que les 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 impuestos más importantes de un sistema fiscal, en particular, aquellos que afectan al uso de los factores capital y trabajo. Una

forma 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, completamos el análisis identificando a la unidad económica sobre la que se realiza el estudio, la unidad familiar, y fijando el horizonte temporal del mismo en una anualidad.

Si bien la familia es la unidad económica estándar en casi todo este tipo de estudios, el período anual ha sido cuestionado por alguna literatura reciente (Fullerton y Rogers, 1993), que considera el ciclo vital de la familia como el período más adecuado para el análisis de la incidencia impositiva. Este tipo de enfoque 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), aun 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 enfoque, iniciado por Pechman y Okner (1974) y Pechman (1985), es el que seguiremos en el presente trabajo, no tan sólo en lo relativo al horizonte temporal, sino también en lo que concierne a las hipótesis de incidencia que realizan dichos autores. En consonancia con la metodología iniciada por estos hacendistas, tenemos que resaltar que los resultados sobre la distribución impositiva dependerán críticamente de los aspectos siguientes:

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

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

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

A continuación, sólo nos extenderemos en los dos primeros puntos, mientras que en el último apartado del trabajo trataremos del punto 3.

## 1. Magnitud y representatividad de los impuestos

El cuadro n.º 1 muestra los impuestos que consideramos en este trabajo. Su representatividad, en relación al total de aquellos recaudados por la Administración pública, alcanza el 90,3 por 100 para el año 1990 y el 92,6 para el año 1992. La última columna de este cuadro muestra el porcentaje que

CUADRO N.º 1

**ESTRUCTURA IMPOSITIVA**

| | *COMPOSICIÓN PORCENTUAL* | | *Porcentaje estimada/real* | *Recaudación impuestos* | *Porcentaje sobre total de impuestos* |
|---|---|---|---|---|---|
| | *Estimada* | *Real* | | | |
| Impuesto sobre la renta | 23,954 | 24,142 | 82,82 | 3.838.935 | 22,3 |
| Especiales | 3,562 | 5,950 | 49,97 | 946.247 | 5,7 |
| Vehículos e IBI | 1,103 | 0,920 | 100,00 | 146.337 | 0,9 |
| IVA | 17,543 | 16,395 | 89,31 | 2.607.205 | 14,4 |
| Seguridad social trabajador | 9,007 | 11,523 | — | 1.832.278 | 10,3 |
| Seguridad social empleador | 32,182 | 28,210 | — | 4.485.871 | 25,2 |
| Total seguridad social | 41,189 | 39,739 | 83,16 | 6.318.149 | 35,5 |
| Impuesto de sociedades | 9,723 | 9,881 | 82,13 | 1.571.444 | 9,2 |
| Importación | 2,325 | 2,362 | 82,13 | 375.678 | 1,7 |
| Patrimonio | 0,601 | 0,618 | 82,13 | 97.132 | 0,6 |
| TOTAL | 100,00 | 100,00 | 82,13 | 15.901.127 | 90,3 |

| *TIPOS EFECTIVOS MEDIOS* | *Real (porcentaje)* | *Estimada (porcentaje)* |
|---|---|---|
| $t_r$, Impuesto sobre la renta | 15,70 | 15,10 |
| $t_c$, IVA | 8,46 | 8,25 |
| $t_s$, Contribución seguridad social | 27,38 | 27,77 |

representa cada impuesto en la recaudación total del año 1990.

Las columnas primera y segunda del cuadro muestran, respectivamente, la composición porcentual (estimada y real) de los impuestos en relación únicamente al total de los que consideramos en este trabajo (1). Como se puede observar, con la excepción de los impuestos especiales, ambas columnas presentan porcentajes bastante similares. La columna tercera 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 por 100 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 el cuadro, solamente hemos imputado la cifra media de cobertura de los cinco primeros, esto es, el 82,13 por 100. 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. 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 el cuadro n.º 1 muestra la gran similitud existente entre las cifras reales y estimadas relativas a los tipos efectivos medios de los impuestos más importantes del sistema fiscal.

## 2. Hipótesis de incidencia

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

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

2) 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, dado que todos estos impuestos son *ad valorem*.

3) 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.

4) 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.

5) Un tercio del impuesto sobre sociedades recae sobre los propietarios de las empresas societarias, otro tercio se traslada a los consumidores, y el tercio restante lo pagan los perceptores de rentas que provienen de activos en general, incluyendo en éstos a los activos reales, como bienes inmuebles.

6) El impuesto sobre bienes inmuebles residenciales recae sobre los ocupantes bien sean sus propietarios o inquilinos. El impuesto sobre circulación de vehículos (turismos) lo paga el propietario.

Aunque los supuestos 1, 2, 3 y 6 son aceptados ampliamente en la literatura, tal y como se desprende del trabajo de Pechman (1985, p. 35) y de otros más recientes, debemos señalar que en determinados sectores económicos con componentes de estructura de mercado oligopolista, como pueden ser algunos servicios profesionales (médicos, arquitectos, etc.), la hipótesis de que los impuestos directos y la seguridad social son pagados por los profesionales autónomos puede quedar en entredicho, dado que es plausible que estos agentes trasladen parte de estos impuestos a sus clientes. Incorporar esta posibilidad exige un mayor refinamiento de estas hipótesis de incidencia. En relación con la hipótesis 3, relativa a la traslación de las cuotas de la seguridad social, también debemos señalar que, en la medida en que nuestro enfoque es anual, no consideramos que las cuotas pagadas por el trabajador constituyan un salario diferido, como debería ser contemplado bajo un enfoque de ciclo vital. Sin embargo, y así lo señala Pechman, las dificultades más importantes para identificar los supuestos correctos de incidencia se sitúan en el ámbito de las cuotas patronales a la seguridad social y al Impuesto de Sociedades.

En relación con este último, conviene recordar la condición de impuesto sobre el ahorro que le atribuye una parte de la literatura. Desde esta perspectiva, no podemos olvidar que en un mercado eficiente de capitales, el precio de los activos en equilibrio determinará o reflejará una tendencia a la igualdad de las tasas netas de rendimiento de cada activo. Esto supone que no sólo es el propie-

tario de las acciones de corporaciones o sociedades quien carga con el impuesto, sino también el que percibe rentas procedentes de otros activos en general. Por otro lado, una parte de la literatura también considera que este impuesto se traslada a los productos finales por parte de las empresas. 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.

La cuestión relevante, en relación con el impuesto pagado por los empleadores a la seguridad social, es conocer en qué 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 (2), por los trabajos de Argimón y González-Páramo (1987a) y Escobedo (1991). La conclusión básica que arrojan las diversas estimaciones realizadas por los primeros 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. Estos autores utilizan datos para el período 1980-84 y estiman una ecuación de salarios de negociación (Layard y Nickell, 1986) donde incluyen explícitamente las cotizaciones patronales y del trabajador a la seguridad social, además de la imposición directa (IRPF) sobre los salarios. En la misma dirección apuntan los resultados del trabajo de Escobedo, quien, utilizando datos trimestrales desde 1975 hasta 1983, estima un sistema de ecuaciones representativas del sector industrial de la economía española. Dicho sistema incorpora una demanda agregada de la economía española, además de una ecuación de salarios, precios y demanda de trabajo. En conclusión, podemos afirmar que nuestro supuesto sobre la traslación de las cuotas de los empresarios está inspirado y fundamentado en estos dos trabajos empíricos.

## III. DISTRIBUCIÓN Y PROGRESIVIDAD DE LA CARGA FISCAL

En este apartado, mostramos, por medio de los cuadros n.os 3 a 6 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 (3). Una vez estimada para cada familia su carga fiscal, se ordenan aquéllas de menor a mayor *renta disponible* (véase la definición en el cuadro número 2) y se obtienen las correspondientes decilas de renta. Así, la primera decila representa el 10 por 100 de población con ingresos netos más bajos y la última decila el 10 por 100 de familias con mayores ingresos netos. Una vez conocida 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 cuadro n.º 3, el cual muestra el porcentaje de los impuestos pagados por los hogares, en relación al total considerado en el estudio, desglosados por decila y tipo de impuesto. Podemos observar, a partir de esta información, que la decila de hogares con mayor renta disponible paga el 26,14 por 100 del total de impuestos, mientras que la decila con menos recursos contribuye el 1,86 por 100. 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 consecutivas se establecen entre las decilas octava y novena, con una diferencia de casi tres puntos, y fundamentalmente entre las decilas novena y décima, cuya diferencia de gravamen casi alcanza los diez puntos porcentuales. Para el resto de las decilas, las

CUADRO N.º 2

**DEFINICIÓN DE RENTA DISPONIBLE FAMILIAR (*)**

**Salarios y Pensiones brutas**
(incluye salarios en especie)

\+ Rentas del capital y de la propiedad
(incluye entre otros, intereses y dividendos recibidos antes de retenciones, alquiler bruto y una *proxy* de la renta fiscal de la vivienda propia)
\+ Pensiones no contributivas y otras prestaciones
\+ Ingresos brutos empresas personales (autónomos)
\+ Transferencias
(regular y extraordinaria)
— Impuestos estimados sobre la renta y patrimonio
— Impuestos locales (vehículos e IBI)
— Cotizaciones sociales (trabajador y desempleo)
— Intereses pagados y otros gastos deducibles de la renta del capital y de la propiedad
— Gastos deducibles empresas personales
(incluye impuestos ligados a actividad productiva)
= Renta disponible familiar

(*) Debemos mencionar que en esta definición no incluimos como ingresos las ganancias netas de capital (plusvalías), ni los beneficios no distribuidos por las sociedades de las que son propietarias algunas familias.

CUADRO N.º 3

**DISTRIBUCIÓN DE LA CARGA IMPOSITIVA**

| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 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 |

diferencias nunca alcanzan los tres puntos. Entre todos los impuestos, debemos destacar, por su importancia cuantitativa, las contribuciones a la seguridad social. En efecto, las contribuciones de cada decila en este impuesto sobresalen 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 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 disponible total. Así, el cuadro n.º 4 también muestra la incidencia económica de los impuestos asignados, aunque aquí podemos comparar el porcentaje de ingresos que acapara cada decila con el porcentaje que paga de cada impuesto, lo que permite extraer conclusiones acerca de la progresividad o no de cada uno de ellos por separado.

Siguiendo con nuestra pauta de razonamiento, el cuadro n.º 4 indica el carácter progresivo de los impuestos directos. En efecto, si tomamos el impuesto sobre la renta, la última decila soporta alrededor del 41 por 100 del impuesto, y su renta repre-

CUADRO N.º 4

**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 | 2,760 | 4,857 | 7,030 | 9,891 | 13,690 | 18,643 | 41,253 |
| 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 | 3,882 | 5,176 | 6,652 | 7,929 | 9,160 | 10,175 | 11,406 | 13,025 | 14,256 | 18,304 |
| Seguridad social trabajador | 0,821 | 1,832 | 3,986 | 5,873 | 7,616 | 9,481 | 11,657 | 14,644 | 18,685 | 25,347 |
| Seguridad social empleador | 1,578 | 2,633 | 4,711 | 6,883 | 8,241 | 10,627 | 12,187 | 15,189 | 16,550 | 21,406 |
| 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 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 100 |
| Renta disponible | 2,38 | 3,83 | 5,17 | 6,36 | 7,58 | 8,86 | 10,42 | 12,51 | 15,88 | 26,97 |
| Consumo agregado | 4,0 | 5,4 | 6,8 | 8,0 | 9,0 | 10,0 | 11,1 | 12,5 | 14,1 | 19,1 |

senta el 26. Aún más, el 20 por 100 de los hogares más pobres no alcanza a pagar el 0,5 por 100 del impuesto, y su renta representa el 6,2, mientras que el 20 por 100 más rico contribuye alrededor del 60 por 100 de la factura del IRPF, y su renta alcanza el 42,8. Los impuestos que gravan 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 regresivos en algún tramo de renta. Este resultado es 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 impuesto 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 esta variable en la encuesta.

## 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 realizados 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 (1977) y Suits (1977). Al margen de las medidas de progresividad, podemos calcular el impacto redistributivo de un impuesto como la reducción en el coeficiente de Gini causada por dicho impuesto. Así, mediante el índice de Reynolds y Smolensky (1977), *RS*, se comparan los coeficientes de Gini de la renta antes y después de impuestos respectivamente.

Dado que la encuesta es una «muestra ponderada», esto se ha de tener en cuenta a la hora de realizar los cálculos de las curvas de concentración para diseñar los índices mencionados; los cuales han sido calculados punto por punto en la muestra, y teniendo en cuenta el peso diferente que cada familia tiene en la población. El coeficiente de Gini y/o de concentración de impuestos se calculan, una vez ordenamos la muestra en función de la renta antes de impuestos en sentido no-decreciente, aplicando la siguiente fórmula:

$$Gini = \frac{2}{\bar{y}} cov\ [y, F(y)] \qquad [1]$$

donde $F(y)$ es la función de distribución de $y$, $cov$ es covarianza. En una muestra aleatoria simple, el estimador de $F(y)$ es el rango de la variable dividido por $N$, el número de observaciones. Sin embargo, si queremos hacer inferencia sobre la población, este estimador no es válido, ya que las unidades de observación en la muestra, familias, tienen pesos diferentes. En una muestra de estas características, podemos emplear como estimador de $F(y)$, siguiendo a Lerman y Yitzhaki (1989), el que viene dado por la expresión siguiente:

$$\hat{F}_i = \sum_{j=0}^{i-1} wj + \frac{W_i}{2};\ \text{donde}\ w_0 = 0 \qquad \sum W_i = 1$$

donde $w_i$ es el peso de la familia i-ésima respecto a la población. Por tanto, la expresión apropiada para [1] será:

$$\text{Gini} = 2 \sum_{i=1}^{n} w_i\ (y_i - \bar{y})\ (\hat{F}_i - \bar{F})/\bar{y};$$

donde $\bar{y}$ es la media ponderada, e $i$ la unidad muestral.

El cuadro n.º 5 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 (4). 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

CUADRO N.º 5

**DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA RENTA ANTES DE IMPUESTOS, Y PAGOS DE LOS HOGARES**

| *DECILAS* | *Renta* | *Directo* | *Indirectos* | *Seguridad social* | *Total* |
|---|---|---|---|---|---|
| 1 | 2,108 | 0,188 | 3,491 | 1,389 | 1,54 |
| 2 | 3,388 | 0,551 | 5,014 | 2,452 | 2,51 |
| 3 | 4,740 | 1,834 | 6,466 | 4,275 | 4,08 |
| 4 | 5,946 | 2,929 | 7,958 | 6,717 | 5,91 |
| 5 | 7,278 | 4,903 | 9,066 | 7,923 | 7,31 |
| 6 | 8,700 | 7,143 | 10,420 | 10,230 | 9,37 |
| 7 | 10,404 | 9,605 | 11,343 | 11,811 | 11,05 |
| 8 | 12,714 | 13,178 | 13,012 | 14,575 | 13,79 |
| 9 | 16,170 | 18,143 | 14,418 | 16,989 | 16,71 |
| 10 | 28,552 | 41,525 | 18,812 | 23,639 | 27,68 |
| Gini/Conc. | 0,39080 | 0,58936 | 0,25145 | 0,37533 | 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: EPF* 1990-91, y elaboración propia.

casi-proporcionalidad o ligera regresividad. Por último, cuando consideramos globalmente todos estos impuestos (78 por 100 del total), *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 n.º 5. 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.

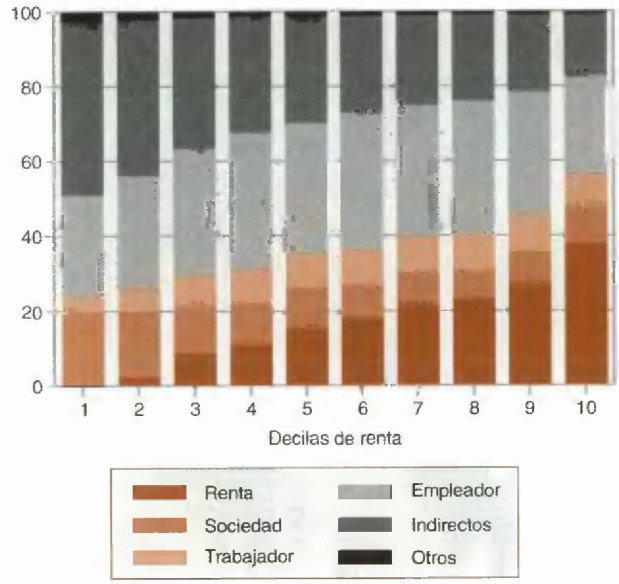
Al margen de estas conclusiones, podemos preguntarnos también cómo los grupos sociales se ven afectados, en términos relativos a su renta, por el peso relativo de cada impuesto en relación al total del gravamen que soportan. Para ello, calculamos la estructura o cesta impositiva para cada «individuo 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 n.º 6 y en el gráfico 1.

CUADRO N.º 6

**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 | 23,278 | 27,281 | 37,780 |
| Patrimonio | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 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 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

GRÁFICO 1
**CESTA IMPOSITIVA**




Tanto del cuadro como del gráfico 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 por 100 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 al de los que afectan al consumo. De tal manera que el 10 por 100 de población con rentas más elevadas paga el 38 por 100 de su factura impositiva en forma de impuesto sobre la renta, mientras que el 10 por 100 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 el 36 por 100— 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 por 100, frente a tan sólo un 10 por 100 en la última decila. Podemos observar, también, cómo la distribución de los impuestos locales (vehículos e IBI) se comporta en orden inverso a la de la renta de las familias.

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 la reacción 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. Algo similar, 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 beneficiarían 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 y consecuencias económicas de la incidencia impositiva.

## IV. METODOLOGÍA DE ESTIMACIÓN DE RENTAS Y CARGA FISCAL

Como ya hemos mencionado en la introducción, las encuestas de presupuestos familiares son un instrumento útil para estudiar, a nivel microeconómico, la distribución de los impuestos en España, puesto que nos permiten integrar en un mismo análisis la imposición sobre las rentas y la imposición vía consumo. La hipótesis de partida es bien sencilla: una vez establecida la incidencia estatutaria de un impuesto —es decir, su efecto legal— en relación a un individuo o familia, se trata de obtener la incidencia económica aplicando una serie de hipótesis de traslación impositiva. Para ello, hemos de trazar o estimar, en primer lugar, la incidencia estatutaria sobre las familias para los impuestos considerados. A continuación, pasamos a explicar el procedimiento de estimación de los impuestos considerados en el presente trabajo. Además, incluimos un breve resumen de las características de la encuesta de presupuestos familiares que constituye la fuente de información de este trabajo.

CUADRO N.º 7

**REPRESENTACIÓN DE GRUPOS SOCIOECONÓMICOS**

| | *EPF90* | *EPA90 (media anual)* | Ratio *EPF90/EPA90* |
|---|---|---|---|
| Desempleo | 2.314,9 | 2.466,1 | 94,6 |
| Primer empleo | 547,9 | 703,1 | 78,1 |
| Trabajador anterior | 1.766,9 | 1.740,4 | 101,5 |
| Población activa ocupada según situación profesional | | | |
| Asalariados | 9.451,9 | 9.273,4 | 101,9 |
| Trabajadores cuenta propia | 2.118,2 | 2.506,2 | 84,5 |
| Empleador | 317,9 | 475,2 | 66,9 |
| Autónomo | 1.800,3 | 2.020,9 | 89,0 |
| No clasificados | 77,0 | — | — |
| | | *Seguridad social (media anual)* | Ratio *EPF90/ Seguridad social* |
| Pensionistas (Jubilación e invalidez) | 4.469,8 | 4.371,6 | 100,2 |

*Fuente: EPA, 90; EPF, 90;* seguridad social, y elaboración propia.

## 1. La EPF90-91. Controles de población

La *Encuesta de presupuestos familiares 1990-91* (EPF90-91) es una muestra de 21.155 familias españolas que contiene básicamente información relativa a gastos de consumo, ingresos y características sociodemográficas de las familias, abarcando un *período de estudio* de un año. El gasto familiar se clasifica, según su naturaleza, en nueve grupos principales, que representan alrededor de 226 bienes de consumo. En relación a los ingresos, establece una distinción básica entre ingresos no-monetarios, o imputados, e ingresos monetarios. Además, los ingresos se clasifican también, atendiendo a su origen, en ingresos por cuenta propia, por cuenta ajena, rentas del capital y de la propiedad, y transferencias recibidas por los hogares. Una cuestión de importancia, dado el impacto que puede tener sobre la distribución de la renta, es la de la representatividad de los principales grupos socioeconómicos que ofrece la EPF90 cuando se compara con controles externos de información.

Tal y como revela el cuadro n.º 7, la representación de los grupos socioeconómicos que proporciona la encuesta es bastante aceptable cuando la comparamos con otro tipo de información estadística. Exceptuando las cifras para empresarios con asalariados o empleadores, las desviaciones que presentan, en general, estos grupos respecto a la EPA o a las estadísticas de la seguridad social no pueden ser atribuidas a otros factores ajenos a los propios errores de muestreo. Esto es importante, puesto que sesgos en la distribución de estos colectivos producen, probablemente, sesgos en la distribución de los ingresos que se pretende estimar. En relación a las prestaciones por desempleo, 1,527 millones de individuos declaran haber recibido ingresos por desempleo en la encuesta; es decir, declaran un ingreso positivo. Es una cifra muy próxima al número de beneficiarios por prestaciones por desempleo en el año 1990, 1,502 millones de individuos, según el *Anuario de Estadísticas Laborales.*

## 2. El impuesto sobre la renta

El primer paso consiste en calcular, para cada perceptor, la base imponible del impuesto; es decir, ingresos brutos menos gastos deducibles. Teniendo en cuenta el tipo de rendimiento —es decir, trabajo, actividades profesionales y empresariales y rendimientos del capital— nuestro trabajo aquí ha consistido en reproducir, siguiendo la ley del impuesto, el rendimiento neto global de la familia. Por supuesto, el cálculo del impuesto que hemos realizado está condicionado por el grado de detalle con el que queremos trabajar y por la posibilidad de obtener una aproximación adecuada de las variables que definen la base imponible del impuesto a partir de la información contenida en la muestra. Así, por ejemplo, no es posible reproducir los incrementos y/o disminuciones patrimoniales, o bien reproducir

todo el sistema de deducciones del impuesto. En cualquier caso, las definiciones que a continuación detallamos nos permiten concluir que el grado de aproximación entre el resto de los conceptos fiscales definidos a partir de la EPF90 y los relativos al impuesto es adecuado para los objetivos del análisis.

2.1. *Rendimientos del trabajo personal*

En términos de la EPF90, estos son los ingresos por cuenta ajena (salarios) y/o pensiones contributivas de jubilación e invalidez. Las cifras declaradas en la encuesta se entienden, tal y como declara el cuestionario, netas del total de retenciones del IRPF y de las cotizaciones a la seguridad social pagadas por el trabajador. Por tanto, a partir de esta información, hemos procedido a una estimación de los ingresos brutos por sueldos y salarios (SB) utilizando la siguiente expresión, aplicada a la matriz de perceptores por familia, que constituye uno de los ficheros de la encuesta:

$$SB = SD / (1 - t_r[SD, \text{hijos}] - t_cot)$$

donde *SD* es el ingreso por salarios declarado en la encuesta, *t_r(.)* es el tipo de retención derivado de la tabla de retenciones de 1990 teniendo en cuenta el tramo de ingreso, número de hijos y estado civil de cada perceptor, y *t_cot* el tipo de cotización a la seguridad social, donde hemos supuesto el tipo del 4,8 y 6 por 100 para asalariados del sector público y privado respectivamente. Para obtener la pensión bruta (PB) —es decir, antes de retenciones—, aplicamos la misma fórmula sin incluir la variable tipo de cotización a la seguridad social. Para calcular los gastos deducibles (DSB), aplicamos a la cifra de salarios brutos un porcentaje según la siguiente fórmula:

$$DSB = SB \times (t_cot + 0{,}02).$$

2.2. *Rendimientos de actividades profesionales, empresariales y agrarias*

En términos de EPF90, estos son los ingresos por cuenta propia. En la encuesta encontramos dos variables relativas a los ingresos y gastos realizados por autónomos en su actividad productiva. Así, los ingresos brutos (AUT) se definen como *las ventas efectuadas y servicios prestados, subvenciones de explotación y otros ingresos.* Los gastos en que incurren en su actividad económica (DAUT) son *gastos de personal, compras, gastos financieros, dotaciones para amortización, impuestos ligados a la actividad productiva, alquileres de locales, luz, teléfono, etc.* Nótese que la diferencia entre ambos conceptos nos permite crear una *proxy* al rendimiento neto o base imponible de este tipo de rendimiento si operamos bajo la hipótesis de régimen de estimación directa. Esta diferencia será entonces la variable que adoptemos como base imponible para esta clase de ingresos.

2.3. *Rendimientos del capital mobiliario*

La cifra observada en la encuesta incluye intereses recibidos y dividendos (INTD). Para obtener una cifra bruta de los rendimientos del capital mobiliario, se aplica la siguiente fórmula:

$$INTB = INTD / (1 - 0{,}25) + RNTV$$

donde *INTD* representa los intereses y dividendos netos declarados y *RNTV*, los rendimientos netos de rentas temporales y vitalicias definidas también en la encuesta.

2.4. *Rendimientos del capital inmobiliario*

En el alquiler de viviendas, las variables utilizadas son los ingresos brutos y gastos generados (ALQB y DALQ, respectivamente). La renta fiscal de las viviendas en propiedad (IMPV) ha sido estimada por cuatro veces la contribución urbana declarada en la encuesta. Por último, los gastos deducibles de esta renta, los intereses de capital ajeno y la contribución territorial urbana declarados en la encuesta, son recogidos en la variable *DIMPV*.

La Base imponible total (BIT) la obtenemos, siguiendo la legislación, como la suma algebraica de sus distintos componentes a partir de la siguiente expresión:

$$BIT = SB + PB + AUT + INTB + ALQB + IMPV + \text{Sal. especie} - (DSB + DAUT + DALQ + DIMPV)$$

El impuesto sobre la renta asignado a la familia i-ésima de la encuesta será entonces:

$$IRPF_i = t_e \times BI_i$$

donde $t_e$ representa el tipo efectivo obtenido a partir de la memoria tributaria para 36 tramos distintos de base imponible. Los tipos efectivos se calculan después de deducciones, como la *ratio* entre la cuota líquida y la base imponible, para cada tramo de base imponible. Al aplicar este rango de valores de tipos efectivos medios a la base imponible estimada en la encuesta, estamos «imputando» de manera uniforme las deducciones en la cuota entre las familias que pertenecen a un grupo particular de base imponible. Esto es una simplificación que se puede evitar si procuramos realizar una estimación —y puede ser posible a partir de la informa-

CUADRO N.º 8

**SALARIOS BRUTOS DE LAS UNIDADES FISCALES CON SALARIOS POR ENCIMA DEL MÍNIMO EXENTO**

| | *Salarios brutos* | *Encuesta* | *Muestra fiscal* |
|---|---|---|---|
| Unidad fiscal (1 perceptor) | Media (miles) | 1.845 | 2.135 |
| | Masa salarial (billones) | 8,7 | 9,8 |
| | N.º asalariados (miles) | 4.766 | 4.620 |
| Unidad fiscal (2 perceptores) | Media (miles) | 1.559 | 1.843 |
| | Masa salarial (billones) | 3,0 | 4,3 |
| | N.º asalariados (miles) | 1.931 | 2.341 |

ción contenida en la encuesta— de los tres capítulos de deducción más importantes en términos de volumen, matrimonio, hijos y vivienda. Por último, volver a recordar que nuestro propósito ha consistido en realizar una estimación de la base del impuesto lo más aproximada posible de la declaración «verdadera»; hay matices y detalles que no podemos tener en cuenta. Además, dada la imputación de deducciones y de otras variables, perdemos información que puede ser útil para otro tipo de análisis; por ejemplo, la desigualdad horizontal en el impuesto de la renta. Si queremos precisar y trabajar con la variedad de situaciones y conceptos que existe en este impuesto, resulta evidente la necesidad de contar con una muestra fiscal. Pero ello tiene dos limitaciones importantes: primero, será una muestra truncada, no representa a toda la población y además, como resulta evidente, no contiene información relativa a los gastos de las familias. Por supuesto, podemos realizar una combinación de bases de datos, asignando a una familia de la encuesta una familia de la muestra fiscal, pero éste es un ejercicio estadístico de cierta complejidad. Nuestra experiencia en este trabajo ha dado como resultado que podemos lograr una estimación razonable de las bases imponibles y los pagos realizados por las familias a partir de las etapas explicadas en párrafos anteriores. Ello es así porque las rentas salariales, que constituyen el principal componente de la base imponible, están relativamente bien representadas en la encuesta. En términos de Contabilidad Nacional, alrededor de un 89 por 100, según cálculos propios. Profundizando un poco más en relación a los salarios, y con el objetivo de mostrar resultados comparados entre nuestras estimaciones a partir de la encuesta y las cifras tributarias, hemos construido el cuadro n.º 8, relativo a los salarios brutos de las unidades fiscales con salarios que superan el mínimo exento (900.000 pesetas). Las unidades fiscales se han dividido en aquellas compuestas por uno o dos perceptores, según el cónyuge obtenga o no ingresos asalariados. El resto de miembros de la familia que poseen ingresos por este concepto son tratados como unidades diferentes. Los resultados así obtenidos se comparan con las cifras obtenidas a partir de una muestra fiscal (5).

Se observa en este cuadro que el diseño de una «muestra fiscal» a partir de los datos de la encuesta requiere un ajuste relativo a las familias donde el sustentador y cónyuge son ambos perceptores. Esto mejoraría sustancialmente nuestra base de datos a efectos de futuros análisis donde la encuesta constituya un *input* de información. Por otra parte, la estimación de los rendimientos netos de las actividades profesionales y empresariales proporciona, en media, valores similares a los declarados en el impuesto (considerando a las familias cuya principal fuente de rendimiento es la actividad empresarial, profesional o agrícola). Los valores calculados, en miles de pesetas, son 1.433 y 1.346 para la encuesta y la muestra fiscal respectivamente.

En resumen, pensamos que la mejor vía para mejorar en el futuro las estimaciones relativas a este impuesto consistirá en utilizar una muestra fiscal para corregir las distribuciones de algunas variables, especialmente, las rentas del capital, la infravaloración de bases que hemos detectado en nuestras estimaciones en aquellas familias en que el sustentador y el cónyuge son ambos perceptores, y, por último, el ajuste del extremo superior de la distribución de la base imponible.

## 3. Impuestos indirectos: El IVA y los impuestos especiales

La factura impositiva que ha soportado cada familia en concepto del impuesto del valor añadido se ha estimado a través de una metodología sencilla

que consiste, básicamente, en aplicar el tipo del impuesto a la estructura de gasto familiar determinada en la encuesta. Para calcular el tipo del IVA soportado, hemos utilizado, en una primera etapa, el método aplicado por Mayo y Salas (1990). Según estos autores «... se calculan los tipos impositivos declarados (TED) por los sectores de Licencia Fiscal, y en una segunda fase se asignan, mediante una equivalencia adecuada, estos tipos a las agrupaciones de gasto de la EPF».

El *TED* utilizado es el elaborado por Mayo y Salas (1990) y tal como señalan los autores, se obtiene por la siguiente *ratio:*

$$TED = \frac{IVAR}{BI}$$

siendo *IVAR* el IVA repercutido en un grupo de Licencia Fiscal y *BI* la base imponible del impuesto. La siguiente etapa consiste en «identificar» o establecer una correspondencia entre grupos de gasto procedentes de los sectores de la Licencia Fiscal y los grupos de gasto de la *Encuesta de presupuestos familiares.* El cálculo del *TED* y la identificación de los distintos grupos de bienes nos ha permitido calcular el impuesto, $IVA_i$, en relación a un grupo de consumo $C_i$ en la encuesta, mediante la siguiente expresión:

$$IVA_i = BI_i * TED = Gasto_i * \frac{TED}{1 + TED};$$

donde $Gasto_i$ es el gasto declarado por las familias en el grupo $C_i$ (6). Ello nos ha permitido calcular el IVA pagado por las familias a partir de 146 grupos distintos de bienes y servicios. En relación con los impuestos especiales, se consideran los que gravan las bebidas alcohólicas, la cerveza, el tabaco y los hidrocarburos (gasolina normal y súper, gasóleos A y C y, por último, fuel-oil). El proceso de estimación de la carga impositiva es el mismo que el descrito anteriormente para el IVA, con la salvedad de que el precio final es el resultado de aplicar en primer lugar el tipo correspondiente a la accisa y luego el tipo del IVA. Teniendo en cuenta esto, la factura impositiva calculada en un grupo de gasto para la familia i-ésima ($Gasto_i$) vendrá dada en este caso por:

$$Especial_i = \frac{Gasto_i * T_e}{(1 + TED) * (1 + T_e)};$$

donde $T_e$ y *TED* constituyen el tipo impositivo y el tipo efectivo declarado de los impuestos especiales e IVA respectivamente, calculados por Mayo y Salas (1990).

## 4. Las cotizaciones sociales

Las cotizaciones sociales a cargo del trabajador se calculan aplicando un 6 o un 4,8 por 100, según sean asalariados privados o públicos, sobre los sueldos y salarios brutos estimados para cada uno de los miembros de las familias que obtienen dichos ingresos. Las cotizaciones a cargo del empleador se calculan aplicando un porcentaje del 30,2 por 100 sobre los salarios brutos de los asalariados. En ambos casos, se han establecido límites (inferior y superior) establecidos a partir de las bases de cotización mínimas y máximas vigentes para el año 1990. Para los autónomos, se ha realizado un cálculo sencillo que consiste en aplicar la *cotización media* pagada según cifras de la seguridad social. De esta forma, se ha imputado, en general, la cantidad de 189.805 pesetas en pagos anuales a la seguridad social a aquellos individuos que identificamos bajo el régimen de trabajadores por cuenta propia. Esta cifra es casi coincidente con el resultado de aplicar el tipo de cotización del 28,8 a la base mínima en el año 1990 —60.720 pesetas/mes— en el régimen especial de trabajadores autónomos, lo que corrobora el hecho de que, en general, los autónomos pagan el «suelo» de la cotización. Para los individuos que identificamos bajo el régimen agrario por cuenta propia, la cantidad imputada en pagos anuales de cotización a la seguridad social ha sido de 105.474 pesetas.

Por último, señalar que los impuestos de importación han sido imputados en proporción al valor relativo del consumo de las familias, y los impuestos locales —circulación de vehículos y contribución urbana— se obtienen directamente de las cifras declaradas en la encuesta.

## V. CONCLUSIONES

En este trabajo, hemos presentado un estudio sobre la progresividad y la redistribución de los impuestos en España para el año 1990. Una de las principales conclusiones del estudio indica que, utilizando índices de progresividad y redistribución, el sistema impositivo español es proporcional. Además de este resultado global, el presente trabajo proporciona información relativa a la distribución de la carga fiscal entre las familias correspondiente a las principales figuras impositivas: IRPF, seguridad social, IVA y especiales, sociedades, patrimonio y algunos impuestos locales, los cuales representan aproximadamente el 90 por 100 de la recaudación impositiva del año mencionado.

Estos resultados dependen, al igual que otros trabajos semejantes, de las hipótesis de incidencia o traslación impositiva que hemos adoptado. En este sentido, sería interesante para un trabajo futuro realizar análisis de sensibilidad sobre los resultados, teniendo en cuenta diferentes escenarios respecto a dichas hipótesis, aunque las que aquí contemplamos pueden ser consideradas usuales dentro de esta literatura.

No cabe duda de que los resultados que se presentan van más allá de los estudios parciales realizados hasta ahora del sistema impositivo español. Esto permite una visión de conjunto del mismo que puede ser de gran utilidad a la hora de abordar cualquier reforma de éste que contemple seriamente a las variables de equidad y redistribución. Por otra parte, sería muy interesante complementar este análisis incorporando la incidencia del gasto público, lo que permitirá tener una perspectiva todavía más amplia no tan sólo del ingreso, sino también de los beneficios del gasto público. Este podría ser un punto de partida a tener en cuenta en cualquier debate sobre reformas del Estado del bienestar, como ya está ocurriendo en una gran mayoría de países de nuestro entorno económico.

## NOTAS

(*) Los autores agradecen su ayuda a la DGICYT PB93-0751 y a FIS93-0924. Asimismo, desean agradecer los comentarios que han recibido de los participantes en los distintos seminarios en los que se ha presentado este trabajo: Facultad de Económicas de la Universidad de La Laguna; Departamento de Economía Aplicada (UAB); Seminario de Economía Cuantitativa (UAB); Departamento de Hacienda Pública (UB); Departamento de Teoría Económica (UB); Seminario Economía Aplicada (UPF); Dirección General de Planificación, Ministerio de Economía y Hacienda. En especial, queremos agradecer los comentarios realizados por los profesores Joaquim Solé y Miguel Angel López.

(1) Los cinco primeros impuestos del cuadro son estimados a partir de la información de la 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 incluyen aquellas pagadas por autoempleados, empleados y desempleados. Los impuestos del IVA, especiales y de sociedades no incluyen los soportados por los no-residentes.

(2) Entre las múltiples referencias que podríamos incluir, debemos destacar el trabajo de Zabalza (1987), por su claridad expositiva sobre el problema y la panorámica que ofrece sobre trabajos anteriores.

(3) El método utilizado para calcular estos pagos se describe en el apartado IV. Es necesario insistir en 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.

(4) 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.

(5) La muestra fiscal contiene 22.133 observaciones de contribuyentes, donde las declaraciones por separado han sido agregadas en una misma unidad. Además, las cifras relativas a número de asalariados y masa salarial en la encuesta han sido ajustadas con objeto de tener en cuenta la población relativa al territorio fiscal común, es decir, excluido País Vasco y Navarra. Queremos expresar nuestro especial agradecimiento al Instituto de Estudios Fiscales por la disponibilidad de esta información.

(6) El cálculo del *TED* considera implícitamente una traslación completa del impuesto hacia delante. Ello supone que algunos bienes y servicios exentos en la última fase del producto soporten la carga impositiva de fases anteriores; por ejemplo, asistencia sanitaria y educación. Una lista detallada de los grupos de bienes y sus correspondientes *TED* se puede consultar en el mencionado trabajo de Mayo y Salas.

## BIBLIOGRAFÍA

ARGIMÓN, I., y GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M. (1987a), «Traslación e incidencia de las cotizaciones sociales por niveles de renta en España, 1980-1984», Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social, *Documentos de Trabajo*, n.º 1.

— (1987b), «Una medición de la rémora inflacionista en el IRPF, 1979-1985», *Investigaciones Económicas*, XI.

ATKINSON, A. B., y SUTHERLAND, H. (1988), «Tax benefit models», *Sticerd*, Londres.

BARTHOLD, T. A. (1993), «How should we measure distribution?», *National Tax Journal*, XLVI, págs. 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, págs. 169-192.

— (1992), *La financiación de la seguridad social y sus efectos finales sobre el empleo. Evidencia empírica en España, 1975-1983*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Centro de Publicaciones, Madrid.

FULLERTON, D., y ROGERS, D. L. (1993), *Who bears the lifetime tax burden?*, The Brookings Institution, Whashington D.C.

GELAUFF, G. M., y GRAAFLAND, J. J. (1994), «Modelling welfare state reform», en D. W. JORGENSON, J. J. LAFFONT, T. PERSSON, H. K. VAN DIJK. (eds.), *Contributions to economic analysis*, North-Holland, Holanda.

INE (1990), *Encuesta de población activa. Principales resultados*, Instituto Nacional de Estadística, Madrid.

— (1992a), *Contabilidad Nacional de España. Serie enlazada 1964-1961. Base 1986*, Instituto Nacional de Estadística, Madrid.

— (1992b), *Encuesta de presupuestos familiares 1990-91. Metodología*, Instituto Nacional de Estadística, Madrid.

— (1993), *Encuesta de presupuestos familiares 1990-91. Primeros resultados*.

JOINT COMMITTEE ON TAXATION (1993), *Methodology and isues in measuring changes in the distribution of tax burdens* (JCS7-93), junio, 14.

KAKWANI, N. C. (1977), «Measurement of tax progessivity: An international comparison», *The Economic Journal*, vol. 87, págs. 71-80.

LASHERAS, M. A.; RABADÁN, I., y SALAS, R. (1993), «Política redistributiva del IRPF entre 1982 y 1990», *I Simposio sobre Igualdad y Distribución de la Renta y Riqueza*, Fundación Argentaria.

LAYARD, R., y NICKELL, S. (1974), «Unemployment in Britain», *Economica*, 53, págs. 121-169.

LERMAN, R., y YITZHAKI, S. (1989), «Improving the accuracy of estimates of Gini coefficients». *Journal of Econometrics*, págs. 43-47.

MAYO, R., y SALAS, R. (1990), «Incidencia redistributiva del IVA. Tipos efectivos declarados (1989)», *Hacienda Pública Española*, páginas 133-173.

— (1993), «Progresividad del IVA y los impuestos especiales. Incidencia de las pautas de gasto», mimeo.

MINISTERIO DE ECONOMIA Y HACIENDA (1992), *Memoria de la Administración Tributaria*, Secretaría de Estado de Hacienda, Madrid.

PECHMAN, J. A. (1985), *Who paid the taxes, 1965-1985*, The Brookings Institution, Washington. D.C.

PECHMAN, J. A., y OKNER, B. (1974), *Who bears the tax burden?*. The Brookings Institution, Washington D.C.

REYNOLDS, M., y SMOLENSKY, E. (1977), *Public expenditure, taxes and the distribution of income: The United States, 1950, 1961, 1970*, Academic Press, Nueva York.

SALAS, R. (1994), «Distribución de la renta y redistribución a través del IRPF en España», *ICAE*, n.º 9409, diciembre.

SUITS, D. (1977), «Measurement of tax progressivity», *The American Economic Review*, vol. 67.

ZABALZA, A. (1987), «Los efectos económicos de las cotizaciones a la seguridad social», *Documento de Trabajo* GDPL-D-87006. Dirección General de Planificación, Ministerio de Economía y Hacienda.

**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 estatutaria de las principales figuras impositivas (90 por 100 de la recaudación fiscal). A continuación, calculamos la incidencia económica de los impuestos mediante la aplicación de determinadas hipótesis de traslación, en la línea inciada por Pechman y Okner. El resultado final es que, a pesar de que los impuestos vía renta (IRPF e 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. También evaluamos la robustez de nuestras estimaciones sometiendo los resultados obtenidos a comparación con las cifras tributarias de la Administración.

*Palabras clave:* progresividad, efectos redistributivos, impuestos sobre el gasto y la renta, incidencia fiscal.

**Abstract**

The aim of this paper is to assess the progressivity and redistributive effects of the Spanish Tax System, taking each family as an economic agent. The main information source is the *Encuesta de presupuestos familiares 1990-91* (Spanish Household Expenditure Survey, 1990-91) which enables us to integrate the income and expenditures taxes in the same study. The first step was to estimate the statutory incidence of the main taxes (90% of total fiscal revenue). The next step was to calculate the economic incidence of taxes by means of the application of incidence assumptions, according to Pechman and Okner. Finally, the results show that income taxes are progressive but, taking into account the whole taxes —including indirect and payroll taxes—, the progressivity and redistributive effects are very small, in other terms, the Spanish Tax System is proportional. We also assess the robustness of the estimation performed by comparing the results with National Account figures and fiscal statistics.

*Key words:* progressivity, redistributive effects, income and expenditure taxes, fiscal incidence.

*JEL classification:* H22, H23, H24.

# TASAS Y PRECIOS PÚBLICOS: UNA REVISIÓN TEÓRICA Y CONTABLE

M.ª Carmen MORENO MORENO

## I. INTRODUCCIÓN

¿PUEDEN las tasas y los precios públicos ser una alternativa en la financiación de determinados bienes y servicios públicos? A dar respuesta a esta pregunta dedicamos esta nota. Para ello, en primer lugar, realizamos una aproximación al concepto de estas dos figuras, señalando las diferencias y similitudes entre ellas, a pesar de la dificultad, ya que la sentencia del Tribunal Constitucional 185/1995, declara nulos algunos preceptos relativos al concepto de precios públicos establecido en la Ley 8/1989, de Tasas y Precios Públicos.

El apartado siguiente está dedicado al análisis del papel que tienen las tasas y los precios públicos en el reparto de la carga tributaria, señalando los efectos que su utilización tiene sobre los aspectos de eficiencia y equidad.

Finalmente, una revisión cuantitativa nos permite conocer la evolución y la importancia actual de estos ingresos sobre el conjunto total de los recursos públicos en los distintos niveles de gobierno.

El estudio permite pronosticar que las tasas y los precios públicos pueden jugar un importante papel en el futuro como fuente alternativa de obtención de ingresos para la financiación de aquellos bienes y servicios que, dada la situación presupuestaria actual, se ven recortados en su provisión y siguen siendo demandados por parte de los ciudadanos.

## II. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL

El sector público necesita recursos para financiar las actividades que realiza. Los impuestos constituyen la parte cuantitativamente más importante del conjunto de los ingresos públicos. Sin embargo, esta importancia relativa de los impuestos no debe implicar que se ignore la existencia de otra clase de ingresos.

Existen múltiples y variadas clasificaciones de los ingresos públicos que atienden a criterios diferentes y distintos propósitos de estudio. La referencia clásica sobre la ordenación de los ingresos públicos, que incluso hoy día tiene validez, se debe a Seligman (1), para quien clasificar los ingresos públicos debe consistir en atender los criterios de *voluntariedad* o de *coactividad* para el ciudadano.

Entre los ingresos procedentes de la *voluntad individual* podemos distinguir:

- *Gratuitos*: posibles donaciones de los ciudadanos al sector público.
- *Contractuales*: ventas de bienes y servicios, rentas del patrimonio público, ventas de activos patrimoniales (privatizaciones). Éstos serían los ingresos obtenidos por la fijación de precios públicos. Y las operaciones de crédito.

Entre los ingresos de carácter *coactivo*, podemos distinguir los derivados de:

- La capacidad de expropiación sobre la economía privada.
- Poder penal: multas y sanciones.
- Poder fiscal: tributos (tasas, contribuciones especiales e impuestos), deuda pública forzosa y señoreaje.

Nuestro objetivo es estudiar la importancia de los ingresos públicos procedentes de las tasas y los precios públicos. Una vez clasificados estos recursos en el conjunto de los ingresos públicos, procede ahora atender a su distinción mediante la definición conceptual.

La distinción entre precio y tasa es una cuestión clásica de la teoría de la Hacienda Pública. Como señala Fuentes Quintana (1986), la tasa tiene un uso equívoco, pues frecuentemente con ella se han descrito las intervenciones de precios y su regulación, el pago de algunos precios de los servicios prestados por las empresas públicas o, incluso, los impuestos. Así, la discusión no se centra únicamente entre estos dos conceptos, sino que a lo largo de la historia la distinción entre las diferentes figuras tributarias ha sido objeto también de una larga controversia.

Para intentar clarificar la diferencia existente entre tasas, precios públicos e impuestos, podemos recurrir a las distintas normas que regulan estas figuras.

### 1. Distinción entre tasa e impuesto

La regulación de las tasas aparece recogida en la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos y en la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, así como en la Ley General Tributaria (LGT) (2), norma básica del ordenamiento tributario español que regula las clases de tributos, clasificándoles en tasas, contribuciones especia-

les e impuestos. La definición de tasa y de impuesto que recoge esta normativa es la siguiente:

• *Las* tasas *son tributos cuyo hecho imponible consiste en la prestación de servicios o la realización de actividades en el régimen de derecho público, que se refieran, afecten o beneficien a los sujetos pasivos, cuando concurran las dos circunstancias siguientes:*

a) *Que sean de solicitud o recepción obligatoria por los administrados.*

b) *Que no puedan prestarse o realizarse por el sector privado...*

• Impuestos *son los tributos exigidos sin contraprestación cuyo hecho imponible está constituido por negocios, actos o hechos de naturaleza jurídica o económica que ponen de manifiesto la capacidad contributiva del sector privado, como consecuencia de la posesión de un patrimonio, la circulación de los bienes o la adquisición o gasto de la renta.*

Vemos que tanto una figura como otra son categorías tributarias; constituyen una manifestación de poder de imposición del sector público. Son una contribución coactiva exigida a los particulares. En este sentido, las diferencias que podemos destacar serían las siguientes:

• El impuesto es una parte de la carga común, mientras que la tasa constituye un pago que responde a un beneficio personal.

• La tasa atiende al principio de equivalencia; es decir, su cuantía tenderá a cubrir el coste de un servicio o actividad que constituya su hecho imponible. En el impuesto no cabe este principio; su cuantía no guarda relación con el beneficio recibido por un particular, porque no incorpora contraprestación identificable.

• Las tasas se justifican más en la necesidad de financiar servicios de carácter divisible, mientras que los impuestos sirven para financiar los servicios públicos de carácter indivisible.

• Las tasas y el impuesto tienen una misma estructura jurídica; el elemento diferenciador radica en las características del hecho imponible.

Así, podemos decir que entre tasa e impuesto existen diferencias nítidas que pueden ser suficientes para delimitar una frontera entre las dos figuras, al menos desde el punto de vista meramente formal.

## 2. Distinción entre tasa y precio público

En la distinción entre tasa y precio público es donde aparecen la mayor polémica y confusión.

A partir de la Ley de Tasas y Precios Públicos, los elementos integrantes del concepto de tasa se subdividen, dando lugar a dos tipos diferentes de recursos: la tasa y el precio público (3).

Esta Ley, entre otros objetivos, pretende delimitar con claridad los dos conceptos, así como el régimen de exigencia de estos precios públicos, para que dejen de producirse confusiones y puedan clarificarse adecuadamente los distintos supuestos que vayan apareciendo en la realidad; además de establecer una coordinación para la regulación de estas dos figuras en los tres niveles de organización del Estado.

El concepto de tasa que recoge esta Ley queda definido tal y como hemos expuesto más arriba. Y define los precios públicos *como contraprestaciones pecuniarias que se satisfagan por:*

1) *La utilización privada o el aprovechamiento especial del dominio público.*

2) *Las prestaciones de servicios y las entregas de bienes accesorias a las mismas efectuadas por los servicios públicos postales.*

3) *Las prestaciones de servicios o realización de actividades efectuadas en régimen de derecho público cuando concurran alguna de las siguientes circunstancias:*

a) *Que los servicios o las actividades no sean de solicitud obligatoria por los administrados.*

b) *Que los servicios o las actividades sean suceptibles de ser prestados o realizados por el sector privado...*

Sin embargo, recientemente esta Ley ha sido objeto de la sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 185/1995, de 14 de diciembre, que declara inconstitucionales algunos preceptos. En concreto, el fallo del alto tribunal declara inconstitucionales las definiciones del hecho imponible de los precios públicos contenidas en el punto 1 (utilización del dominio público), el punto 2 (servicios postales) y los incisos del punto 3 «alguna de» y « suceptibles de ser». En este sentido, la sentencia obliga a modificar la definición de precio público. En la actualidad, esa modificación no se ha producido y, por tanto, nos encontramos ante un vacío legal que impide exigir a un individuo que solicite los servicios o las actividades declarados nulos una tasa o un precio público.

A tenor de lo declarado por el Tribunal Constitucional parece que la nueva definición de precio público quedaría de la siguiente forma (4):

*Tendrán la consideración de precio público las contraprestaciones pecuniarias que se satisfagan*

*por las prestaciones de servicios o realización de actividades en régimen de derecho público cuando concurran las dos circunstancias siguientes:*

a) *Que los servicios o las actividades no sean de solicitud o recepción obligatoria por los administrados.*

b) *Que los servicios o las actividades sean prestadas o realizadas por el sector privado...*

De acuerdo con la STC, hay que interpretar que *se considerará obligatoria la solicitud del servicio o actividad por parte del administrado cuando:*

a) *La solicitud venga impuesta por disposiciones legales o reglamentarias.*

b) *La solicitud constituya condición previa para realizar cualquier actividad u obtener derechos o efectos jurídicos determinados, entendiendo que eso ocurre si los servicios y actividades administrativas que se soliciten son esenciales o imprescindibles.*

Contemplando ahora una y otra definiciones conceptuales, y a falta de la regulación oficial, la diferencia entre tasa y precio público estaría básicamente en los siguientes puntos:

• Tanto la tasa como el precio arrancan de un mismo supuesto de hecho, como es que el sector público vende ciertos bienes o presta determinados servicios por los que a cambio obtiene un ingreso. En ambos casos, obtenemos ingresos públicos, pero mientras que en el precio la relación es *contractual* y *voluntaria* para quien lo paga, en la tasa aparece la nota de *coactividad* propia del tributo.

• Cuando se den en la prestación de un servicio o en la realización de una actividad las dos notas características de *obligatoriedad* y *no concurrencia con el sector privado,* estamos en presencia de una tasa. Por el contrario, si el servicio o la actividad son prestados por el sector privado y en su solicitud no existe obligatoriedad, estaremos ante un precio público.

Otros rasgos diferenciadores que se desprenden de la lectura de la Ley reguladora de estas figuras serían:

• Las tasas deben atender a la autofinanciación del servicio y los precios públicos deberán cubrir, como mínimo, el coste de dicho servicio.

• En cuanto a su regulación y establecimiento, las tasas quedan sujetas al principio de reserva de ley, mientras que los precios públicos serán establecidos por orden ministerial o directamente por organismos autónomos de carácter comercial, industrial o financiero.

Confiamos en que la próxima regulación de estas figuras contribuya a eliminar, o al menos reducir, la polémica que sobre las diferencias y similitudes entre uno y otro concepto se suscitó por parte de muchos autores. Basta recordar, por ejemplo, la coincidencia de muchos de ellos cuando afirman que los criterios establecidos por la Ley de Tasas y Precios Públicos, para la distinción entre las dos categorías de recursos públicos, no resulta nada convincente. Según Martín Queralt (1988, página 24), «al dividir tasa y precio público con base en los criterios mencionados, no se está operando en realidad una división que sea consecuencia de un régimen jurídico. Lo que se pretende es, nada menos, que ofrecer unos criterios que determinen cómo debe ser financiado cada servicio público».

En este sentido, se resalta la insuficiencia de tales criterios de diferenciación porque no se refieren a la prestación en sí misma, sino que recaen sobre aspectos externos, perfectamente modificables en cada momento por una decisión política. En función de esos aspectos externos, se establece el tipo de financiación de los diferentes servicios públicos, acarreando unas diferencias de régimen jurídico considerables (5).

De esta breve revisión sobre los conceptos de tasa y precio público podemos deducir que, aunque aparentemente, y desde el punto de vista legal, los dos ingresos quedan diferenciados, su aplicación ha dado lugar a situaciones en las que el establecimiento de un precio público o una tasa no depende de su propia naturaleza, sino más bien de una decisión política o de conveniencia recaudatoria. Esperamos que la nueva regulación contribuya a eliminar estos inconvenientes.

## III. TASAS Y PRECIOS PÚBLICOS EN EL REPARTO JUSTO DE LA CARGA

La consecución de un reparto justo de la carga tributaria ha figurado tradicionalmente entre los objetivos básicos de la Hacienda pública. Dos son los principios en los que está basado este reparto justo: principio de capacidad de pago y principio del beneficio. Aunque ambos principios tienen indudables limitaciones operativas, está ampliamente aceptado que el que mejor responde al problema de la distribución justa y equitativa es el principio de capacidad económica (6).

La singularidad de las tasas y los precios con respecto a otros ingresos se pone de manifiesto justamente en el hecho de que en éstos siempre aparece como elemento esencial la contraprestación, lo que pone de relieve la pri-

macía conferida al principio del beneficio en la ordenación de estos recursos públicos. Los precios y las tasas son, sin duda alguna, el ejemplo más claro de ingresos basados en el principio del beneficio, pues en ellos es fácil ver el nexo de unión entre el servicio público que se recibe y el pago de una contraprestación para financiar ese gasto.

La actual legislación sobre tasas fija su cuantía con respecto al coste del servicio o la actividad y relega al principio de capacidad económica a un segundo plano, señalando que cuando lo permitan las características del tributo, podrá tenerse en cuenta la capacidad económica de las personas que deben satisfacerlas.

Por tanto, aunque de un modo secundario en la tasa se afirma la presencia del principio de capacidad económica, en el precio público no hay principio alguno que no sea el de igualar, como mínimo, el coste del servicio prestado. Ambos recursos se dirigen a financiar los servicios públicos, y su aplicación es más factible cuando es posible identificar a la persona que los usa o consume, y cuando el beneficio que se recibe es de tipo personal, predominando sobre el beneficio social. Así, las tasas y los precios podrán ser utilizados en la financiación de servicios de carácter divisible. El hecho de que el coste pueda ser dividido entre los ciudadanos que se benefician de los servicios determina que estos recursos tengan una mayor presencia en el ámbito de la Hacienda local que en el de la Hacienda estatal, dejando la financiación de aquellos gastos no divisibles vía impuestos. De acuerdo con esto, el principio de capacidad de pago se aplica esencialmente en el ámbito de los tributos estatales, dado que la naturaleza de los más importantes bienes y servicios asumidos por el Estado no posibilita su divisibilidad entre los beneficiarios de los mismos o, aunque esta división sea posible, la presencia de importantes externalidades aconseja no utilizar estos recursos para la financiación.

El Estado, en los últimos años, ha ido reduciendo, e incluso refundiendo, los hechos de las tasas y precios públicos, cediendo su protagonismo en este campo a las comunidades autónomas y a las corporaciones locales. Además, el traspaso de competencias sobre determinados bienes y servicios públicos, en muchas ocasiones, lleva aparejados la tasa y el precio correspondientes, que pasan a ser recursos propios de la Administración territorial.

El Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado y la Ley de Acompañamiento para 1997 establecen algunas tasas de nueva creación y modifican el resto. En la exposición de motivos, se especifica que «esta medida va dirigida a establecer una mayor correspondencia entre el coste del servicio que presta el Estado y el pago de los mismos por el beneficiario».

Esto nos permite pronosticar que quizá para los próximos años la importancia de este recurso en la financiación de los servicios va a ser significativa. Sin embargo, como queda patente, esa correspondencia entre el coste del servicio y el beneficio que se obtiene reposa sobre el principio del beneficio, y no sobre el de capacidad económica, cuya finalidad es la redistribución y la justicia en el reparto de la carga. Aunque no debemos olvidar las ventajas que la utilización de recursos basados en el principio del beneficio tienen sobre las ganancias de eficiencia en la mejor asignación de recursos, en la internalización de los costes o en la mejora de la gestión y la transparencia pública, la primera crítica al uso de la financiación de bienes y servicios vía tasas y precios viene por el lado de la equidad.

De acuerdo con Moreno Seijas (1995a), desde el punto de vista de la equidad horizontal, la utilización de tasas y precios para la financiación de servicios parece positiva. La equidad horizontal requiere que dos personas en similares circunstancias sean tratadas de forma similar. Es decir, dos personas con similares situaciones que se benefician de los servicios de forma similar, pagarán lo mismo. El trato es igual para aquellos que consumen igual. Pero a la hora de financiar los bienes y servicios públicos no sólo ha de tenerse en cuenta la cantidad que los individuos consumen, sino su situación individual. La razón por la que un sistema vía tasas y precios se inclina hacia la regresividad es que recae igualitariamente sobre distintos niveles de capacidad económica. Aquellos ciudadanos menos favorecidos económicamente, que generalmente son los mayores usuarios de bienes y servicios públicos, se ven obligados a pagar por ellos unas tarifas mayores que aquellos más favorecidos. Esta forma de financiación puede conducir a resultados contrarios con los que establece el mandato constitucional.

En definitiva, podemos decir, que, como en cualquier parcela de la actividad pública, la presencia de un *trade-off* entre eficiencia y equidad queda patente. El argumento de la utilización de tasas y precios públicos basados en el principio del beneficio se apoya en múltiples ventajas. Sin embargo, todos estos argumentos chocan directamente con el objetivo de equidad distributiva. La utilización, en mayor o menor grado, de este tipo de recursos para la financiación de bienes y servicios públicos dependerá de cuál sea el objetivo que se pretenda conseguir.

## IV. IMPORTANCIA CUANTITATIVA DE LAS TASAS Y LOS PRECIOS PÚBLICOS

En este apartado pretendemos conocer cuál es la importancia que tienen estos ingresos públicos sobre el conjunto de ingresos. Vamos a analizar el componente de tasas y precios públicos, fundamentalmente, en el Estado, organismos autónomos, comunidades autónomas y corporaciones locales. Para ello, utilizaremos las cifras de liquidaciones o presupuestos de las administraciones públicas.

La estructura económica del presupuesto de ingresos nos permite saber que es en el capítulo III, «Tasas, precios públicos y otros ingresos», donde se recogen fundamentalmente estas partidas, y nos ofrece información adecuada para valorar el volumen y la importancia de estos ingresos. Sin embargo, en este capítulo no están incluidos todos los ingresos en concepto de precios, sino que habría que recurrir también a analizar el capítulo V, «Ingresos pa-

### CAPÍTULO III: TASAS, PRECIOS PÚBLICOS Y OTROS INGRESOS

Artículo 30. **TASAS**

Concepto 300 Tasa del juego

301 Tasas y cánones de la ordenación de las telecomunicaciones

302 Tasas por dirección e inspección de obras

303 Tasas académicas

304 Tasas de expedición del DNI y pasaportes

305 Tasas consulares

306 Tasas de jefatura de tráfico

307 Otras tasas

Artículo 31. **PRECIOS PUBLICOS**

Concepto 310 Derechos de matrícula en cursos y seminarios

311 Entradas a museos, exposiciones y espectáculos, etcétera.

319 Otros precios públicos

Artículo 32. **OTROS INGRESOS PROCEDENTES DE LA PRESTACION DE SERVICIOS**

Concepto 320 Comisiones por avales y seguros operaciones financieras

321 Renta de Aduanas. Derechos menores

322 De la Administración financiera

Subconcepto 322.01 Administración y cobranza

322.02 Compensación por gastos de percepción de recursos propios tradicionales de la U.E.

322.03 Otros

329 Otros ingresos procedentes de la prestación de servicios

Artículo 33. **VENTA DE BIENES**

Concepto 330 Ventas de publicaciones propias

331 Ventas en comisión de publicaciones

332 Ventas de fotocopias y otros productos de reprografía

333 Venta de medicamentos

334 Venta de productos agropecuarios

335 Venta de material de deshecho

339 Venta de otros bienes

Artículo 38. **REINTEGROS POR OPERACIONES CORRIENTES**

Concepto 380 De ejercicios cerrados

381 Del presupuesto corriente

382 De cantidades abonadas a los trabajadores por cuenta de las empresas (Fondo de Garantía Salarial)

Artículo 39. **OTROS INGRESOS**

Concepto 391 Recargos y Multas

Subconcepto 391.00 Recargo de apremio

391.01 Intereses de demora

391.02 Multas y sanciones

391.99 Otros

399 Ingresos diversos

Subconcepto 399.00 Compensaciones de servicios prestados por funcionarios

399.01 Recursos eventuales

399.02 Ingresos procedentes de Organismos autónomos suprimidos

399.99 Otros ingresos

CUADRO N.º 1

**INGRESOS POR TASAS, PRECIOS PÚBLICOS Y OTROS INGRESOS**
**(Cifras absolutas en millones de pesetas e índice de evolución 1990 = 100)**

| AÑOS | Estado (a) | | OO. AA. (a) (c) | | CC. AA. (b) | | CC. LL. (b) | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1990 ..... | 280.204 | 100 | 81.744 | 100 | 265.413 | 100 | 487.659 | 100 |
| 1991 ..... | 435.150 | 155 | 67.620 | 83 | 329.047 | 124 | 530.059 | 109 |
| 1992 ..... | 262.127 | 94 | 77.680 | 95 | 392.690 | 148 | 592.321 | 121 |
| 1993 ..... | 331.134 | 118 | 74.637 | 91 | 396.751 | 149 | 644.119 | 132 |
| 1994 ..... | 304.090 | 109 | 86.771 | 106 | 388.731 | 146 | 646.518 | 133 |
| 1995 ..... | 341.200 | 122 | 80.925 | 99 | 382.799 | 144 | 665.828 | 137 |
| 1996 ..... | 375.800 | 134 | 95.651 | 117 | — | — | — | — |
| 1997 ..... | 428.400 | 153 | 82.602 | 101 | — | — | — | — |

(a) Presupuestos liquidados (1990-1993).
Datos presupuestados (1994.1995.1997).
Previsión de liquidación 1996.
(b) Presupuestos consolidados.
(c) Incluye organismos autónomos administrativos, comerciales, industriales y financieros de la Administración central.

*Fuente:* IGAE, *Memoria de la Administración Tributaria*, PGE, Proyecto de Ley de PGE 1987, y elaboración propia.

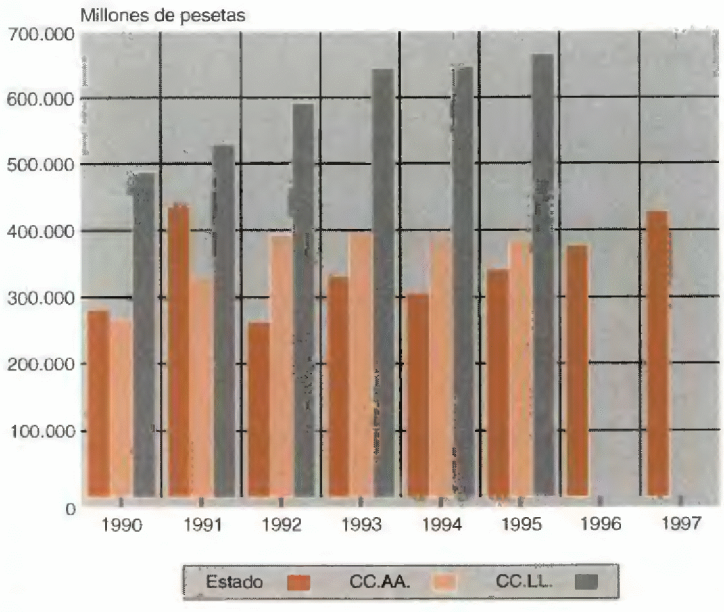
trimoniales», donde se recogen ingresos por operaciones comerciales realizadas por organismos autónomos de carácter comercial o industrial, o ingresos por servicios prestados por empresas públicas. Pero, dada la variedad de ingresos de distinta naturaleza que incluye este capítulo, que, en muchos casos, no son considerados ni como tasas ni como precios públicos, sino que pueden ser típicamente patrimoniales o precios privados, hemos creído conveniente no analizarlos, ya que su estudio pormenorizado extendería demasiado este trabajo.

Antes de empezar a comentar los cuadros elaborados al respecto, conviene realizar una enumeración de los artículos, conceptos y subconceptos que incluye el capítulo III, con el fin de conocer los ingresos que lo integran. Desarrollamos este capítulo para la Administración central (7) en el recuadro adjunto.

En el cuadro n.º 1, figura la evolución experimentada por los ingresos del Estado, organismos autónomos, comunidades autónomas y corporaciones locales del capítulo III, pudiéndose observar un carácter errático en el índice de evolución, sobre todo en el Estado y los organismos autónomos.

Lo más sorprendente en este período es el ingreso que el Estado refleja en el año 1991, ya que se incrementa un 55,3 por 100 res-

GRÁFICO 1
**INGRESOS POR TASAS, PRECIOS PÚBLICOS Y OTROS INGRESOS**



CUADRO N.º 2

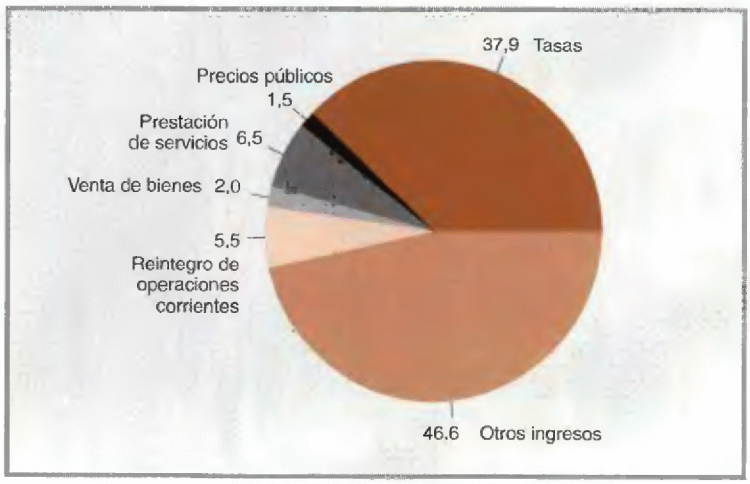
**ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS POR TASAS, PRECIOS PÚBLICOS Y OTROS INGRESOS**
**(Porcentaje sobre el total de ingresos no financieros e índice de evolución 1990 = 100)**

| AÑOS | Estado (a) | | OO. AA. (a) (c) | | CC. AA. (b) | | CC. LL. (b) | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1990 | 2,75 | 100 | 3,48 | 100 | 6,12 | 100 | 16,29 | 100 |
| 1991 | 3,87 | 141 | 2,69 | 77 | 6,65 | 109 | 15,96 | 98 |
| 1992 | 2,14 | 78 | 2,46 | 71 | 6,81 | 111 | 15,58 | 96 |
| 1993 | 2,60 | 95 | 1,73 | 50 | 6,27 | 102 | 15,75 | 97 |
| 1994 | 2,30 | 84 | 1,82 | 52 | 5,53 | 90 | 15,77 | 97 |
| 1995 | 2,41 | 88 | 2,06 | 59 | 5,10 | 83 | 15,39 | 94 |
| 1996 | 2,53 | 92 | 2,43 | 70 | — | — | — | — |
| 1997 | 2,66 | 97 | 2,13 | 61 | — | — | — | — |

(a) Presupuestos liquidados (1990-1993).
Datos presupuestados (1994,1995,1997).
Previsión de liquidación 1996.
(b) Presupuestos consolidados.
(c) Incluye organismos autónomos administrativos, comerciales, industriales y financieros de la Administración central.
*Fuente:* IGAE, *Memoria de la Administración Tributaria*, PGE, Proyecto de Ley de PGE 1987, y elaboración propia.

pecto al año anterior, debido, fundamentalmente, al reintegro procedente de la cesión de tributos a la Comunidad de Madrid del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones por un importe de 53.670 millones, y los ingresos extraordinarios por la primas de emisión de deuda pública. En cambio, 1992 experimenta un descenso considerable. Estos ingresos se han visto afectados por la desaparición de los procedentes de la prestación de servicios de Correos y Telégrafos al pasar este centro a organismo autónomo (7.331 millones en 1992 frente a 85.497 millones en 1991), hecho que se refleja en el ingreso de estos organismos. A partir de aquí, el ingreso en el Estado tiene un comportamiento más homogéneo, no así en los organismos autónomos, que sigue oscilando de forma significativa debido a menores ingresos por *reintegros* y a la variación experimentada en *otros ingresos*. Además de producirse en estos agentes una cifra de derechos reconocidos, en algunos años muy superior a la recaudación efectiva que será recogida al año siguiente.

GRÁFICO 2
**ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS DEL ESTADO POR CONCEPTOS DEL CAPÍTULO III (1997)**
**(En porcentaje)**




El mayor incremento en los ingresos del Estado, exceptuando el año 1991, se produce para 1997. El Proyecto de Ley de PGE para 1997 fija la cuantía de estos ingresos en 428.000 millones de pesetas, lo que supone un incremento del 14 por 100 sobre el año anterior. Esta partida presupuestaria es la que sufre el mayor in-

CUADRO N.º 3

**ESTRUCTURA DEL CAPÍTULO III (TASAS, PRECIOS PÚBLICOS Y OTROS INGRESOS) POR AGENTES DEL ÁMBITO DE LOS PGE**
**(Años 1997-1995)**

| AGENTES | Tasas | | Precios públicos | | Otros ingresos de la prestación de servicios | | Venta de bienes | | Reintegro operaciones corrientes | | Otros ingresos | | Totales | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1997 | 1995 | 1997 | 1995 | 1997 | 1995 | 1997 | 1995 | 1997 | 1995 | 1997 | 1995 | 1997 | 1995 |
| Estado | 37,91 | 41,94 | 1,49 | 0,73 | 6,46 | 7,67 | 1,97 | 1,56 | 5,53 | 7,36 | 46,64 | 40,74 | 100 | 100 |
| OO. AA. administrativos | 61,97 | 61,69 | 1,21 | 1,14 | 1,79 | 2,27 | 1,70 | 1,67 | 8,98 | 8,09 | 24,35 | 25,14 | 100 | 100 |
| OO. AA. Com., Ind. Fin. | 77,73 | 50,70 | 1,14 | 1,13 | 1,10 | 1,44 | 0,64 | 31,06 | 5,65 | 1,95 | 13,74 | 13,71 | 100 | 100 |
| Entes públicos | 32,42 | 50,85 | 8,47 | 14,77 | 37,21 | 13,11 | 20,27 | 19,48 | 0,68 | 0,68 | 0,93 | 1,10 | 100 | 100 |
| Seguridad Social | — | — | — | — | 24,57 | 34,88 | — | — | 1,58 | 6,84 | 73,84 | 58,28 | 100 | 100 |

*Fuente:* IGAE, *Memoria de la Administración Tributaria*, PGE, Proyecto de Ley de PGE 1987, y elaboración propia.

crecimiento, seguida por los impuestos indirectos en un 8,3 por 100. Este aumento viene explicado por dos hechos:

*a)* Se crean siete nuevas tasas.

*b)* Se modifican específicamente las cuantías de trece categorías de tasas y el resto de ellas, que no son objeto de específica modificación, se actualiza en un 8 por 100 sobre el importe del año anterior.

El peso relativo que los ingresos del capítulo III tienen sobre las operaciones no financieras se puede ver en el cuadro n.º 2. Exceptuando el año 1991, en el que aumentó considerablemente con respecto al año de referencia (1990), el resto de los años no ha sido superado. Para 1997 se estima que estos ingresos representen el 2,66 por 100 del total de las operaciones no financieras.

CUADRO N.º 4

**ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LOS INGRESOS POR TASAS, PRECIOS PÚBLICOS Y OTROS INGRESOS SOBRE LOS INGRESOS TOTALES POR COMUNIDAD AUTÓNOMA**

| COMUNIDAD AUTÓNOMA | 1995 | 1994 | 1993 | 1992 | 1991 | 1990 | Inc. 93/90 | Inc. 95/90 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Andalucía | 3,50 | 3,50 | 4,16 | 4,38 | 3,63 | 3,55 | 17,18 | –1,41 |
| Aragón | 8,35 | 9,23 | 13,09 | 11,42 | 13,45 | 14,29 | –8,40 | –41,57 |
| Asturias | 7,87 | 9,63 | 10,55 | 12,16 | 12,26 | 12,16 | –13,24 | –35,28 |
| Baleares | 8,91 | 5,11 | 5,84 | 7,76 | 7,77 | 9,50 | –38,53 | –6,21 |
| Canarias | 5,18 | 8,44 | 9,12 | 10,20 | 9,34 | 7,13 | 27,91 | –27,35 |
| Cantabria | 5,03 | 4,61 | 4,61 | 7,27 | 7,27 | 7,81 | –40,97 | –35,60 |
| Castilla y León | 6,19 | 5,94 | 9,91 | 9,99 | 10,36 | 8,76 | 13,13 | –29,34 |
| Castilla-La Mancha | 3,50 | 3,61 | 5,22 | 5,51 | 5,87 | 6,40 | –18,44 | –45,31 |
| Cataluña | 4,76 | 5,31 | 5,77 | 7,20 | 7,72 | 6,37 | –9,42 | –25,27 |
| Extremadura | 3,75 | 3,62 | 6,82 | 6,77 | 7,01 | 5,99 | 13,86 | –37,40 |
| Galicia | 3,21 | 4,48 | 4,39 | 4,45 | 5,12 | 3,77 | 16,45 | –14,85 |
| Madrid | 9,77 | 9,61 | 9,51 | 8,89 | 8,71 | 8,72 | 9,06 | 12,04 |
| Murcia | 10,34 | 12,89 | 13,10 | 13,90 | 12,81 | 12,81 | 2,26 | –19,28 |
| Navarra | 2,85 | 3,00 | 2,83 | 2,65 | 2,29 | 4,91 | –42,36 | –41,96 |
| País Vasco | 1,53 | 1,59 | 2,01 | 1,86 | 1,41 | 1,25 | 60,80 | 22,40 |
| La Rioja | 11,38 | 12,63 | 11,43 | 10,45 | 9,60 | 8,93 | 28,00 | 27,44 |
| Comunidad Valenciana | 6,47 | 5,66 | 6,30 | 5,91 | 5,41 | 5,44 | 15,81 | 18,93 |

*Fuente: Presupuestos de las comunidades autónomas.* IGAE y elaboración propia.

La importancia que tienen las distintas partidas que integran el capítulo III viene explicada en el cuadro n.º 3. Tanto en el año 1995 como en el año 1997 las *tasas* y *otros ingresos* absorben más de las tres cuartas partes de este ingreso. Dentro de ellas, las *tasas sobre el juego* y las *multas, sanciones* y *otros ingresos diversos* son las más significativas. Los *precios públicos* son los que menos peso relativo tienen entre los ingresos del capítulo. El importe de los *reintegros* refleja la devolución a las arcas públicas de pagos indebidamente realizados por el Estado.

En las comunidades autónomas y en las corporaciones locales, estos ingresos poseen una mayor importancia cuantitativa que en el Estado, tanto en cifras absolutas como en términos relativos. Se observa un aumento lineal durante todo el período, aunque en las comunidades autónomas, a partir de 1993, se reducen algo. Los ingresos de las corporaciones locales prácticamente doblan los ingresos del Estado, con una tendencia creciente durante el período estudiado. Sin embargo, en la estructura de estos ingresos sobre el total de operaciones no financieras, la tónica general es que disminuyen su participación. No obstante, esto no debe ocultar la gran importancia que tienen estos recursos para las corporaciones locales representando en el año 1995 el 15,39 por 100, frente al 5,10 en las comunidades autónomas y el 2,41 en el Estado.

El cuadro n.º 4 refleja el peso relativo de los ingresos por tasas, precios públicos y otros ingresos sobre el total de ingresos en cada una de las comunidades autónomas. La tendencia de esta evolución corrobora la tendencia general para el conjunto de todas ellas: disminuye prácticamente en todas las comunidades la importancia de este recurso. En el período 1990-1993, en siete de las diecisiete comunidades se disminuye la participación de estos ingresos, y si tomamos el período completo (1990-1995), únicamente cuatro de las diecisiete aumentan la participación; el resto la disminuye, aumentando la importancia de otros recursos como vía de financiación.

En definitiva, una vez leídos los cuadros, podemos decir:

1) La importancia de estos ingresos públicos queda patente en las corporaciones locales frente a las comunidades autónomas y el Estado, aunque a lo largo del período de estudio observamos una tendencia decreciente en su peso relativo respecto a los ingresos no financieros. También destaca la poca importancia de los ingresos por tasas y precios públicos en los organismos autónomos (ver gráfico 1).

2) Las *tasas,* junto con *otros ingresos,* son las partidas cuantitativamente más importantes. Esto es así tanto en el Estado como en los organismos autónomos, en los entes públicos y en las comunidades autónomas y corporaciones locales, excepto en el agente seguridad social, donde no existe el ingreso por tasas.

3) Los *precios públicos* tienen una representatividad muy baja en todos los agentes estudiados. Si bien hay que matizar que parte de estos ingresos se encuentra recogida en el capítulo V del Presupuesto, que no hemos estudiado por estar entremezclados varios conceptos.

4) El incremento previsto en la partida de *tasas,* según los PGE para 1997, tendrá una repercusión en los ingresos autonómicos y locales distinta. Es decir, en aquellas regiones en que se hayan producido las transferencias de los servicios y las tasas inherentes a ellos, no les es de aplicación el precepto de la Ley de PGE, ya que el tributo es propio, y cada Comunidad tendrá potestad para aumentar o disminuir los tipos en la cuantía deseada. Pero en aquellas regiones en que no se haya efectuado la transferencia o su traspaso no haya concluido, se aplica la disposición estatal.

Todas estas conclusiones, sin embargo, habrá que tomarlas con prudencia antes de llegar a valoraciones definitivas, ya que las cifras que hemos tomado son únicamente las del capítulo III de ingresos. Quizás otras fuentes de información podrían completar este estudio, que no pretende ser más que una primera aproximación al conocimiento de los ingresos por tasas y precios públicos.

**NOTAS**

(1) Citado por FUENTES QUINTANA (1986); ALBI, y otros (1994).

(2) Cronológicamente: Ley General Tributaria 230/1963, de 28 de diciembre, modificada parcialmente por la Ley 10/1985, de 26 de abril, y la Ley 25/1995, de 20 de junio.

(3) La Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, escinde el hecho imponible de la tasa y efectúa una nueva definición de ésta (excluyendo la utilización del dominio público como hecho imponible). Modifica, por tanto, el artículo 26.1 de la LGT 230/1963 y define, por primera vez, el precio público, cuyo concepto tiene poco que ver con lo que tradicionalmente conocía la teoría de la Hacienda pública.

(4) Esta nueva definición de precio público está basada en la que realizan para el ámbito de la Hacienda local ALBI y GARCÍA ARIZNAVARRETA (1996, pág. 879).

(5) Bastaba, por tanto, la simple decisión del legislador de dejar de declarar que la prestación de un servicio es competencia exclusiva de la Administración pública para que una tasa se convierta en precio público, y viceversa.

(6) Así lo pone de manifiesto el artículo 31 de la Constitución, estableciendo que la contribución al sostenimiento de los gastos públicos deberá efectuarse mediante un sistema tributario justo y de acuerdo con la capacidad económica de los contribuyentes. Esta es una regla jurídica con eficacia vinculante para todos los poderes públicos y, muy concretamente, para el legislador, que se encuentra ante un mandato del que no puede escapar.

(7) La estructura de los presupuestos de la Administración autonómica y local es muy

similar a la presentada, aunque hay algunas diferencias en los conceptos y subconceptos que en muchos casos dependen del ingreso.

## BIBLIOGRAFÍA


ALBI, E., y GARCIA ARIZNAVARRETA, J. L. (1996), *Sistema fiscal español*, 11.ª ed., Barcelona, Ariel Economía.

ALBI, E.; CONTRERAS, C.; GONZALEZ-PÁRAMO, J. M., y ZUBIRI, I. (1994), *Teoría de la Hacienda Pública*, 2.ª ed., Barcelona, Ariel Economía.

CROS GARRIDO, J. (1988), «Tasas y precios públicos», *Palau, 14. Revista Valenciana de Hacienda Pública*, n.º 4, págs. 51-68.

FUENTES QUINTANA, E. (1986), *Hacienda Pública. Principios y estructura de la imposición*, Madrid, Imp. Rufino García Blanco.

IGAE (1990-1993), *Presupuestos Generales del Estado. Liquidaciones del Presupuesto.*

LAGO MONTERO, J. M. (1991), «Un apunte sobre el principio de capacidad contributiva en algunas tasas y precios públicos», en *Tasas y precios públicos en el ordenamiento jurídico español*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

MARTÍN QUERALT, J. (1988), «Reflexiones en torno a la adecuación de las tasas a la Constitución», *Palau, 14. Revista Valenciana de Hacienda Pública*, n.º 4, páginas 1-28.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (1990-1994), *Memoria de la Administración Tributaria.*

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (1990-1995), Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales, *Presupuestos de las Comunidades Autónomas.*

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (1990-1995), Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales, *Presupuestos de las Corporaciones Locales.*

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (1994 y 1995), *Presupuestos Generales del Estado.*

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (1996), *Informe Económico Financiero. Presupuestos Generales del Estado para 1997*, tomo 1.

MORENO SEIJAS, J. M. (1995a), *El principio del beneficio de la imposición: teoría y aplicación actual*, Instituto de Estudios Fiscales (Estudios de Hacienda Pública).

— (1995b), «Tasas y precios públicos en un contexto de creciente disciplina presupuestaria», Instituto de Estudios Fiscales, *Cuadernos de Actualidad*, n.º 1, páginas 17-32.

«Proyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social» (1996), *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, 9 octubre.

«Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1997» (1996), *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, 1 de octubre.



**Resumen**

Del conjunto de los ingresos públicos, las tasas y precios públicos son una parte cuantitativamente poco relevante. Sin embargo, es previsible que en los próximos años estos ingresos adquieran una importancia considerable como alternativa de financiación de determinados bienes y servicios, dada la disciplina presupuestaria a que están sometidos todos los países. El artículo pretende ser una primera aproximación al conocimiento de estas figuras, poniendo de manifiesto la dificultad de su propia definición y el régimen de exigencia de cada uno de ellos. El papel que estos dos ingresos juegan en el reparto de la carga tributaria se revisa brevemente señalando los efectos de su utilización sobre los objetivos de eficiencia y equidad. Finalmente, una revisión cuantitativa pone de manifiesto la desigual importancia de estos recursos públicos en los distintos niveles de gobierno.



*Palabras clave:* ingresos públicos, tasas, precios públicos, reparto de la carga, principio de beneficio, principio de capacidad de pago.



**Abstract**

Public fees and prices account for an irrelevant amount in the total of public revenue. Nevertheless, these types of revenue are foreseen to gain great importance in the following years, as an alternative to finance certain goods and services, taken the strict budgetary control the countries are facing. This paper intends to give a first approximation to the understanding of these facts, putting forward the difficulty of their own definitions and requirements. The role played by these two revenues in sharing the tax burden is briefly reviewed, pointing out the effects of their use on the efficiency and equity objectives. Lastly, a quantitative review shows the different importance of these public resources in the different governments levels.



*Key words:* public revenue, fees public prices, the sharing of the tax burden, profit principle, ability-to-pay principle.

*JEL classification:* H20, H30.

# COLABORACIONES

## III. HACIENDAS TERRITORIALES

# LA FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: BALANCE Y PROPUESTAS DE REFORMA

Carlos MONASTERIO
Ignacio ZUBIRI

## I. INTRODUCCIÓN

A principios de la década de los ochenta, España comenzó un proceso de descentralización que, en poco más de quince años, ha transferido a las comunidades autónomas (CC.AA.) una parte sustancial de las competencias de gasto. En la actualidad, si bien aún quedan pendientes algunas transferencias (1), las CC.AA. realizan algo más del 25 por 100 del gasto público total (2), equivalente a un 10 por 100 del PIB.

A lo largo de este proceso, sin embargo, lo político ha primado sobre lo económico, y desde el comienzo se han buscado acuerdos, no sobre principios, sino sobre cantidades o cuotas de poder. Ciertamente, este mecanismo ha permitido descentralizar en poco tiempo, y sin tensiones graves, un porcentaje elevado del sector público. Sin embargo, en el camino se han creado inequidades considerables y se ha renunciado a muchos principios económicos básicos como la eficiencia, la transparencia y, en opinión de muchos, la equidad horizontal y vertical. Como resultado de estas limitaciones, especialmente de las de equidad, el modelo de descentralización ha sido cuestionado permanentemente, y a esta inestabilidad sólo se ha respondido con retoques marginales que no han conseguido resolver los problemas de base.

Por ello, no es extraño que hoy, quince años después del inicio de la descentralización, el debate sobre cómo debe ser el modelo de descentralización en España continúe, e incluso el propio Consejo de Política Fiscal y Financiera quiera abrir un proceso de reflexión. En realidad, sin embargo, las cosas son conceptualmente bastante simples, porque las cuestiones que se deben resolver son básicamente las mismas que se evitaron al comienzo, y el abanico de soluciones alternativas entre las que hay que escoger es similar. Sin embargo, no cabe ser demasiado optimista sobre que estas soluciones se adopten, porque el paso del tiempo ha consolidado situaciones y privilegios de hecho que, en la práctica, dificultan, si no imposibilitan, las reformas sustanciales del sistema.

En este trabajo, lo que vamos a hacer es revisar cómo se ha producido la descentralización en España, qué problemas se han puesto de manifiesto en este proceso y cuáles serían los principios de reforma a los que se debería ajustar cualquier modificación cuyo objetivo fuera sentar unas bases sólidas para el futuro. Para ello, comenzaremos recordando los rasgos básicos del sistema actual de financiación de las comunidades autónomas. A continuación, analizaremos los problemas más importantes que tiene este sistema. En tercer lugar, nos ocuparemos de los principios que, en nuestra opinión, deben inspirar cualquier proceso de reforma (3).

## II. EL MODELO DE DESCENTRALIZACIÓN

### 1. Evolución histórica

En España, la creación del Estado de las autonomías comienza a principios de la década de los ochenta. Exceptuando, quizá, a las CC.AA. de régimen foral, se partía de una situación de cero, en la que, en lo esencial, no existían condicionantes previos. Esta situación era, por tanto, adecuada para, con base en, por un lado, las reflexiones de la teoría económica y, por otro, la experiencia acumulada por otros países, diseñar un modelo de descentralización que tuviera las propiedades adecuadas desde el punto de vista económico, y respondiera a una concepción consensuada y explícita de equidad interregional. Esto hubiera garantizado un modelo estable de descentralización (4). La vía adoptada fue, sin embargo diferente. Debido, probablemente, a las circunstancias políticas imperantes, la urgencia de lo inmediato primó sobre el análisis a medio y largo plazo, y en vez de establecer un modelo global de descentralización, se fueron estableciendo acuerdos puntuales con cada comunidad autónoma que, si bien permitieron avanzar el proceso con bastante rapidez y sin crear tensiones sociales, no establecieron unas bases sólidas para el futuro.

Desde el comienzo, el sistema de descentralización estableció diferencias entre las CC.AA. La más importante estaba relacionada con el sistema de financiación, y dividía a las CC.AA. en comunidades de régimen común (todas menos el País Vasco y Navarra) y comunidades de régimen foral (el País Vasco y Navarra). En las primeras, las de régimen común, se estableció que el gasto se financiaría básicamente mediante

transferencias, en tanto en las segundas se previó una financiación mediante impuestos, para lo que se les transfirieron la gestión, recaudación y, sujeto a ciertas restricciones armonizadoras, el diseño de las figuras básicas del sistema fiscal.

A) *Comunidades de régimen común*

En el caso de las CC.AA. de régimen común, el punto de partida de la descentralización en España fue el denominado método del coste efectivo de provisión (5). Según este sistema, cada comunidad autónoma recibía unas transferencias aproximadamente iguales a lo que el gobierno central se gastaba en dicha comunidad en las competencias que se transferían. Este método, aparte de basarse en la dudosa premisa de que la distribución espacial del gasto del gobierno central antes de la descentralización tenía alguna virtud de optimalidad, establecía como fuente fundamental de la financiación de las comunidades autónomas de régimen común un sistema de transferencias del Estado sin base territorial. Esto es, lo que recibía cada comunidad autónoma dependía no de los impuestos que pagaban los residentes en ella, sino de una noción difusa de necesidad tal y como ésta se reflejaba en la distribución espacial del gasto del Estado antes de las transferencias.

El método del coste efectivo era una fórmula sencilla de descentralización, que presentaba, al menos, tres ventajas. *Primero,* garantizaba que, sin alterar la presión fiscal global, no habría variaciones significativas en el corto plazo en los niveles de provisión de las competencias transferidas. *Segundo,* evitaba que se produjeran duplicidades. *Tercero,* aportaba a las CC.AA. recursos cuantiosos mediante transferencias, lo que, desde la perspectiva de estas comunidades, era un método altamente conveniente porque las transferencias son recursos seguros y sin complicaciones de gestión. Evidentemente, sin embargo, este método no podía ser una solución satisfactoria de largo plazo, porque, incluso dejando al margen los numerosos problemas de cálculo del verdadero coste efectivo de provisión, su punto de partida, la optimalidad de la distribución espacial del gasto que realizaba el Estado, era altamente cuestionable. Más aún, este método conllevaba implícita una definición de solidaridad entre regiones que se derivaba, no del acuerdo explícito de las CC.AA., sino de cómo gastaba el gobierno central antes de la descentralización.

A partir de 1986, las transferencias según el coste efectivo de provisión fueron sustituidas por otras transferencias cuya cuantía, al menos formalmente, dejaba de depender de este coste y pasaba a ser función de indicadores objetivos de necesidad tales como la población, la superficie, etcétera (6). Sin embargo, es más que dudoso que esta fórmula midiera realmente la necesidad de las CC.AA., porque la elección de los indicadores y, sobre todo, de los pesos asignados a cada uno de estos indicadores no se basó en ningún estudio de los determinantes de la necesidad, o de las necesidades relativas de las comunidades, sino, simplemente, en el consenso. En realidad, dado que los resultados de aplicar esta fórmula replicaban básicamente los que derivaban del método del coste efectivo de provisión, es probable que la única razón subyacente a la elección de indicadores y ponderaciones fuese que no alteraba demasiado el *statu-quo,* lo que hacía que fuera políticamente aceptable para todas las comunidades. En última instancia, sin embargo, lo único que se lograba es que la financiación de las CC.AA. y, por ende, el concepto de solidaridad que se aplicaba siguiera dependiendo indirectamente del coste efectivo de provisión y, consecuentemente, de la distribución espacial del gasto que realizaba el gobierno central antes de las transferencias.

La revisión, en 1992, de los criterios de distribución de la participación de las CC.AA. en los ingresos del Estado, si bien altera los pesos relativos, en lo esencial mantiene las variables utilizadas en la distribución (7). Nuevamente, sin embargo, la lógica económica subyacente a esta alteración de ponderaciones no está clara, ya que, ciertamente, no se deriva de ningún estudio previo de necesidad, sino, probablemente, otra vez de la búsqueda de un consenso basado en no alterar demasiado la situación previa.

En 1993, el Consejo de Política Fiscal y Financiera introdujo una nueva modificación del sistema de financiación de las CC.AA., consistente en la cesión a éstas del 15 por 100 de la cuota líquida del IRPF recaudada en sus jurisdicciones. En principio, la idea era que, al igual que ocurre con los restantes tributos cedidos, el ingreso adicional que obtuviera cada comunidad fuera el 15 por 100 de lo que se recaudara por encima de una cierta cantidad normativa (8). En última instancia, esto era equivalente a que cada comunidad se quedara con el 15 por 100 de la progresividad del IRPF por encima de una cierta cantidad. Sin embargo, las protestas de las más pobres lograron que se introdujeran limitaciones fuertes a los ingresos adicionales que podían obtener las comunidades autónomas de esta cesión, y que se limitara el alcance temporal del acuerdo. Esto, de facto,

ha traducido esta cesión en poco más que en un aumento casi equiproporcional y de poco alcance en la financiación incondicionada (9). En todo caso, la cesión del 15 por 100 del IRPF no implica ninguna variación sustantiva de los incentivos o de la corresponsabilidad de las CC.AA. (10) y, en su estado actual, debido a los topes de variación, ni siquiera de su nivel de ingresos.

¿Por qué, entonces, ha resultado tan polémica la cesión del 15 por 100 del IRPF? Existe una doble razón. *Primera,* porque los topes de variación son el resultado de la negociación subsiguiente a la propuesta inicial. *Segunda,* y más importante, porque dado que la cesión no introduce más que variaciones formales en el sistema de financiación de las CC.AA., su única justificación es comenzar una vía que, en última instancia, canalice los aumentos de financiación autonómica a través de la territorialización del IRPF, con lo que, con base en unas supuestas ganancias de corresponsabilidad, quienes obtendrían más de los aumentos futuros de financiación serían las CC.AA. más ricas. No es, por tanto, extraño que las más pobres vean en la cesión del IRPF un caballo de Troya de las más ricas: esto es, una reforma aparentemente inocua a corto plazo que, sin embargo, sesga los acuerdos a largo plazo en favor de las comunidades más ricas.

B) *Comunidades de régimen foral* (11)

En las CC.AA. de régimen foral, el sistema de financiación ha presentado una estabilidad mucho mayor que en el caso de las de régimen común. En lo esencial, estas comunidades recaudan en su territorio los impuestos más importantes y transfieren una parte de lo recaudado al gobierno central como pago de lo que el Estado gasta en la comunidad foral, y como contribución a la solidaridad. Estas cantidades son el cupo, en el caso del País Vasco, y la aportación, en el caso de Navarra.

En el País Vasco, entre 1981 y 1986, se aplicó una metodología provisional para determinar lo que la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) aportaba en concepto de cupo. Según esta metodología, la cantidad a pagar se definía básicamente como la diferencia entre lo que el gobierno central se gastaba en la CAPV y lo que recaudaba en ella, neto del déficit (12). A partir de 1987, se estableció un método definitivo que, con los ajustes adecuados a las nuevas transferencias y a las reformas de la fiscalidad (introducción del IVA, esencialmente) replicaba el método provisional.

En Navarra, hasta 1990, se mantuvo el sistema tradicional de convenio basado en unos pagos fijos al gobierno central por la cesión de los impuestos. A partir de 1990, sin embargo, se hizo una reforma del convenio que implicó una definición de la aportación esencialmente idéntica a la del cupo del País Vasco.

## 2. El modelo actual de descentralización

Como ya hemos señalado antes, el modelo de descentralización vigente es el resultado de un proceso de negociación. En este proceso, aquellas comunidades que, por razones políticas, contaban con un mayor poder negociador han sido capaces de obtener acuerdos más favorables. De esta forma, se han creado inequidades horizontales considerables que afectan al grado competencial y, como veremos, a los recursos disponibles incluso dentro del mismo marco competencial. En última instancia, esto se ha traducido en que, hablando estrictamente, en España no haya un modelo de descentralización, sino, como pone de manifiesto el esquema 1, haya casi tantos modelos de descentralización como comunidades autónomas.

Según se sigue de este esquema, existen diferencias en, por un lado, las competencias de gasto asumidas y, por otro, las competencias de ingreso. En última instancia, estas diferencias se traducen en modelos y niveles de financiación radicalmente diferentes.

En cuanto al gasto, existen dos grandes bloques: las CC.AA. de techo amplio y las de competencias reducidas. Básicamente, las de techo amplio tienen las mismas competencias que las de techo bajo más educación y sanidad. Dentro de cada grupo, no obstante, existen también diferencias entre prácticamente todas las comunidades. Así, por ejemplo, el País Vasco y Navarra pueden diseñar el sistema de financiación de sus municipios —es decir, el nivel y la distribución de la participación de los municipios en los ingresos impositivos generales—, en tanto las restantes CC.AA. de techo amplio deben limitarse a gestionar los criterios de distribución establecidos por el gobierno central. De igual forma, algunas comunidades autónomas de techo bajo gestionan la financiación municipal, en tanto otras no lo hacen. Existen también CC.AA. con competencias específicas en obras hidráulicas, en instituciones penitenciarias y en policía.

En el lado del ingreso, aparte del caso específico de Canarias, existen dos grandes grupos: las comunidades de régimen foral y las de régimen común.

El *régimen común* se asienta en dos principios:

ESQUEMA 1
**NIVELES COMPETENCIALES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

| | Características del Sistema de Financiación | Comunidad Autónoma | Competencias de Gasto |
|---|---|---|---|
| FORAL | Concierto + Cupo + Relaciones internas Hacienda Vasca + Financiación municipal | PAÍS VASCO (3) | AMPLIAS + Financiación municipal |
| | Convenio + Aportación + Financiación municipal | NAVARRA | |
| COMÚN | Sistema LOFCA + Financiación de sanidad + Gestión financiera local | ANDALUCÍA CATALUÑA (1,2) GALICIA C. VALENCIANA | AMPLIAS (Comunes + educación + sanidad) |
| | Sistema LOFCA + Financiación de sanidad + Imposición indirec. propia | CANARIAS (2) | |
| | Sistema LOFCA | ARAGÓN CASTILLA Y LEÓN EXTREMADURA BALEARES (2,4) | REDUCIDAS (Comunes) |
| | Sistema LOFCA + Gestión financiera local | CASTILLA-LA MANCHA | |
| | Sistema LOFCA + Hacienda provincial | ASTURIAS MADRID MURCIA LA RIOJA | |
| | Sistema LOFCA + Hacienda provincial + Gestión financiera local | CANTABRIA | |

(1) Tiene además la competencia en instituciones penitenciarias
(2) Tiene además la competencia en obras hidráulicas
(3) Tiene además (desarrollada) la competencia en policía
(4) No tienen la competencia en protección de menores

*Fuente:* Zubiri (1995b), elaborado con base en Monasterio (1994)

a) *Primero,* garantizar la uniformidad impositiva, encomendando al gobierno central la gestión y recaudación en todas las comunidades autónomas de todos los impuestos básicos del sistema fiscal. La potestad tributaria de las CC.AA. se limita, aparte de a la gestión de algunos impuestos menores —los impuestos cedidos (que, como es bien sabido, son patrimonio, sucesiones y donaciones, transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, y la tasa de juego)—, a establecer impuestos nuevos y recargos sobre impuestos estatales.

b) *Segundo,* la financiación de las CC.AA. se basa en el principio de necesidad. Simplemente, el gobierno central transfiere a cada comunidad autónoma una parte de lo que recauda, y la participación de cada comunidad depende de una cierta estimación, más o menos correcta —de hecho, como veremos, menos que más— de la necesidad de cada una de ellas. Esta estimación de la necesidad se basa en factores tales como la población, la superficie, la insularidad, etc. Con este sistema de cálculo de las subvenciones, de facto, cada comunidad de régimen común aporta a la financiación del gobierno central y a la solidaridad entre regiones la diferencia entre lo que pagan en impuestos sus residentes y su necesidad estimada.

El *modelo foral,* por su parte, aunque conceptualmente no tenía por qué ser así, tal y como finalmente se ha diseñado, ha quedado configurado con base en dos principios:

a) *Primero,* permitir una cierta diferenciación impositiva entre regiones. Para ello, se transfiere a las comunidades forales la gestión, recaudación y, sujeto a ciertas restricciones armonizadoras, el diseño de los impuestos básicos del sistema fiscal.

b) *Segundo,* la capacidad financiera de las comunidades forales se basa en el principio de territorialidad. Es decir, los ingre-

sos de las comunidades forales no dependen, como ocurre en el régimen común, de su necesidad, sino de los impuestos que pagan sus residentes. Esto es, de su capacidad fiscal. Ciertamente, como hemos visto, las comunidades forales pagan una cierta cantidad al gobierno central como compensación por la transferencia de la soberanía recaudatoria. Sin embargo, tal y como se han definido, en lo esencial estas cantidades dependen exclusivamente de lo que se estima que el gobierno central gasta en cada comunidad foral. De esta forma, el remanente para la comunidad foral —esto es, la diferencia entre lo que recauda y lo que paga al gobierno central— depende de su capacidad fiscal, y no de su necesidad.

El primer resultado de esta dualidad de sistemas de financiación es, tal y como revela el cuadro número 1, unas estructuras de financiación radicalmente diferentes en las comunidades de régimen común y en las comunidades forales.

En el caso de las CC.AA. de régimen común, las subvenciones suponen un 80 por 100 de los ingresos no financieros, en tanto básicamente los tributos cedidos y las tasas aportan el restante 20 por 100. En el caso de las CC.AA. forales, por el contrario, el 90 por 100 de ingresos no financieros proviene de impuestos recaudados por la propia comunidad autónoma.

No obstante, más allá de estas diferencias en la estructura de ingresos y en la capacidad normativa y de gestión de impuestos, la principal diferencia entre los sistemas foral y común, y la que, de hecho, confiere a los sistemas forales una capacidad financiera mucho más elevada, radica en la base territorial de los ingresos. Esta base territorial implica que, a diferencia de lo que ocurre en las CC.AA. de régimen común más ricas, las comunidades forales no tienen que aportar a los ingresos generales del Estado y a la solidaridad entre regiones la diferencia entre su capacidad fiscal y su necesidad. Esto genera un excedente que, como veremos, en unión con otros elementos, confiere a las comunidades forales una capacidad financiera considerablemente mayor que la que tienen las de régimen común.

En cualquier caso, lo dicho hasta el momento pone de manifiesto que en España coexisten múltiples modelos de descentralización. La cuestión inmediata, es, entonces: ¿Es racional económicamente que existan estas diferencias competenciales entre CC.AA.? La respuesta es, obviamente, no. Y la razón es simple. Desde el punto de vista económico, la descentralización de un gasto depende sólo de dos factores. *Primero,* del tamaño del gobierno subcentral, que debe ser suficiente para agotar los rendimientos a escala en la provisión. *Segundo,* de que el bien no produzca efectos externos a otras regiones. Bajo estas premisas, es imposible justificar económicamente que, por ejemplo, Navarra o Galicia tengan competencias de las que carecen Castilla-La Mancha o Aragón.

En el lado del ingreso, ocurre exactamente lo mismo con las diferencias entre los sistemas forales y el sistema común. Ciertamente, puede haber quien piense, con más o menos razón, que hay argumentos históricos que las justifican. Sin embargo, lo que está claro es que no existe ninguna base económica para esta diferenciación. Simplemente si, por ejemplo, tras un análisis detallado se llegara a la conclusión de que el sistema foral es más razonable económicamente, todas las CC.AA. deberían guiarse por sistemas forales. Y si la conclusión fuera la contraria, todas deberían tener el sistema común. Pero no hay demasiados argumentos, ni en la teoría ni en la experiencia internacional comparada, que puedan servir de base a estas diferencias.

CUADRO N.º 1

**ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (1991)**

| | *Común* | *Foral (*)* |
|---|---|---|
| Ingresos no financieros | 85,8 | 89,4 |
| Ingresos propios | 19,9 | 89,6 |
| Transferencias | 80,1 | 10,4 |
| Ingresos financieros | 14,2 | 10,6 |
| TOTAL | 100,0 | 100,0 |

(*) Incluye Diputaciones Forales.
*Fuente:* Zubiri (1995b).

## III. BALANCE DE LA EXPERIENCIA AUTONÓMICA Y PROBLEMAS PENDIENTES

Considerado desde una perspectiva global, el proceso de descentralización hacia las comunidades autónomas debe consi-

derarse como un logro positivo, puesto que en poco más de una década se ha traspasado un gran número de competencias sin crear tensiones importantes sobre el gasto, se ha mejorado el nivel de prestación de los servicios y las CC.AA. han consolidado su papel como administraciones públicas.

El método del coste efectivo, con todos sus defectos, ha sido una forma operativa de hacer cuadrar el importe del gasto que se daba de baja en la Administración central con la financiación entregada a las CC.AA., sin crear duplicidades.

Con todo, debe reconocerse que en el desarrollo del proceso descentralizador ha surgido una serie de problemas que, en parte, han sido resueltos, aunque aún quedan otros pendientes de respuesta. Los principales problemas pendientes pueden sintetizarse en los puntos siguientes.

## 1. Ausencia de corresponsabilidad fiscal

El cuadro n.º 2 muestra claramente cómo a lo largo del proceso de descentralización en España se ha estancado, desde mediados de los ochenta, la cesión impositiva hacia las comunidades autónomas, mientras que éstas continuaban recibiendo competencias.

En el cuadro n.º 2 puede apreciarse cómo, en el momento anterior al surgimiento de las comunidades autónomas, el grado de descentralización era bajo en España, puesto que, sobre el gasto total de la Administración central, las corporaciones locales suponían poco más del 11 por 100, mientras que la participación en los ingresos fiscales se situaba tres puntos por debajo. A partir de los años ochenta, el desarrollo del proceso autonómico profundizó de forma notable el proceso descentralizador, si bien se agrandó en gran medida la diferencia entre la descentralización fiscal y la del gasto. El resultado fue una dependencia financiera creciente de la Administración central, dependencia que, inevitablemente, aumentará en el futuro, a medida que se vayan completando los traspasos de educación y sanidad.

Las consecuencias de la falta de corresponsabilidad fiscal se traducen en problemas de asignación, falta de transparencia en los procesos de decisión pública y un sesgo hacia el endeudamiento. Si partimos del inicio del proceso descentralizador y consideramos en qué situación se encuentra una comunidad que, en respuesta a las preferencias de sus residentes, desea variar el nivel de provisión de los servicios públicos asumidos respecto al recibido de la Administración central, podemos encontrarnos ante dos supuestos. Si la comunidad pretende aumentar el nivel de provisión sobre el inicial, las restricciones que impone el sistema de financiación impiden financiar el incremento del gasto vía transferencias, porque ya hemos visto que éstas, procedan de la participación en los ingresos del Estado (PIE) o del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), funcionan de forma reglada y no pueden ser alteradas. El reducido campo de autonomía fiscal al alcance de las CC.AA. hace muy difícil la financiación impositiva, especialmente en el caso de las comunidades de elevado nivel competencial. Resta, por tanto, el recurso al endeudamiento como único instrumento de financiación que puede manejarse con flexibilidad, lo cual produce el efecto indeseable de la acumulación de deuda.

Caso de que la opción elegida sea la contraria, de preferir un nivel de prestación de servicios inferior, nos encontramos en la misma situación de invariabilidad respecto de las transferencias, y si una comunidad quisiera devolver renta a los contribuyentes (ya que éstos desean menos servicios), la única forma que tendría de hacerlo sería mediante una política de gestión e inspección laxa de los tributos cedidos, ya que su normativa no puede ser alterada. Obviamente, esta política no parece adecuada, y repercutiría además en problemas de equidad y mayores niveles de fraude. La solución sería que las comunidades autónomas dispusieran de una serie de impuestos de gestión propia, con capacidad

CUADRO N.º 2

**DESCENTRALIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO ESPAÑOL**

| AÑOS | Porcentaje de descentralización gasto | Porcentaje de descentralización fiscal |
|---|---|---|
| 1979 | 11,28 | 8,25 |
| 1983 | 23,95 | 14,89 |
| 1987 | 32,91 | 15,63 |
| 1989 | 39,70 | 16,77 |
| 1991 | 41,14 | 17,53 |
| 1993 | 40,92 | 10,99 |

*Fuente:* Ministerio para las Administraciones Públicas.

normativa para variar el tipo de gravamen en cualquier dirección, de modo que la carga fiscal sobre sus contribuyentes variara de acuerdo con el nivel de servicios demandado. La diversidad de preferencias sobre bienes y servicios públicos locales no puede manifestarse, y tener una respuesta satisfactoria, a causa de deficiencias del sistema de financiación.

Por último, señalar que, en materia de corresponsabilidad fiscal, la pasividad y el mantenimiento del actual sistema conducirá inexorablemente a una reducción del nivel de corresponsabilidad a medida que se vaya completando el proceso de cesión de las competencias pendientes, asunto que se expone a continuación.

## 2. Diversidad competencial y financiación sanitaria

Al ser el proceso de descentralización un proceso aún abierto en España, ello complica el diseño del sistema de financiación, porque es difícil poder dar una respuesta satisfactoria a las necesidades financieras de regiones que difieren fuertemente en sus necesidades de gasto. Por otro lado, los hechos diferenciales en materia competencial han impulsado, a su vez, las particularidades en materia de financiación. El caso más importante es el de la sanidad, para la cual se ha creado un mecanismo de financiación específico, al margen de la LOFCA.

De cara al futuro, el proceso ya en marcha de asunción de las competencias de educación por parte de las CC.AA. del 143 (13), que previsiblemente se completará en un plazo no dilatado, y la posterior cesión a este mismo grupo de comunidades de las competencias sanitarias del INSALUD, conducirá a una homologación, en lo esencial, de las competencias autonómicas. Es importante subrayar, desde esta perspectiva, que, cuando dicho proceso descentralizador llegue a su término, se producirán dos importantes repercusiones sobre el sistema de financiación.

1) La homologación de los techos competenciales facilitará la aplicación de un sistema de financiación único, que pueda proporcionar a todas las CC.AA. un grado bastante similar de corresponsabilidad, al eliminarse en gran parte las actuales diferencias en necesidades de gasto per cápita, que son fruto de la disparidad competencial. En este sentido, si se plantea simultáneamente en el medio plazo (1996-1998) la cesión de las competencias pendientes con la negociación del sistema de financiación de las comunidades de régimen común para el quinquenio 1997-2001, podría aprovecharse una buena oportunidad para simplificar el sistema y dar respuesta a algunos de los problemas pendientes.

2) En el momento en que se produzca la cesión generalizada de las competencias sanitarias del INSALUD, este hecho provocará, por sí mismo, la necesidad de reformar el sistema de financiación, porque el sistema vigente de ceder a las comunidades que reciben esta competencia un porcentaje del presupuesto del INSALUD equivalente a su población relativa carecerá de sentido. En efecto, desde el momento en que deje de existir el INSALUD no transferido, el mantenimiento del actual esquema de financiación de la sanidad llevaría al absurdo de que, quien ya no tiene la competencia (Administración central) pueda fijar el presupuesto de dicho organismo y, como consecuencia de ello, la financiación que reciban quienes han asumido la gestión sanitaria.

## 3. Procesos negociadores e inestabilidad del sistema

Los procesos de negociación recurrentes para acordar el funcionamiento del sistema de financiación de las CC.AA. de régimen común y el procedimiento seguido para alcanzar los acuerdos suponen un fuerte incentivo para la inestabilidad del sistema. En primer lugar, la existencia de procesos negociadores recurrentes (fijación quinquenal del PPI) y, sobre todo, la cláusula de salvaguardia establecida de que, a consecuencia de los diversos acuerdos, ninguna comunidad vería reducida su financiación por debajo de la que disfrutaba previamente al acuerdo supone, para el conjunto de CC.AA., un potente incentivo para multiplicar los procesos negociadores. Al fin y al cabo, el resultado del acuerdo no puede ser otro que la obtención de un determinado porcentaje de los recursos adicionales inyectados en el sistema. Si repasamos brevemente la historia del sistema de financiación autonómica, podemos constatar que tanto en el acuerdo del CPFF, de noviembre de 1986, como en el de enero de 1992, se partió de la mecánica negociadora de asegurar a las CC.AA., como mínimo, el volumen de recursos que venían disfrutando. Del mismo modo, la reforma del FCI, en 1990, no supuso ninguna pérdida de recursos para las comunidades que quedaron excluidas del mismo, debido a la creación de la compensación transitoria. Finalmente, y en el mismo sentido, el acuerdo de 1993, de participación de las CC.AA. en el 15 por 100 de la cuota líquida del IRPF, no supuso para las comunidades que lo aceptaron la asunción de ningún riesgo recaudatorio, al tener garantizado, en cualquier caso, un incremento mínimo de recursos. En el mismo sentido, el retoque de la financiación de la sanidad autonómica en

1994 supuso también un aumento de recursos.

Debido a que, por la ausencia de corresponsabilidad fiscal, la mayoría de los recursos financieros de las CC.AA. proceden de la Administración central, la esencia del proceso negociador se convierte para aquéllas en un ejercicio de maximización en dos etapas. En primer lugar, se trata de obtener de la Administración central un volumen global de transferencias tan elevado como sea posible. Nótese que, debido a este rasgo, se hace depender la suficiencia de las haciendas autonómicas de recursos transferidos por el nivel de gobierno superior, con lo cual nos encontramos ante la situación paradójica de que a un nivel de gobierno en situación de déficit creciente, como es el caso de la hacienda central, se le pide que actúe como garante de la suficiencia de otro que depende de él.

En segundo lugar, y una vez fijado el montante global de las transferencias, se establece un juego estratégico en el que cada comunidad, para mejorar su situación, trata de introducir en la fórmula de reparto aquellas variables en las cuales figura a la cabeza del *ranking*, para maximizar su participación. Por parte de la Administración central, el conjunto de variables preferido es aquel que mejor se ajusta a la situación de partida, para así poder cumplir, a un coste mínimo, la restricción de que ninguna comunidad pierda. Como la fórmula distributiva resultante es producto de la fuerza ejercida en un proceso de negociación política, el resultado suele producir diferencias de financiación difícilmente justificables, que abren la puerta al agravio comparativo y a nuevas peticiones de revisión del sistema. Otros factores, como el grado de suficiencia relativa del conjunto de CC.AA. o los distintos recursos que proporcionan los sistemas común y foral, contribuyen también a la inestabilidad del sistema (Pérez, 1991, páginas 167-176).

La lógica de este mecanismo perverso hace que el resultado del proceso descentralizador no sea un diálogo entre los gobiernos autonómicos y sus residentes, para decidir el nivel de servicios públicos locales deseado y la carga fiscal a soportar, sino una petición continua de mayores niveles de servicio por parte de los gobiernos autonómicos, unida al lamento de no poder ofrecer dichos niveles de prestación por culpa de la Administración central, que, con su cicatería, impide atender las demandas de los ciudadanos.

## 4. Niveles competenciales y sistema de financiación

Como se señala en el epígrafe II.2, el modelo de descentralización que se aplica en España comporta un entramado complejo de situaciones diferenciales y, probablemente, inequitativas. De los factores que originan la complejidad del sistema de financiación autonómica español, sólo cabe esperar que desaparezca el conectado con la financiación específica de la sanidad, porque en el momento en que se generalice el traspaso del INSALUD a todo el territorio, desaparecerá esta fuente de diferencias, y la financiación sanitaria tendrá que integrarse en el modelo general aplicable (común o foral). En cambio, subsistirán las diferencias entre comunidades forales y comunes, las de Canarias respecto al resto de comunidades de régimen común o las de las CC.AA. uniprovinciales respecto a las pluriprovinciales.

Las razones de la complejidad del sistema de financiación no resultan fáciles de explicar desde una perspectiva lógica, porque nos encontramos con las siguientes paradojas:

1) Para comunidades del mismo nivel competencial, como son las forales y las comunes del artículo 151, existen dos modelos de financiación distintos.

2) Por el contrario, en comunidades de techo competencial muy distinto, como son las CC.AA. de régimen común con competencias del 143 (reducidas) y del 151 (amplias), se aplica el mismo sistema de financiación.

3) Algún factor específico como es el de la insularidad, que es motivo para diferenciar el régimen económico y fiscal de algunas comunidades (Canarias), no se admite como tal en el caso de otras con las mismas características (Baleares).

4) Aunque sea una diferencia de orden menor, Baleares es una excepción respecto al resto de comunidades uniprovinciales, porque, al no haber absorbido los cabildos insulares, no consolida la hacienda provincial.

5) Por último, señalar que las diferencias en el sistema de financiación tampoco son debidas al nivel de desarrollo económico de las distintas regiones o nacionalidades, porque la financiación para los servicios públicos transferidos opera igual en todas ellas, siendo la aplicación selectiva del FCI nacional o de algunos fondos estructurales europeos lo que discrimina en favor de las menos desarrolladas.

Los problemas de la existencia de un sistema de financiación tan complejo se traducen en la dificultad de buscar una respuesta única a los problemas pendientes, y en la petición de las comunidades autónomas, en cualquier proceso negociador, de que se

les aplique la «cláusula de región más favorecida».

## 5. Endeudamiento autonómico y convergencia de la economía española

En los inicios del proceso autonómico, las CC.AA. surgieron como nuevo nivel de gobierno creado *ex novo*, y nacieron prácticamente libres de deuda (14).

La regulación que del endeudamiento se hizo en la LOFCA, especialmente al establecer el límite del 25 por 100 sobre ingresos corrientes para la carga de la deuda, ignora la situación de partida y permite un margen muy amplio para el endeudamiento. A ello hay que unir que la continua asunción de competencias en los años ochenta implicaba un correlativo incremento en los ingresos corrientes y, por tanto, un margen de endeudamiento creciente. Por último, hemos de referirnos de nuevo a que la rigidez del sistema de financiación y la ausencia de corresponsabilidad suponen otros tantos incentivos para hacer uso del amplio margen de endeudamiento disponible.

Como muestra el cuadro n.º 3, las CC.AA. han recurrido más intensamente a la financiación deficitaria a partir de 1989, fecha en la que se inicia un período de déficit y endeudamiento creciente.

Coinciden en el tiempo el momento en que las CC.AA. han dispuesto de su amplia capacidad de endeudamiento y los años en que España debe ajustar su política presupuestaria a los requerimientos exigidos para formar parte del grupo de países que participen de la tercera fase de la unión económica y monetaria.

El problema que plantea la regulación de la LOFCA es que ésta, con todos sus defectos, está pensada para salvaguardar el equilibrio financiero interno de las comunidades autónomas, pero resulta mucho menos útil para lograr la colaboración de éstas en la consecución de los objetivos de política económica que actúan a manera de «restricciones externas» para el sector público español en su conjunto. Si se anteponen, como en nuestra opinión debería hacerse, el cumplimiento de las condiciones de Maastricht y la coordinación de la política de endeudamiento a los restantes límites de la LOFCA (destino de la deuda a gastos de inversión y carga financiera máxima del 25 por 100), entonces la coordinación de la política presupuestaria y el respeto a los topes de déficit y deuda fijados a cada nivel de gobierno se convierte en el objetivo principal. Como consecuencia de ello, si queda fijado un límite máximo al endeudamiento, y además tenemos un sistema de transferencias estable por quinquenios, se refuerza la necesidad de dotar de mayor autonomía fiscal a las comunidades autónomas. De no ser así, quedaría coartada también la autonomía de gasto, al quedar bloqueados todos los instrumentos de financiación.

Por el contrario, de existir corresponsabilidad fiscal, sería compatible la coordinación del endeudamiento con el respeto a la autonomía, porque las comunidades serían plenamente libres de fijar el volumen y la composición del gasto, y aunque tengan vedado el acceso a la financiación deficitaria por encima de un determinado importe (el acordado en su respectivo Escenario de Consolidación Presupuestaria), dispondrían del suficiente margen de autonomía fiscal como para financiar el nivel de gasto elegido.

CUADRO N.º 3

**EVOLUCIÓN DE LA DEUDA AUTONÓMICA**
**(Miles de millones)**

| AÑOS | Deuda CC.AA. (Administración general) | Deuda organismos, entes y empresas dependientes | Deuda autonómica total |
|---|---|---|---|
| 1984 | 123,2 | 59,7 | 182,9 |
| 1985 | 210,1 | 80,1 | 290,2 |
| 1986 | 332,0 | 90,9 | 423,0 |
| 1987 | 372,6 | 100,5 | 473,1 |
| 1988 | 425,1 | 82,4 | 507,5 |
| 1989 | 629,4 | 96,0 | 725,4 |
| 1990 | 945,4 | 107,6 | 1.052,9 |
| 1991 | 1.467.2 | 157,3 | 1.624,5 |
| 1992 | 2.124,8 | 201,2 | 2.326,0 |
| 1993 | 2.746,0 | 283,6 | 3.029,6 |
| 1994 | 3.475,0 | 329,1 | 3.804,1 |
| 1995 (*) | 3.763,6 | 313,1 | 4.076,6 |

(*) Avance a 30/6/95.
*Fuente:* Banco de España.

## 6. Equidad del sistema

Ciertamente, desde que se diseñaron unos estatutos de autonomía que diferenciaban entre comunidades, competencias y sistemas de financiación, estuvo cla-

ro que la equidad no era un objetivo prioritario del sistema. Pero, incluso más allá de las diferencias competenciales, la equidad del sistema está socavada porque crea disparidades de capacidades financieras que son difíciles de justificar, comporta aportaciones a la solidaridad muy diferentes, incluso entre regiones aparentemente iguales, utiliza una fórmula de igualación de recursos que carece de justificación y, además, no se basa en ninguna concepción explícitamente consensuada de solidaridad entre regiones.

El primero de estos problemas, la disparidad de capacidades financieras, es aparente en el cuadro n.º 4.

Es conveniente realizar varias precisiones en relación con este cuadro.

1) En sus primeras columnas, se incluyen indicadores de capacidad financiera de las comunidades autónomas. Las dos últimas incluyen una estimación muy provisional y simplificada de qué porcentaje de los impuestos que pagan los residentes en cada comunidad autónoma se dedica a financiar las cargas comunes y la solidaridad entre regiones. Obviamente, debido a los diferentes niveles competenciales, las cifras entre CC.AA. del artículo 151 y del 143 no son directamente comparables. Estas cifras deben cualificarse también por el hecho de que no todas las CC.AA. han asumido su techo competencial.

2) Los datos que se han utilizado para calcular la capacidad financiera de las CC.AA. son el total de ingresos no financieros liquidados por cada comunidad. Las columnas de aportación se basan, por el contrario, en las cuantificaciones del ministerio de los recursos totales puestos a disposición de las comunidades autónomas.

CUADRO N.º 4

**CAPACIDAD FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (1990) Y APORTACIÓN A LAS CARGAS NO ASUMIDAS Y A LA SOLIDARIDAD (1992)**

| *COMUNIDAD* | *Índice VABcf pc 1991* | *FINANCIACIÓN CC.AA.* | | *FINANCIACIÓN CC.AA. + PARTICIPACIÓN ENTES LOCALES* | | *APORTACIÓN CARGAS NO ASUMIDAS Y SOLIDARIDAD* | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | *Per cápita* | *Porcentaje VAB* | *Per cápita* | *Porcentaje VAB* | *Con cotizaciones* | *Sin cotizaciones* |
| Artículo 143 Pluriprovinciales. | 93 | 52.036 | 5,00 | 76.299 | 7,23 | 87,0 | 79,5 |
| Aragón | 114 | 45.928 | 3,48 | 71.666 | 5.42 | 90,5 | 84.5 |
| Baleares (*) | 127 | 36.485 | 2,47 | 58.779 | 3,97 | 94,9 | 92,6 |
| Castilla y León | 90 | 50.524 | 4,65 | 75.921 | 6,98 | 86,7 | 78,8 |
| Castilla-La Mancha | 86 | 52.538 | 5.15 | 74.290 | 7,28 | 82,6 | 72,4 |
| Extremadura | 69 | 74.703 | 9,25 | 100.839 | 12,48 | 77,8 | 63,0 |
| Artículo 143 Uniprovinciales | 113 | 41.156 | 3.36 | 66.226 | 5,36 | 93,3 | 89,2 |
| Asturias | 97 | 36.076 | 3.20 | 59.082 | 5,25 | 90,0 | 83,6 |
| Cantabria | 96 | 44.736 | 3,86 | 65.472 | 5,65 | 91,7 | 86,8 |
| Madrid | 123 | 37.525 | 2,52 | 76.504 | 5,15 | 94,6 | 91,4 |
| Murcia | 93 | 36.953 | 3,25 | 57.411 | 5,05 | 89,9 | 83,5 |
| La Rioja | 107 | 50.490 | 3.99 | 72.660 | 5,74 | 84,8 | 75,8 |
| Artículo 151 Pluriprovinciales. | 95 | 128.697 | 11,80 | 147.967 | 13,59 | 63,7 | 41,0 |
| Andalucía | 77 | 147.348 | 16,58 | 167.184 | 18,81 | 52,1 | 21,8 |
| Canarias | 98 | 131.482 | 11,17 | 141.839 | 12,05 | 65,0 | 26,9 |
| Cataluña | 121 | 148.333 | 10,40 | 172.442 | 12,09 | 73,0 | 56,7 |
| Galicia | 78 | 90.235 | 9,84 | 111.207 | 12,13 | 53,7 | 26,3 |
| Comunidad Valenciana | 98 | 126.084 | 11,03 | 147.165 | 12,88 | 66,3 | 45,9 |
| Comunidades Forales | 118 | ND | ND | 298.563 | 20,17 | ND | ND |
| Navarra | 126 | ND | ND | 326.910 | 21,22 | ND | ND |
| País Vasco | 116 | ND | ND | 270.215 | 19,13 | ND | ND |

*Notas:* Los ingresos que se consideran son la suma de los derechos liquidados por capítulos I a VII.
En 1990, Canarias, Galicia y Navarra no habían asumido competencias en materia de Insalud.
*Fuentes:* ZUBIRI (1995b). Elaborado con base en: Población y VAB: Contabilidad Regional; Ingresos: Liquidación de presupuestos de las CC.AA. (1990), MEH (varios años) y Cuentas de las Administraciones Públicas. Para la CAPV, Cuentas del Sector Público Vasco (EUSTAT).

3) A fin de lograr una cierta homogeneidad que facilite algunas comparaciones, en la financiación de las CC.AA., donde procedía, se han excluido la gestión financiera local y la participación de las provincias en los ingresos del Estado.

4) Esto, sin embargo, no es suficiente para realizar las comparaciones entre los sistemas forales y el sistema común, por una doble razón. *Primera,* porque las competencias del gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) —el Gobierno Vasco (GOVA)— no son comparables con las de los restantes gobiernos autónomos, debido a que parte de las competencias que en otras CC.AA. realiza el gobierno de la comunidad, en el País Vasco son realizadas por las diputaciones. *Segunda,* porque en el caso de las comunidades forales, en lo esencial, la financiación de los municipios proviene de ingresos de la propia comunidad, que, además, determina libremente el nivel y distribución de esta financiación. En las restantes CC.AA., por el contrario, esta financiación proviene del gobierno central.

Por ello, y a fin de poder realizar una comparación entre las comunidades forales y las de régimen común, se ha calculado la capacidad financiera conjunta de los gobiernos autónomos y de los gobiernos locales; esto es, diputaciones y ayuntamientos. También se han realizado algunos otros ajustes homogeneizadores, como, por ejemplo, descontar de los recursos de las comunidades forales el cupo y la aportación o el coste de la policía autónoma (15).

Con estas cualificaciones en mente, el cuadro n.º 4 permite extraer varias conclusiones acerca de la equidad del sistema de financiación de las comunidades autónomas.

1) Entre las CC.AA. de régimen común, existen amplias disparidades de financiación. Incluso con niveles competenciales similares, estas diferencias pueden llegar a ser de 2 a 1 en términos per cápita, y de 2,5 a 1 en términos del PIB. Como reflejo de esto, el porcentaje de impuestos pagados por residentes que se aporta al gobierno central y a la solidaridad también varía notablemente, pudiendo llegar a ser incluso de 30 puntos. En general, como cabía esperar de la fórmula que determina la distribución de la participación de las CC.AA. en los ingresos del Estado, donde coinciden extensión y riqueza los recursos son mayores. En todo caso, Andalucía y Extremadura aparecen como las mayores beneficiarias del sistema. En el otro extremo, Baleares y Madrid son de las que parecen pagar un precio mayor.

2) En segundo lugar, existen diferencias de difícil justificación entre CC.AA. similares. Así, por ejemplo, la razón económica subyacente a que Cantabria tenga un 25 por 100 más de capacidad financiera que Asturias, o que Castilla-La Mancha —por muy extensa que sea— reciba un 45 por 100 más que Murcia, es oscura.

De igual forma, que La Rioja, a pesar de ser una de las comunidades más ricas, obtenga un 30 por 100 más que las restantes comunidades autónomas uniprovinciales, o que, a pesar de posibles diferencias en los niveles competenciales, Madrid y Baleares obtengan recursos considerablemente inferiores al resto, es también difícil de entender económicamente.

3) En tercer lugar, en general, el sistema establece una relación inversa entre capacidad financiera per cápita y riqueza regional. Esta relación inversa se extiende también al porcentaje de aportación de impuestos regionalizados. Existen, sin embargo, algunas excepciones. Por un lado, Cataluña, que tiene una capacidad financiera comparable o superior a la de regiones más pobres como Andalucía y Valencia, y por otro, La Rioja, que tiene recursos muy elevados en relación a otras comunidades de nivel de desarrollo y competencial similar. Cataluña, no obstante, aporta un porcentaje de impuestos regionales considerablemente superior al de las restantes comunidades de techo alto. Estas diferencias de tratamiento entre CC.AA. ricas (en relación a las pobres) introduce un nuevo elemento de inequidad.

En todo caso, merece la pena señalar que hay quien piensa que las diferencias de capacidad financiera entre CC.AA. según su riqueza, que pueden llegar de 2,5 a 1, van más allá de lo aceptable y, por lo tanto, deberían reducirse. Si bien, como veremos más adelante, existe una cierta base para estas quejas, este tipo de afirmaciones es discutible en la medida en que las nociones de equidad, tanto a escala personal como regional, tienen un elevado componente subjetivo.

4) En cuanto a la comparación entre el régimen común y el foral, como resulta obvio a partir de este cuadro, el régimen foral proporciona recursos mucho más elevados que el régimen común. Excluyendo a Galicia y a Canarias, que en el año 1990 no habían recibido aún las transferencias completas en materia de seguridad social, el cuadro n.º 4 sugiere que los sistemas forales proporcionan en torno a un 70 por 100 más de recursos per cápita que el sistema común. No obstante, dentro de los sistemas forales también existen diferencias, ya que Navarra, incluso sin haber asumido el INSALUD, tenía en 1990 una financiación per cápita

superior en 55.000 pesetas a la del País Vasco. Si se incluyera el INSALUD, esta diferencia sobrepasaría ampliamente las 100.000 pesetas, equivalente a casi un 40 por 100 más de financiación per cápita.

No obstante lo anterior, el cuadro n.º 4 pone también de manifiesto que, al menos en algunos casos, las diferencias son menores en términos del VAB generado en cada comunidad que el gobierno autónomo correspondiente retiene para financiar sus gastos. Así, por ejemplo, en porcentaje del VAB regional, Andalucía tienen una financiación similar a la del País Vasco.

¿A qué se deben estas diferencias de recursos entre los regímenes común y foral? La razón básica es que, como se ha señalado antes, el sistema foral garantiza a las comunidades forales una financiación que tiene base territorial, en tanto que la financiación garantizada por el sistema común se basa en la necesidad. Es decir, que las comunidades forales se benefician del exceso de su capacidad sobre su necesidad.

En todo caso, parece claro que el sistema de financiación de las CC.AA. introduce inequidades considerables que no están justificadas desde el punto de vista económico. Así, por un lado, existen comunidades similares que tienen financiaciones muy distinta; por otro, favorece a las comunidades forales sobre las de régimen común y, dentro de éste, a las pluriprovinciales sobre las uniprovinciales y, probablemente, a las de techo alto en relación a las de techo bajo. Además, para muchos, el grado de redistribución implícita entre CC.AA. es demasiado elevado.

El que la financiación per cápita difiera entre CC.AA. de régimen común es el resultado de varios factores.

Un *primer factor* que incide en estas diferencias, aunque bien es cierto que de forma menor, es el abanico de ganancias diferenciales debido a los tributos cedidos y tasas. Como es bien sabido, las comunidades autónomas no se quedan con la totalidad de los tributos cedidos y tasas, ya que la recaudación que obtienen se resta de la participación en los ingresos del Estado. Sin embargo, lo que en realidad se resta de la financiación incondicionada no es la recaudación efectiva de cada comunidad, sino una determinada cantidad a la que se denomina recaudación normativa. De esta forma, lo que en la práctica las comunidades autónomas obtienen neto de la recaudación por tributos cedidos y tasas es la diferencia entre la recaudación normativa y la efectiva. La justificación para este proceder es que si se les restara la recaudación efectiva, en vez de la normativa, se eliminarían los incentivos a una buena gestión, por parte de las comunidades, de los tributos cedidos , ya que cada peseta recaudada daría lugar a una reducción de una peseta en la financiación incondicionada.

Este argumento de eficiencia puede parecer razonable. Sin embargo, tiene un coste en términos de equidad porque, tanto en términos per cápita como en porcentajes, el excedente por tributos y tasas cedidas varía considerablemente entre CC.AA. Así, por ejemplo, en 1989 la recaudación real en Cantabria superaba a la normativa en sólo un 14 por 100, frente al 84 por 100 de Baleares. En términos per cápita, este diferencial oscilaba desde las 1.800 pesetas en Galicia hasta las 8.200 en Baleares. Como regla general, el excedente suele estar relacionado directamente con el nivel de riqueza, introduciendo de esta forma un elemento de regresividad.

Estas diferencias de unas a otras CC.AA. entre la recaudación real y la normativa son tan elevadas que parece difícil justificarlas con base en diferencias de gestión. En realidad, parecen más bien el resultado de un cálculo inadecuado de la recaudación normativa, que, por su sesgo, compensa a las comunidades más ricas de otras diferencias. En cualquier caso, y cualquiera que sea la causa, parece natural que se mejore el método de cálculo y actualización de las recaudaciones normativas.

*Segundo*, la existencia de transferencias condicionales, como el FCI o el FEDER, destinadas a financiar inversiones en las regiones menos desarrolladas.

*Tercero*, la regla de distribución de la participación de las CC.AA. en los ingresos del Estado. Esta participación es una transferencia incondicional que se distribuye no en proporción a la población, sino utilizando una fórmula en la que intervienen otros factores, tales como la superficie, la insularidad, la riqueza relativa, etc. En un principio, el objetivo de incluir factores adicionales a la población en la fórmula de distribución podría reflejar las diferencias entre comunidades en el coste de provisión de los servicios públicos o en la necesidad de servicios públicos. Así, por ejemplo, se podría argumentar que proveer de servicios públicos a una población dispersa espacialmente es más caro que proveer de ellos a otra concentrada, y esto justificaría introducir la superficie como criterio de reparto.

Este tipo de razonamiento podría parecer sensato, pero, en realidad, presenta problemas conceptuales y prácticos.

*a)* A un nivel conceptual, el problema es que, al tratarse de subvenciones incondicionales, no está claro a qué coste de provisión se puede estar haciendo referencia, ya que cada comunidad autónoma gastará este dinero en cosas diferentes. Además, también es cuestionable que esta fórmula incluya, como lo hace, elementos redistributivos. La razón es sencilla. Si la redistribución se hace para favorecer el desarrollo de las regiones más atrasadas, lo natural es que esta redistribución se haga a través de subvenciones condicionales destinadas a inversión. Por otro lado, si se trata de redistribuir entre personas, el lugar adecuado no es la financiación de las CC.AA.; después de todo, ¿por qué una persona que gana cinco millones en una región rica va a tener menos servicios públicos que otra que gana lo mismo (y por ello paga los mismos impuestos) en una región pobre?

*b)* A un nivel práctico, el problema es que se pueden pensar muchas variables que influyen en el coste de provisión, pero que, sin embargo, no están incluidas en la fórmula de reparto. De igual forma, algunas variables, como la riqueza o el esfuerzo relativo, son cuestionables. Más aún, el problema no es sólo de variables, sino también de coeficientes de ponderación. Por ejemplo, incluso si se está de acuerdo en que la superficie es una variable que aumenta el coste ¿por qué su coeficiente es el 16 por 100, y no el, digamos, 25 por 100?

En realidad, no merece la pena discutir demasiado si la fórmula de reparto de la PIE refleja las diferencias en el coste de provisión. La respuesta es *no*, porque esta fórmula no se deriva de ningún estudio de costes de provisión, sino de que tiene la propiedad de que produce un resultado aceptable para todas las partes implicadas. Por ello, las diferencias a que da lugar no tienen base económica, sino política.

En conclusión, por tanto, se puede decir que las diferencias de financiación per cápita según necesidad o coste de provisión pueden ser, bajo ciertas condiciones, legítimas. Pero este no es el caso cuando, como ocurre con la PIE, se trata de subvenciones incondicionales y, además, las diferencias se derivan de la negociación y no del análisis de posibles diferencias de costes. En todo caso, merece la pena señalar que las dificultades de medir las diferencias de necesidad son tan considerables que, en última instancia, muchos piensan que, incluso cuando se trata de tomarlas en cuenta legítimamente, el único criterio operativo es el de igualdad per cápita. De hecho, hay quien sugiere incluso que, como para determinados bienes la necesidad es mayor para las comunidades de renta baja, en tanto que para otros es mayor para las de renta alta, al final se acaban compensando, y el criterio de igualdad de financiación per cápita estaría justificado incluso desde la perspectiva de la necesidad.

La cuestión de si la financiación per cápita debe ser igual o no entre CC.AA. entronca con el último de los problemas de equidad del sistema de financiación de las CC.AA. que se va a analizar. A diferencia de lo que ocurre en otros países, el sistema no tiene un objetivo explícito que reúna un consenso de todas las comunidades, sino que se deriva de unos condicionantes históricos previos: básicamente, del método del coste efectivo de provisión y, en última instancia, de la distribución espacial del gasto que realizaba el sector público antes de la descentralización. La inexistencia de este acuerdo explícito acerca del objetivo de equidad subyace, como de hecho hemos visto antes, a muchas de las polémicas del sistema de financiación. La estabilidad del sistema exige, entonces, el desarrollo consensuado del concepto de solidaridad que se desea aplicar.

Este consenso puede desarrollarse en torno a la igualdad de financiación per cápita, excepto, obviamente, en los recursos que obtenga cada comunidad mediante impuestos o recargos propios. Quizás esto pueda parecer demasiado igualitarista y, simplemente, se quiera limitar las diferencias de financiación per cápita. Alemania, por ejemplo, establece que el *Land* más pobre debe tener, por lo menos, unos recursos iguales al 95 por 100 de la media. Otra posibilidad sería limitar la igualación a los recursos necesarios para proveer unos determinados niveles básicos de servicios públicos. En realidad, el objetivo concreto que se adopte no es lo más importante para lograr la estabilidad del sistema de financiación de las CC.AA. Lo realmente relevante es que este objetivo se explicite y sea aceptado por todas las comunidades.

## 7. Transparencia

El último aspecto del sistema actual de financiación de las comunidades autónomas al que se va a hacer referencia es la transparencia. Y, ciertamente, ésta no es una de las virtudes del sistema actual. En primer lugar, es muy difícil evaluar cuántos recursos públicos recibe cada comunidad autónoma realmente y realizar comparaciones entre ellas. Así, por ejemplo, no existen marcos competenciales uniformes, y no están claros los criterios que determinan la distribución espacial de una gran cantidad de recursos públicos, tales como los fondos europeos o el propio gasto del gobierno central. De hecho, hay

quien piensa que a través de la distribución espacial del gasto del propio gobierno central se buscan «compensaciones» que contrapesan determinadas pautas resultantes del sistema de financiación de las CC.AA. Por ello, sería deseable explicitar todos los elementos que inciden sobre el gasto público en las regiones y, en determinados casos, incluso relacionarlos.

Un segundo problema de transparencia es que el sistema no permite relacionar con claridad cuánto pagan los residentes de cada comunidad y cuánto reciben las CC.AA. Esto es, cuál es la aportación real a la solidaridad que realiza cada región. Esto se traduce en que, realmente, no se pueda evaluar quién está realizando esfuerzos significativos de solidaridad, e incluso cuál es el criterio real de solidaridad que se está aplicando. La territorialización de la financiación incondicionada de las CC.AA. sería un avance significativo en esta dirección que, si se combinara con la aplicación separada de unos fondos de solidaridad, no tendría, además, costes de equidad.

## IV. LA REFORMA DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Hasta el momento, hemos revisado los principales problemas a los que se enfrenta el sistema de financiación de las comunidades autónomas. Solventar estos problemas no es, sin embargo, sencillo, por una razón fundamentalmente. Una reforma del sistema de financiación de las comunidades autónomas se puede hacer tan radical y compleja como se desee. Al final, sin embargo, una vez que se toman en cuenta todos los elementos de la reforma y se calculan los recursos que obtiene cada comunidad, si la presión fiscal que soportan los contribuyentes no ha aumentado, sólo hay dos posibilidades: primera, que los fondos destinados a las CC.AA. no hayan variado; segunda que hayan aumentado, con lo que la participación del gobierno central habrá, consecuentemente, disminuido.

La primera alternativa —que, globalmente, las CC.AA. sigan manteniendo los mismos recursos— implica que la reforma, por sofisticada que pueda parecer, es simplemente una redistribución de los recursos actuales entre comunidades. Por lo tanto, algunas comunidades ganarán a expensas de otras. Quiénes sean las ganadoras y quiénes las perdedoras dependerá, en última instancia, del criterio de solidaridad que se aplique. El problema es que las comunidades perdedoras intentarán bloquear el acuerdo dificultando la reforma.

Por ello, cualquier reforma aceptable sin tensiones graves pasa por un aumento de la dotación global destinada a las comunidades autónomas. Pero incluso estas reformas tienen dos problemas. *Primero,* que, dada una presión fiscal, el aumento de recursos para las CC.AA. implica una reducción de recursos para el gobierno central. Y no es probable que el gobierno central esté dispuesto a renunciar a cantidades significativas de ingresos en beneficio de las CC.AA. *Segundo,* que incluso si ninguna comunidad pierde, es poco probable que haya consenso sobre cómo repartir las ganancias. Así, por ejemplo, es dudoso que una comunidad autónoma acepte recibir una cantidad pequeña de los nuevos recursos globales con base en el argumento de que ya está recibiendo demasiados recursos con los fondos actuales.

Todo lo anterior implica que las reformas sin alteración de la presión fiscal plantean problemas considerables de aceptabilidad. Aumentar la presión fiscal no parece, sin embargo, una alternativa aceptable, al menos en el corto y medio plazo. Por un lado, tras el aumento experimentado en los últimos quince años, el sistema fiscal del gobierno central parece haber agotado los márgenes de incremento aceptables por los contribuyentes. Por otro, las comunidades autónomas han mostrado de forma clara que no están dispuestas a aumentar la presión fiscal sobre sus contribuyentes para aumentar sus ingresos.

En suma, por tanto, cualquier proceso de reforma se enfrenta a problemas de aceptabilidad que pueden limitar su alcance y, en todo caso, la reforma debe derivar de un proceso transparente, consensuado y que produzca efectos en el medio plazo.

Con estas cualificaciones en mente, ¿cuál sería una reforma que razonablemente pudiera mejorar la eficiencia, racionalidad, transparencia y estabilidad del sistema de financiación de las comunidades autónomas? En nuestra opinión, esta reforma debe apoyarse en los siguiente principios:

1. *Igualar los niveles competenciales entre comunidades autónomas.*

Como ya hemos señalado, la heterogeneidad competencial, aparte de crear problemas de eficiencia y equidad horizontal difícilmente justificables, dificulta el diseño de un modelo global de financiación de las CC.AA. y limita la transparencia del sistema.

2. *Tal y como ocurre ahora, debe separarse el objetivo de financiación de las competencias asumidas por las CC.AA. del objetivo de la reducción en los nive-*

*les de desarrollo de las regiones.*

El objetivo de la reducción en el desarrollo económico de las regiones debe seguir articulándose a través de transferencias condicionales ligadas a proyectos de inversión pública que puedan fomentar el crecimiento de las rentas privadas. En todo caso, sería deseable relacionar todos los fondos destinados al desarrollo, tales como el FCI, los fondos europeos e, incluso, los proyectos de desarrollo competencial del gobierno central.

3. *El objetivo de la financiación de las competencias asumidas debería articularse en dos bloques: uno de financiación básica, que tendría base territorial, y otro de solidaridad.*

a) *El bloque basado en la territorialidad* de los ingresos tendría como objetivo introducir la corresponsabilidad en la financiación de las CC.AA. de régimen común. Se trataría simplemente de que cada comunidad fuera responsable ante sus ciudadanos de los impuestos necesarios para financiar su nivel de gasto. Esto, a su vez, tendería a reducir el gasto, reduciría la ilusión fiscal y, probablemente, limitaría el endeudamiento.

Este bloque podría instrumentarse de diversas formas que, a su vez, comportarían grados distintos de corresponsabilidad. En un extremo, tal y como se sugiere en el *Libro Blanco para la reforma de la financiación de las comunidades autónomas*, éstas y el gobierno central podrían compartir todas las figuras básicas del sistema fiscal (excepto el Impuesto de Sociedades). De esta forma, todos los impuestos tendrían un tipo central y un tipo autonómico (que sería determinado libremente por las CC.AA.) y las comunidades se involucrarían efectivamente en la gestión y recaudación del impuesto. Este esquema se explicita en detalle en el apéndice a este trabajo.

Alternativamente, la territorialidad se podría implementar mediante un esquema de participaciones territorializadas (16) complementado con recargos en el IRPF. Este esquema introduciría una corresponsabilidad algo menor que el anterior. A cambio, sin embargo, simplificaría la gestión y garantizaría una uniformidad básica en las figuras impositivas susceptibles de generar mayores distorsiones asignativas. Además, en la medida en que implica una modificación no demasiado radical del sistema actual, podría ser más aceptable para las partes implicadas. En cierto sentido, sería una situación intermedia entre el sistema actual y la compartición propuesta en el *Libro Blanco*. Sobre los detalles de este sistema y su comparación con la propuesta del *Libro Blanco*, puede consultarse Zubiri (1995a y 1995b).

b) *El bloque de solidaridad* debería ser el encargado de lograr el objetivo de equidad que se establezca para la financiación incondicional. Y, a este respecto, el aspecto clave es *explicitar un criterio de solidaridad regional* para, a partir de él, articular los mecanismos de nivelación necesarios para su consecución.

Esto se podría hacer de diversas formas. Por ejemplo, partiendo del principio general de que comunidades del mismo techo competencial que realizan el mismo esfuerzo fiscal deben disfrutar de un volumen de recursos equivalente; el *Libro Blanco* sobre la financiación autonómica propone un esquema de solidaridad regional (17) en el que las transferencias de nivelación que obtendría cada comunidad vendrían dadas por la expresión

$$S_i = G_i - T_i$$

siendo $G_i$ el volumen de gasto garantizado a la comunidad i, de acuerdo con el nivel competencial; $T_i$ la recaudación procedente de la financiación básica con base territorial, y $S_i$ la transferencia de nivelación resultante para la comunidad considerada.

Hay que destacar que la puesta en marcha de las transferencias de nivelación arranca de la adopción de *dos decisiones políticas fundamentales*. La primera de ellas es la determinación del total de gasto garantizado, $G$, o, dicho en otros términos, del grado de suficiencia relativa del sistema. La segunda elección es la definición explícita de un criterio de equidad, que conducirá a la participación de cada comunidad en el total de gasto garantizado $G_i/G$. En este sentido, el *Libro Blanco* propone cuatro criterios alternativos de equidad, que serían, respectivamente:

$G1$) Igualdad de capacidad de gasto por habitante.

$G2$) Igualdad de capacidad de gasto por usuario.

$G3$) Igualdad de capacidad de gasto por usuario equivalente.

$G4$) Igualdad de capacidad de gasto por usuario, teniendo en cuenta las diferencias de coste unitario.

El primero de los criterios es el más sencillo y el menos manipulable, y supone admitir que, para un disfrute equivalente de los servicios descentralizados, hay que incurrir en igual gasto per cápita (18). Hay que subrayar que este primer criterio es fuertemente redistributivo, porque las regiones de menor renta recibirán, por aplicación de este criterio, mayores transferencias per cápita. Los criterios segundo y tercero introducen ciertos factores diferenciales

que actúan por el lado de la demanda. En concreto, la consideración de los usuarios (en vez de los habitantes) supone admitir que la demanda de ciertos servicios públicos no procede del conjunto de la población, sino de ciertos grupos específicos (19). Los usuarios equivalentes aparecen en aquellos servicios en los que, para un mismo nivel de prestación, una determinada clase de individuos obliga a incurrir en costes más elevados (20).

Por el lado de la oferta de los bienes y servicios descentralizados, la producción de una unidad de *output* puede suponer mayores costes en las comunidades en que concurren ciertas circunstancias específicas. En este sentido, la superficie y la orografía impondrán mayores costes en materias de infraestructuras y comunicaciones, lo mismo que la insularidad, por lo cual deberán ser tenidas en cuenta.

El esquema de transferencias de nivelación (21) propuesto facilita a todas las CC.AA. la capacidad de gasto necesaria para cumplir el criterio de equidad elegido, por lo cual desaparece la necesidad de un mecanismo de nivelación excepcional, como el previsto en el artículo 15 de la LOFCA. Al mismo tiempo, tras la territorialización de la financiación básica, y redefiniendo el sistema de transferencias, de modo que quede acomodado al esquema de transferencias de nivelación, la anterior multiplicidad de canales de transferencias para financiar la prestación de servicios públicos transferidos quedaría reducida a este único instrumento.

Respecto a la conexión entre las transferencias de nivelación y los fondos destinados a fomentar el desarrollo regional, como ya hemos señalado, y también se refleja en el *Libro Blanco*, ambos mecanismos de transferencia se orientan hacia finalidades distintas (aunque complementarias entre sí). Por ello, como sugiere el *Libro Blanco*, aunque deben ser coordinados en su funcionamiento, no debe plantearse una compensación entre ambos fondos y, por tanto, no cabe restar los fondos de desarrollo de las transferencias a recibir por una comunidad.

Por último, en lo que respecta a la relación entre las transferencias de nivelación y otras transferencias condicionadas para financiar servicios públicos, como son los convenios de inversión, contratos-programa o subvenciones gestionadas, sería necesario restringir el empleo de estas últimas al caso de competencias compartidas o de servicios que generan efectos externos. De otro modo, no tendría sentido haber discutido en detalle el diseño de las transferencias de nivelación para permitir a continuación que un uso arbitrario de otros fondos pudiera alterar el patrón de equidad elegido. Para ello, el Consejo de Política Fiscal y Financiera debería establecer, con carácter general, los supuestos de aplicación y criterios de reparto de los convenios de inversión y otros fondos similares, acabando con la práctica de su reparto bilateral.

4. *Deben establecerse los mecanismos adecuados de coordinación.*

Como la consecuencia del proceso descentralizador es que una parte creciente de los gastos e ingresos públicos queda fuera del ámbito de decisión de la Administración central, nos encontramos con que ésta, al ser la titular de las competencias de política económica general, es la responsable de la resultante final de la actuación económica del sector público español en su conjunto, aunque su parcela de decisión directa se ve cada vez más reducida. En este contexto, las necesidades de coordinación se plantean en tres campos principales (22).

En primer lugar, si se estableciera un esquema de impuestos compartidos, la hacienda central y las autonómicas obtendrían la mayoría de sus recursos tributarios de los mismos contribuyentes, y actuando sobre las mismas bases imponibles, por lo cual la creación de una agencia tributaria integrada se revela como un elemento clave para minimizar los costes de administración y de cumplimiento, y para resolver los problemas de intercambio de información tributaria. Obviamente, con un esquema de participación territorializada y recargos, la necesidad de esta coordinación se reduciría drásticamente.

En segundo lugar, al no estar separadas de modo completo y nítido las competencias de cada nivel de gobierno, se hace necesario coordinar también las políticas de gasto, especialmente en el caso de competencias compartidas y para la realización conjunta de programas de inversión.

Sin embargo, donde las necesidades de coordinación son mayores es en el campo de la política de estabilización. La resultante de las políticas presupuestarias de las CC.AA. tendrá efecto sobre el déficit (superávit) total y sobre los niveles de deuda, lo cual obliga a la Administración central a tenerlas en cuenta a la hora de planear la política de estabilización global. Es evidente que una hacienda central menos reguladora y tuteladora de las comunidades autónomas necesita de mecanismos de coordinación adecuados para conducir la política económica.

El objetivo central de la coordinación por motivos de estabilización sería el de conseguir una adecuada cooperación de las co-

munidades autónomas con la Administración central para la consecución de los objetivos generales de política económica fijados por esta última. Sin embargo, es necesario aclarar que como no debe concebirse la coordinación es como un último recurso de la Administración central para retener una parte de su poder.

Una cuestión importante a señalar, en relación con la coordinación por razón de estabilidad, es el posible conflicto de objetivos que puede producirse entre este aspecto de la coordinación y el ejercicio de la autonomía por parte de las comunidades autónomas.

La cuestión puede ser resuelta sin menoscabar la autonomía de las comunidades, porque las exigencias de la coordinación afectan a la resultante de la política presupuestaria de las CC.AA., en términos de déficit y endeudamiento, pero no tienen por qué condicionar las decisiones sobre volumen y composición del gasto de éstas. Las comunidades disponen, por lo tanto, de plena autonomía para decidir el nivel de provisión de los servicios de su competencia, y sólo están restringidas respecto al uso de la financiación deficitaria. No debe olvidarse, además, que en el nuevo marco de autonomía fiscal el grueso de los ingresos autonómicos provendrá de los impuestos compartidos.

En un futuro a medio plazo, es claro que el principal objetivo de política económica es el de situar al sector público español en la senda de cumplimiento de las condiciones de Maastricht. En cuanto a los instrumentos para alcanzar el objetivo, el principal sería el cumplimiento de los escenarios de consolidación presupuestaria, que fijan a cada una de las administraciones autonómicas y a la Administración central los límites máximos permitidos al déficit y al endeudamiento.

Un elemento clave para el éxito de la política de coordinación es la potenciación del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF), que, como órgano general de relación que tiene atribuida la coordinación de las inversiones, el endeudamiento y la política presupuestaria, es la instancia adecuada para tratar estos temas. Dos aspectos de la actividad del CPFF parecen claves para la buena marcha de la actividad de coordinación. El primero sería el de reforzar la transparencia y la multilateralidad en la decisión de temas tales como el reparto de los fondos de convenios de inversión y la fijación de los escenarios de consolidación presupuestaria. Habría que pasar de la situación actual de negociaciones bilaterales a otra de fijación por el CPFF de criterios generales de decisión sobre estas materias.

El segundo aspecto sería el de reforzar el papel jugado por el Consejo, pasando de su configuración actual como órgano de negociación puntual a su consideración como órgano de coordinación permanente, dotando de valor vinculante a algunas de sus decisiones y dejando de ser exclusivamente un órgano consultivo y de deliberación.

5. *Establecer medidas efectivas del cumplimiento de los niveles de endeudamiento establecidos en la LOFCA.*

Esto implica, en particular, establecer mecanismos de control adecuados del nivel real de endeudamiento y de sanción en caso de incumplimiento. Al mismo tiempo, sería deseable que las comunidades autónomas recibieran claramente la idea de que el que se endeude en exceso deberá afrontar por sí solo las consecuencias de dicho endeudamiento. Para esto, por ejemplo, se podría establecer algún tipo de restricción a que el gobierno central se haga cargo del endeudamiento de las comunidades autónomas.

**NOTAS:**

(1) El caso más importante es la cesión de las competencias educativas y la sanidad a las diez CC.AA. del 143. De todas formas, en otras CC.AA. existen diferencias acerca de hasta dónde llega realmente el marco competencial previsto por el estatuto o, incluso, si dicho marco debe ampliarse hasta incluir, por ejemplo, las pensiones.

(2) Excluidas pensiones y gastos por variación de pasivos financieros.

(3) Lo que sigue se basa en MONASTERIO y SUÁREZ (1993), MONASTERIO (1994), MONASTERIO y otros (1995), ZUBIRI (1995a y 1995b), y ZUBIRI y VALLEJO (1995), donde pueden encontrarse detalles adicionales.

(4) Sobre las propiedades que, desde el punto de vista económico, debería cumplir un sistema de descentralización, se pueden consultar, por ejemplo, ZUBIRI (1987 y 1988), y ALBI, CONTRERAS, GONZÁLEZ-PÁRAMO y ZUBIRI (1994).

(5) En MONASTERIO y SUÁREZ (1993) se puede encontrar una revisión de la evolución del sistema de financiación de las comunidades autónomas.

(6) De forma más precisa, las variables utilizadas para la distribución de fondos destinados a competencias comunes eran población (con una ponderación del 59 por 100), insularidad (0,7 por 100), superficie (16 por 100), unidades administrativas (24,3 por 100), pobreza relativa (4,2 por 100) y esfuerzo fiscal (5 por 100). Para las competencias comunes, las variables eran las mismas (excepto por la no inclusión de las unidades administrativas), aunque con ponderaciones diferentes.

(7) Por ejemplo, para CC.AA. con competencias comunes exclusivamente, las nuevas ponderaciones en el reparto son población (64 por 100), insularidad (0,4 por 100), superficie (16,6 por 100), unidades administrativas (17 por 100), pobreza relativa (2,7 por 100), esfuerzo fiscal (1,82 por 100) y una ponderación del 25 para una nueva variable denominada dispersión.

(8) No todas las CC.AA. reciben una participación del 15 por 100, ya que, en algunos casos, esto podría suponer cantidades desproporcionadamente elevadas en relación a su nivel competencial. Por ello, la participación de Aragón y Baleares se fijó en el 10 por 100, y la de Madrid en el 5 por 100.

(9) Véase, por ejemplo, ZABALZA (1994).

(10) Véanse, por ejemplo, ZUBIRI (1995a) y MONASTERIO (1995).

(11) Para detalles adicionales, véase ZUBIRI y VALLEJO (1995).

(12) Estas cantidades, no obstante, se computaban no mediante un cálculo preciso de lo efectivamente recaudado y gastado, sino imputando a la CAPV un porcentaje fijo (el 6,24 por 100) de lo que el gobierno central se gastaba en toda España en competencias no transferidas y recaudaba en impuestos no transferidos.

(13) Algunas de estas comunidades —como Asturias, Extremadura, Castilla y León, Madrid y Murcia— ya han asumido las competencias en materia de universidades; el resto la están negociando, y posteriormente seguirán las de los restantes niveles del sistema educativo.

(14) Salvo la deuda que heredaron las comunidades autónomas uniprovinciales de las diputaciones, a las que absorbieron.

(15) Sobre la distribución de competencias e ingresos en la CAPV, puede consultarse ZUBIRI (1994).

(16) Este sistema de participaciones territorializadas es el que se aplica en, por ejemplo, Alemania.

(17) *Libro Blanco* (1995), capítulo 7, páginas 167-235.

(18) Este criterio, además de en el *Libro Blanco*, se encuentra propuesto anteriormente en CALSAMIGLIA y ESTEBAN (1991).

(19) En este sentido, el *Libro Blanco* propone distinguir los casos de la educación (en el que los usuarios serían la población menor de 25 años) y vivienda y servicios sociales, en los que sería población usuaria la de baja renta (tomando como tal la situada en los dos cuartiles más bajos de renta).

(20) Aparece aquí el caso de la sanidad, en el cual, aunque toda la población es usuaria, los individuos ancianos obligan a incurrir en un mayor coste médico y farmacéutico para mantener su estado de salud, por lo cual se les otorga una ponderación mayor.

(21) Las transferencias de nivelación a recibir por cada comunidad se calcularían en el momento inicial y se revisarían cada cierto tiempo (podría ser en períodos quinquenales, como se viene haciendo con la PIE), evolucionando en el intermedio según la tasa de variación del PIB español.

(22) *Libro Blanco* (1995), capítulo 8, páginas 257-280.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS


ALBI, E.; CONTRERAS, C.; GONZALEZ-PÁRAMO, J. M., y ZUBIRI, I. (1994), *Teoría de la Hacienda Pública* (2.ª edición modificada y ampliada), Ed. Ariel, Barcelona.

CALSAMIGLIA, X., y ESTEBAN, J. (1991), «Criterios para la reforma de la financiación de las comunidades autónomas»; en CALSAMIGLIA (ed.), *La financiación de las comunidades autónomas: evaluación del sistema actual y criterios para su reforma*, Generalidad de Cataluña.

MONASTERIO, C. (1994), «La evolución reciente de la hacienda pública», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 59, págs. 240-246.

– (1995), «El sistema de financiación de las CC.AA.: Perspectivas de futuro», *ZERGAK, Gaceta Tributaria del País Vasco*, 2/1995, págs. 123-134.

– y SUÁREZ, J. (1993), *Financiación autonómica y corresponsabilidad fiscal*, Fundación BBV.

MONASTERIO, C.; PÉREZ, F.; SEVILLA, J., y SOLÉ, J. (1995), *Informe sobre la financiación autonómica y sus problemas*, Instituto de Estudios Fiscales.

PÉREZ, F. (1991), «La inestabilidad del sistema de financiación autonómica», *De Economía Pública*, n.º 12, págs. 161-185.

ZABALZA, A. (1994), «Un mecanismo de corresponsabilidad fiscal para el sistema de financiación autonómica», *Revista Española de Economía*.

ZUBIRI, I. (1987), «Sobre la distribución de recursos en un sistema federal», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 30/31, páginas 426-437.

– (1988), «Sobre la asignación de gastos en un sistema federal», *De Economía Pública*, 1, págs. 67-79.

– (1994), «El sector público del País Vasco», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, número 59, págs. 423-443.

– (1995a), «Financiación de las CC.AA. de régimen común: solidaridad y corresponsabilidad», *ZERGAK, Gaceta Tributaria del País Vasco*, 1/1995, págs. 175-187.

– (1995b), «Financiación de las CC.AA.: Un balance», ponencia presentada en los Cursos de Verano de San Sebastián (mimeo).

– y VALLEJO, M. (1995), *Un análisis metodológico y empírico del sistema de cupo*, Fundación BBV.


# APÉNDICE

## LA PROPUESTA DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL DEL *LIBRO BLANCO*

El objetivo central de las propuestas de descentralización fiscal es el de conseguir que la financiación de las CC.AA. provenga fundamentalmente de recursos fiscales de gestión propia, sobre los cuales tengan también un margen de actuación normativa.

Como fórmula para aumentar la corresponsabilidad fiscal, no puede pensarse en la creación de impuestos propios por parte de las CC.AA., porque las limitaciones a que éstos están sujetos no permiten producir el necesario vuelco en la financiación autonómica. Por la lógica que ha seguido el proceso de descentralización en España, lo más adecuado parece retomar la tarea de trasvasar capacidad fiscal de la hacienda central hacia las haciendas autonómicas.

Para aumentar el grado de corresponsabilidad fiscal de las CC.AA. de régimen común, el *Libro Blanco* (1995) sobre la reforma de la financiación autonómica propone continuar la línea de descentralización fiscal que la LOFCA inicia con los tributos cedidos, mediante la fórmula de *tributos compartidos*.

La propuesta de los tributos compartidos parte de considerar que el desarrollo lógico del proceso de descentralización del sector público, que ha avanzado considerablemente por el lado del gasto, debe ser completado por el lado de los ingresos, respetando las siguientes premisas de partida.

1) Mantener la unidad básica del sistema fiscal español, de modo que tanto la hacienda central como las autonómicas actúen sobre el mismo conjunto de impuestos.

2) Separar nitidamente las decisiones fiscales de cada nivel de hacienda, concediendo a las CC.AA. la capacidad para fijar (al alza o a la baja) el tipo de gravamen de IRPF, IVA e impuestos especiales, que serían los principales impuestos compartidos.

3) Mantener el mismo nivel de presión fiscal que existe actualmente en los impuestos compartidos. La recaudación procedente del tipo básico inicial que las comunidades aplicasen en los tributos compartidos se restaría de su respectivo porcentaje de participación, con lo cual, en el momento inicial, aumentarían los ingresos fiscales y disminuirían las transferencias, manteniendo invariable el total de financiación. Paralelamente, se reduciría el tipo de gravamen aplicado por la hacienda central, de modo que el contribuyente, tras la escisión de tipos, estuviera gravado por la misma tarifa, que pasaría a ser compartida por ambas haciendas.

4) Los tipos de gravamen autonómicos iniciales estarían calculados de modo que las CC.AA. de mayor nivel de renta obtuvieran, mediante impuestos compartidos, la mayoría de sus ingresos, en la cantidad más cercana a sus necesidades de gastos, pero sin llegar a producir transferencias negativas o cupos para las CC.AA. de régimen común.

La propuesta de impuestos compartidos, de la que se han comentado los rasgos básicos, cambia la situación actual en dos aspectos fundamentales:

1) Amplía y flexibiliza la capacidad fiscal que ahora permite la LOFCA. Por un lado, se amplia al abarcar la capacidad de decisión de las CC.AA. al impuesto de renta personal, el IVA y los especiales, que no figuran entre los impuestos cedidos. Por otro, se flexibiliza, porque el mecanismo de cesión más recargo de la LOFCA permite actuar sobre los tipos de gravamen únicamente al alza, mientras que en los impuestos compartidos sería posible tanto incrementar como reducir tipos.

2) Acerca la situación fiscal de las comunidades de régimen común a la de las comunidades forales, que gozan de un elevado grado de autonomía fiscal. Aunque la situación de los impuestos compartidos dista de poder compararse con la de los impuestos concertados de normativa foral, y se excluye de la propuesta al Impuesto de Sociedades, el acercamiento se produce debido a que se aproxima notablemente el ámbito de los tributos compartidos al de los concertados, aunque subsisten diferencias en cuanto a la capacidad normativa de uno y otro tipo de haciendas.

Expuesta más en detalle, la estructura de los impuestos compartidos sería la siguiente.

Por lo que respecta al IRPF, la cuestión clave es la elección de la magnitud sobre la que van a operar las haciendas autonómicas. Actuar sobre la definición de rendimientos netos, previos a la base liquidable, no parece la magnitud adecuada, porque permitir la definición de los rendimientos netos de forma diferenciada puede plantear problemas de competencia fiscal y equidad. En efecto, si las CC.AA. dispusieran de capacidad normativa para definir rendimientos netos, podrían entablarse procesos de competencia fiscal, definiendo de manera más generosa los gastos deducibles para determinar los rendimientos de actividades empresariales y rentas del capital mobiliario, en un intento de atraer la localización de los factores productivos más móviles.

Tampoco parece una buena fórmula la aplicación de un recargo sobre la cuota líquida, solución ésta que es la recogida actualmente en la LOFCA, para aplicar los recargos. El problema que surgiría entonces sería el del parasitismo fiscal, porque las decisiones de la hacienda central sobre la tarifa de gravamen o el cuadro de deducciones a aplicar repercutirían también sobre la recaudación autonómica, sin que las haciendas autonómicas hubiesen adoptado decisión alguna al respecto. Debido a las anteriores razones, la propuesta del *Libro Blanco* para compartir el impuesto de renta personal consiste en aplicar, por parte de las CC.AA., un tipo único sobre la base liquidable del impuesto. Dicho tipo sería igual para todas las comunidades en el momento inicial, y posteriormente tendrían libertad para moverlo al alza o a la baja.

Al ser la base liquidable la magnitud más estable del impuesto, no cabe esperar que existieran oscilaciones que repercutieran de forma notable en la recaudación autonómica. La capacidad normativa sobre la base liquidable seguiría en manos de la hacienda central, que pondría previamente en conocimiento de las CC.AA. los proyectos de ley que incidieran sobre dicha magnitud, mediante comunicación al Consejo de Política Fiscal y Financiera, que emitiría un informe consultivo sobre la materia.

Por último, señalar que esta fórmula permite actuar con independencia a ambas haciendas (central y autonómica) para ejercer su autonomía fiscal, no aumenta la carga fiscal del impuesto (la actual tarifa progresiva estatal se reduciría, en todos los tramos, en el valor del tipo autonómico aplicado inicialmente) y preserva las competencias de redistribución para la hacienda central, que es quien decide la tarifa progresiva y la política de deducciones de la cuota íntegra.

Aunque la fórmula elegida es la del tipo fijo sobre base liquidable, podrían considerarse como opciones de aplicación el escindir en dos tarifas progresivas (una de la hacienda central y otra autonómica) la actual tarifa progresiva del IRPF, y también el permitir a las CC.AA. fijar algunas deducciones propias, pero exclusivamente dentro de las de tipo personal, deducciones que en todo caso minorarían la recaudación autonómica. Argumento en contra de la tarifa autonómica progresiva sería el que la progresividad amplifica las diferencias recaudatorias entre comunidades ricas y pobres, y por tanto obliga después a instrumentar transferencias de nivelación interregionales de mayor amplitud.

En cuanto al IVA minorista, el punto clave para instrumentarlo como impuesto compartido es el de especificar cómo debe entenderse el rendimiento correspondiente a la fase minorista.

La fórmula elegida para articular el IVA como tributo compartido arranca también de dividir el tipo de gravamen aplicado sobre las rentas de los minoristas para derivar parte de la recaudación hacia las CC.AA. La referencia de la LOFCA se entiende, por lo tanto, no al gravamen del valor añadido generado en fase minorista (que sería la diferencia entre IVA repercutido y soportado en dicha fase), sino a una parte del impuesto cobrado por los minoristas a los consumidores finales (una parte del IVA repercutido). De este modo, se respeta el principio fundamental de no exportación tributaria, porque los consumidores finales serán fundamentalmente residentes en la respectiva comunidad.

Una vez explicitado el punto de partida, los dos aspectos fundamentales a analizar respecto al IVA como tributo compartido serían los siguientes:

1) Instrumentación de la propuesta, a partir del sistema actual de gestión del impuesto. Habría que deslindar a los minoristas del resto de sujetos pasivos sometidos al impuesto, utilizando el criterio de considerar como tales a quienes obtienen la mayor parte de sus ingresos directamente de consumidores finales (contribuyentes sin derecho a deducir las cuotas soportadas). Se plantea, además, el caso de los minoristas que no están en el régimen normal del impuesto, sino en el régimen simplificado o en el del recargo de equivalencia. En el régimen simplificado, es el mayorista el que adelanta, mediante el recargo, la recaudación del minorista. Según la distribución de tipos acordada y el domicilio fiscal del minorista, el mayorista ingresaría una parte del impuesto en la correspondiente hacienda autonómica. Por lo que respecta al régimen simplificado, la primera tarea sería determinar, en razón de la naturaleza de la actividad, qué actividades de las incluidas en el régimen se entienden como minoristas. Posteriormente, al obtenerse las cuotas en este régimen por aplicación de una serie de índices y módulos, habría que aplicar, respecto al valor de los índices y módulos del régimen simplificado, la misma proporcionalidad existente entre los tipos de gravamen estatal y autonómico.

2) Manejo de los tipos de gravamen. El proceso de armonización fiscal en la Unión Europea, tras la armonización de la base imponible del IVA, se encuentra en la fase de armonización de los tipos de gravamen. La Directiva 92/77/CEE del Consejo, de 19 de octubre de 1992, establece que cada estado miembro podrá aplicar, además del tipo normal, uno o dos tipos reducidos. Como mecanismo para evitar procesos de reducciones fiscales falseadores de la competencia, al pasar del principio de destino al de origen, se establecen valores mínimos para los tipos de gravamen, que se fijan en el 15 por 100 para el tipo normal y en el 5 por 100 para el tipo reducido. Las restricciones derivadas de la armonización fiscal en Europa obligan a gravar igualmente a todos los productos vendidos en cada mercado, y a respetar el umbral mínimo de tributación acordado. Dichas restricciones no impiden el funcionamiento del IVA minorista como impuesto compartido, pero sí limitan la capacidad de las CC.AA. para reducir el tipo de gravamen, porque en todo momento debe cumplirse que el tipo final aplicado (estatal + autonómico) esté por encima del mínimo. Dado el valor actual de los tipos, se deduce que, en un futuro próximo, los tipos autonómicos podrían mantenerse en el valor fijado inicialmente o subir, porque apenas existe margen para las reducciones de tipos.

El esquema de imposición indirecta aplicado en España se apoya en un impuesto general (IVA), al cual se añade un sobregravamen para ciertas clases de pro-

ductos (los gravados por los impuestos especiales).

La inclusión de los impuestos especiales entre los tributos compartidos no puede operar de igual forma que en el IVA, porque la mayoría se aplican en la primera fase de fabricación e importación. En efecto, del conjunto de impuestos especiales vigentes en España, nos encontramos con un impuesto especial con carácter de «peculiaridad nacional», como es el impuesto de matriculación. Este impuesto grava a la persona que matricula un vehículo, y al actuar en fase minorista puede ser cedido a las CC.AA. o utilizado como impuesto compartido sin mayores problemas.

Distinto es el caso, sin embargo, de los impuestos especiales que gravan el alcohol y las bebidas alcohólicas, los hidrocarburos y el tabaco. Estos tributos entran dentro del grupo de impuestos de consumo específicos (accisas) armonizados a escala europea, estando obligado cada país miembro al gravamen de este tipo de productos, debiendo además aplicar sobre ellos una carga fiscal mínima. No obliga la normativa europea a aplicar estos impuestos en ninguna fase (fabricante, mayorista o minorista).

Según la configuración vigente de estos impuestos en España, se aplican en la primera fase de importación o fabricación, lo cual impide que puedan ser utilizados como impuestos compartidos, por los problemas de traslación impositiva a otras regiones. Como es obvio, si se cambiara su configuración legal para aplicarlos en fase minorista, el inconveniente desaparecería y podrían pasar a ser tributos compartidos, mediante un mecanismo similar al aplicado en el caso del IVA. Incluso, para facilitar la gestión, podría instrumentarse un régimen similar al del recargo de equivalencia, que sería fácilmente aplicable en el caso de los hidrocarburos y el tabaco, de modo que el número de sujetos pasivos de los que se obtuviera la recaudación fuese más reducido.

Una solución intermedia podría ser actuar en los impuestos especiales de fabricación mediante participaciones territorializadas en una primera etapa y, una vez identificados y resueltos los problemas de gestión, pasar a aplicarlos en fase minorista y utilizarlos como impuestos cedidos posteriormente.

Los mecanismos de descentralización fiscal contenidos en el *Libro Blanco* se complementan con la propuesta de creación de una agencia tributaria integrada (ATI), en la cual estarían separados los órganos de dirección política (con un director nombrado de común acuerdo por la Administración central y la respectiva comunidad, para el ámbito de esta última) y el nivel profesional de gestión.

Dicha agencia podría aprovechar las economías de escala que existen en la gestión tributaria y aplicar más eficazmente tributos de base amplia, como el IRPF, o que requieren el cruce de información (caso del IVA en sus distintas fases, o la comprobación cruzada IRPF-Impuesto de Patrimonio).

Además de reducir los costes de administración del sistema fiscal, la creación de la ATI permitiría también reducir los costes de cumplimiento, evitando a los sujetos pasivos tener que presentar una doble declaración en el caso de los impuestos compartidos.

Como conclusión, podemos señalar que la propuesta de descentralización fiscal desarrollada en el *Libro Blanco* sobre la financiación autonómica permite actuar a las comunidades autónomas como sujetos activos de la política impositiva, respetando la unidad básica del sistema fiscal. Las decisiones de cada nivel de hacienda quedarían nítidamente separadas de las del resto, y la fórmula, aunque supone una revisión del actual marco normativo de la LOFCA, podría aplicarse de modo gradual. En una primera etapa, los impuestos compartidos podrían ser gestionados por la actual Agencia Estatal de Administración Tributaria, para pasar luego a la agencia tributaria integrada.

En cuanto al vuelco que podría producir en la estructura de la financiación autonómica, considerando el caso de homologación competencial al nivel elevado (es decir, una vez transferidas las competencias de educación y sanidad a las diez CC.AA. del 143), con un tipo autonómico sobre base liquidable del IRPF del 6 por 100, dos puntos porcentuales del IVA como tipo autonómico y el 80 por 100 de participación territorializada en la recaudación de los impuestos especiales, la recaudación tributaria cubriría, como media, el 75 por 100 de los gastos de las CC.AA. de régimen común.


**Resumen**

En este trabajo, se realiza una revisión de la evolución del sistema de financiación de las comunidades autónomas y de los problemas que se han puesto de manifiesto. A continuación, se proponen los principios generales que deben inspirar una reforma del sistema que aspire a mejorar la eficiencia y la equidad del sistema actual dotándolo, al mismo tiempo, de una estabilidad. Se sugiere que esta reforma debería apoyarse en dos principios básicos. *Primero*, separar el objetivo de financiación de las competencias del de reducción de las diferencias de desarrollo. *Segundo*, separar la financiación competencial en dos bloques: uno primario, destinado a la eficiencia, con base territorial y otro redistributivo destinado a la equidad. Este último se debería diseñar a partir de una definición explícita y consensuada de equidad. Además de lo anterior, se señala que la revisión debería incluir una igualación en las competencias, un aumento en la coordinación y unos mecanismos más efectivos de control del endeudamiento. El trabajo explicita en qué tipo de medidas alternativas podrían plasmarse estos objetivos e incluye como apéndice el sistema propuesto en el *Libro Blanco*.



*Palabras clave:* comunidades autónomas, financiación, evolución, reforma.



**Abstract**

This paper reviews the evolution of the financial system of Spain's autonomous communities and the problems which have aroused. It also suggests which are the general principles that should inspire a reform of such a system, so it will seek to improve the existing efficiency and equity, providing, at the same time, stability. It suggests that this reform should be based upon two basic principles. First, to differentiate the competence financing objective from that of closing up the development gap. Second, to divide the competence financing in two blocks; a primary one, focused of efficiency, within a local base, and a redistributive one focused on equity. The latter should be based on an explicit and widely accepted definition of equity. Moreover, it proposes that the reform would have to include an equalization in their competences, a co-ordination improvement and some more effective ways to control deficits. The paper shows in what sort of alternative measures these objectives would be accomplish and includes, as an appendix, the system proposed by the Libro Blanco (White Book).



*Key words:* autonomous communities, financing evolution, reform.

*JEL Classification:* H720.

# NIVELACIÓN DE SERVICIOS EN HACIENDAS DESCENTRALIZADAS: COMENTARIOS AL «LIBRO BLANCO»

Ana AGÚNDEZ GARCÍA
Francisco PEDRAJA CHAPARRO

## I. INTRODUCCIÓN

EN su reunión del día 7 de octubre de 1993, el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) acordó la elaboración de un *Libro Blanco* por un grupo de expertos independientes sobre los problemas actuales de la financiación de las comunidades autónomas y sus posibles vías de solución.

Dicho informe fue presentado en dos partes, una en octubre de 1994 y otra en marzo de 1995 (Monasterio, Pérez, Sevilla y Solé, 1995). En la primera, se ofrece inicialmente un inventario de los problemas de la financiación de las comunidades autónomas a partir de un análisis histórico del proceso descentralizador. A continuación, se incluye la opinión del mencionado proceso mostrada por sus protagonistas —Administración central y comunidades autónomas—, tratando de apreciar el origen de los problemas previamente identificados. Posteriormente, se exponen las líneas de reforma y sus contenidos básicos.

En la segunda parte, se desarrolla cada uno de los aspectos fundamentales del modelo propuesto: la descentralización de los ingresos y la corresponsabilidad fiscal, el cálculo de las transferencias de nivelación y otras cuestiones relacionadas con la solidaridad y, por último, las tareas de coordinación que habrán de ser reforzadas como consecuencia de las fórmulas propuestas.

El punto de partida es, como dijimos, la identificación de los problemas básicos del actual sistema de financiación de las comunidades autónomas, lo que no impide que, globalmente, se evalúe positivamente su funcionamiento durante estos años. Tales defectos, ampliamente compartidos (1), pueden sintetizarse como sigue:

- Falta de corresponsabilidad fiscal. El proceso descentralizador se caracteriza por una fuerte asimetría, debido a diversas razones (tanto de diseño inicial del sistema como de su desarrollo posterior), en la que se produce una fuerte descentralización de gastos junto a una reducida descentralización de ingresos. Esa situación se verá acrecentada en el futuro a medida que se vayan completando los traspasos de educación y sanidad.

- Falta de un criterio redistributivo explícito a partir del cual establecer un mecanismo apropiado de nivelación financiera o, si se quiere, insatisfacción con el grado de solidaridad del sistema de financiación.

- Necesidad de mejorar la coordinación de las políticas presupuestarias y de endeudamiento.

Como puede apreciarse, la identificación de los problemas, fruto de una revisión del sistema de financiación, expresa insatisfacciones con el grado de cumplimiento de principios básicos que deben presidir todo esquema de financiación descentralizado, es decir: autonomía-corresponsabilidad, nivelación-solidaridad y coordinación.

El presente trabajo es un comentario al esquema de nivelación propugnado por los expertos, y se centra, por tanto, en cuestiones de equidad y solidaridad. Después de una breve síntesis del citado esquema, las observaciones que siguen se refieren a cuatro aspectos fundamentales: la opción de nivelación elegida, los «criterios» de equidad enunciados, el posible conflicto con el principio de autonomía y una referencia final a la dimensión temporal del susodicho esquema.

## II. SÍNTESIS DEL ESQUEMA DE NIVELACIÓN PROPUESTO

El punto de partida del modelo de financiación propuesto es la determinación y cuantificación de las necesidades de gasto autonómicas, con una idea o principio general de fondo: el esquema de nivelación debe permitir que cada comunidad autónoma, con independencia de su capacidad fiscal, pueda prestar, con un *determinado* esfuerzo fiscal, un mismo nivel de servicios transferidos.

Para el cálculo de las necesidades relativas de las comunidades autónomas, el *Libro Blanco* propone cuatro «criterios de equidad»:

G*1) Igualdad de capacidad de gasto por habitante.

G*2) Igualdad de capacidad de gasto por usuario.

G*3) Igualdad de capacidad de gasto por usuario equivalente.

G*4) Igualdad de capacidad de gasto por usuario equivalente ajustado.

El primero de ellos supone que un nivel semejante de servicios transferidos puede alcanzarse siempre que se iguale el gasto per cápita.

El segundo se centra en la necesidad de diferenciar a los usuarios de los servicios de los habitantes. En ese sentido, se citan los casos de educación, donde se considera usuarios a los individuos menores de 25 años, y vivienda y servicios sociales, en los que aquéllos se corresponden con la población situada en los dos cuartiles más bajos de renta.

El tercero establece distinciones entre los propios usuarios por los mayores costes que produce alguna categoría de ellos, como sucede en el caso de la sanidad con los ancianos frente al resto de usuarios.

Por último, el cuarto «criterio» contempla la inclusión de diferencias en los costes por unidad de *output* a causa de determinadas circunstancias (superficie, orografía, insularidad, etcétera).

Los anteriores «criterios» darían lugar a posiciones relativas diferenciadas entre comunidades autónomas, con independencia de la financiación que se garantice ($G^*$). Los expertos insisten en la dimensión esencialmente política de la elección entre los «criterios» señalados.

Una segunda decisión del mismo carácter —es decir, con un fuerte componente político— es la determinación del gasto total garantizado o grado de suficiencia relativa del sistema ($G^*$). El gasto garantizado en la $CA_i$ ($G_i^*$) será igual a $G_i/G^*$.

El volumen de gasto garantizado se establece para dos situaciones competenciales distintas. Una incluye las transferencias comunes y de educación; otra añade a la anterior la sanidad. Al considerar los recursos necesarios para financiar el gasto garantizado, se supone la equivalencia financiera en relación con el sistema actual, y se mantiene, en consecuencia, el grado de suficiencia relativa del sistema. Sin embargo, no se contemplan entre esos ingresos las transferencias condicionadas (Fondo de Compensación Interterritorial, fondos estructurales de la UE, convenios de inversión, etcétera).

El paso siguiente será buscar la financiación para ese volumen de gasto previamente fijado. Ello ha de hacerse, siguiendo al *Libro Blanco,* mediante mecanismos que potencien la corresponsabilidad fiscal, cuya ausencia es, como dijimos, otro de los principales defectos del sistema de financiación.

Según el Informe, el camino lógico, ante la asimetría del proceso descentralizador, será llevar a cabo una descentralización también de los ingresos, y reducir con ello el grado de dependencia financiera (vía subvenciones) de la Hacienda central. Esa descentralización ha de ser cualificada, es decir, ha de proporcionar a las comunidades autónomas una auténtica corresponsabilidad fiscal, que se consigue, según los expertos, mediante instrumentos perceptibles por los ciudadanos y que otorgan a las comunidades autónomas algún poder normativo (2).

La fórmula financiera propuesta, «los tributos compartidos» o «impuestos autonómicos normalizados», son recargos sobre la base imponible de una serie de impuestos estatales, en concreto: IRPF, IVA (fase minorista), impuestos especiales y tributos actualmente cedidos (3).

Determinadas las necesidades de gasto y lo que podríamos denominar la financiación propia (vía impuestos autonómicos normalizados), faltaría únicamente establecer las subvenciones de nivelación. Un paso previo es imprescindible: fijar un esfuerzo fiscal *standard* para, a partir de él, obtener la recaudación normativa con los impuestos autonómicos normalizados ($T_i^*$) y, por diferencia, las correspondientes transferencias de nivelación ($S_i^*$).

$$S_i^* = G_i^* - T_i^*$$

El esfuerzo fiscal *standard* es definido en el Informe como aquel que permite a la comunidad con mayor capacidad fiscal cubrir exactamente sus necesidades de gasto con el producto de sus impuestos normalizados.

Una vez calculadas las transferencias de nivelación en el momento inicial, el Informe contempla, en su primera parte, dos alternativas: repetir el cálculo anualmente o revisarlo cada cierto tiempo, evolucionando anualmente según la tasa de variación del PIB. En la segunda parte, los expertos optan por esta última alternativa.

## III. DESEQUILIBRIOS FISCALES Y NIVELACIÓN: COMENTARIOS

La asimetría del proceso descentralizador, aunque especialmente aguda en España, no es un fenómeno único en países con haciendas descentralizadas. Hay razones de diverso tipo (evitar competencia fiscal, distributiva, etc.) que aconsejan mantener determinadas figuras en manos de la Hacienda central y que justifican, por tanto, la existencia de subvenciones para cumplir el objetivo de equi-

dad vertical; es decir, para corregir los desajustes relativos de unas esferas de la hacienda frente a otras entre los ingresos fiscales y las competencias de gasto. Pero también es cierto que uno de los grandes retos que tiene hoy planteada la teoría del federalismo fiscal, como nos recuerda Oates (1992), es evitar que esas subvenciones con finalidades equilibradoras creen más problemas que los que tratan de solucionar, ya que su peso excesivo va en contra de la autonomía y vitalidad en la toma de decisiones descentralizadas.

Cuando, para una misma esfera de gobierno, hay desajustes entre necesidades de gasto y capacidades fiscales, se dice que existen desequilibrios fiscales horizontales.

Si asumimos un grado de eficiencia similar en la prestación de los servicios, las diferencias en los niveles de cobertura de las necesidades, para un mismo esfuerzo fiscal, se deben a discrepancias en las capacidades tributarias y/o en las necesidades de gasto. A su vez, las diferencias en las necesidades de gasto pueden tener un doble origen:

*a)* El número de unidades de *output* necesario para proporcionar un determinado nivel de servicio es distinto. Eso sucede porque, para una misma población, no coincidan el número de habitantes con el de usuarios (en educación, población en edad escolar) y/o porque los usuarios requieran gastos diferentes entre ellos para un mismo nivel de prestación (en sanidad, usuarios de mayor edad).

*b)* Los costes por unidad de *output* difieren. Así sucede con los kilómetros de carretera en función de la orografía.

Como resultado, áreas con diferentes capacidades tributarias per cápita, diferentes unidades de *output* necesarias para prestar un determinado nivel de servicio y distintos costes unitarios tendrán como resultado que individuos con la misma renta y que paguen los mismos impuestos reciban distintos niveles de servicios (beneficios) según el lugar donde vivan. Es decir, utilizando la terminología de Buchanan (1950), se enfrenten a residuos fiscales distintos, incumpliéndose la equidad horizontal. Ese objetivo de equidad horizontal es el que se trata de alcanzar mediante las subvenciones de nivelación.

Llegados a este punto, convendría realizar algunas precisiones. En primer lugar, la equidad horizontal es un juicio de valor que, como tal, tiene sentido en la medida en que se acepte (4). Hay también un argumento de eficiencia, aunque secundario, para la nivelación; esas diferencias pueden incentivar la emigración, reducir el *output* y consumir recursos. Por último, proponer como instrumento a las subvenciones supone reconocer que otras alternativas, como la financiación según el principio del beneficio o los impuestos centralizados con tipos variables según áreas, no son muy prometedoras.

A medida que se ceda capacidad tributaria a las regiones desde la Hacienda central, para una distribución de competencias dada, irá perdiendo importancia el objetivo de equidad vertical, y las subvenciones atenderán en mayor medida a la corrección de desequilibrios fiscales horizontales. En el extremo, si a las dos esferas se les proporciona, de acuerdo con sus necesidades de gasto, la misma capacidad tributaria relativa, las subvenciones generales atenderían exclusivamente al objetivo de equidad horizontal, produciéndose transferencias de diverso signo entre las propias comunidades autónomas (5).

¿Cómo se articularía un esquema de equiparación para corregir los anteriores desequilibrios?

Sean $NG_i$ las necesidades de gasto de la $CA_i$, y $G_i^*$ el gasto garantizado que permite igualar el nivel de cobertura de sus necesidades, como sucede con el resto de comunidades

$$\frac{G_i^*}{NG_i} = \frac{G_j^*}{NG_j} \qquad \forall\ i, j$$

Definamos la recaudación normativa $T_i^*$ como aquella que se obtiene al aplicar el tipo *standard* o esfuerzo fiscal *standard* $t_s$ a la base imponible de la comunidad $i$, $BI_i$, cualquiera que ésta sea.

La subvención de nivelación $S_i^*$, será aquella que permita alcanzar el gasto garantizado $G_i^*$ una vez restada la recaudación normativa:

$$S_i^* = G_i^* - T_i^*$$

La financiación total con la que contará esa comunidad, $F_i^*$, vendrá dada por la anterior subvención ($S_i^*$) y los ingresos tributarios propios $I_i^*$, resultado de aplicar a su base imponible un determinado tipo impositivo $t_e$. Ese tipo real puede o no coincidir con el *standard* ($t_s$).

$$F_i = I_i + S_i^*$$

$$I_i = t_e \times BI_i$$

En el caso de que coincidan ambos tipos ($t_e = t_s$) el nivel de cobertura de sus necesidades es el garantizado, que iguala al garantizado en las demás comunidades.

Si $t_e = t_s$:

$$F_i = T_i^* + S_i^* = G_i^* \rightarrow \frac{G_i^*}{NG_i}$$

En el caso de que no coincida, el nivel de cobertura será superior al garantizado, si $t_e > t_s$; o inferior si $t_e < t_s$ . Si $t_e \neq t_s$:

$$F_i \neq G_i^*$$

Si $t_e > t_s$:

$$I_i > T_i^* \quad F_i > G_i^* \quad \frac{F_i}{NG_i} > \frac{G_i^*}{NG_i}$$

Si $t_e < t_s$:

$$I_i < T_i^* \quad F_i < G_i^* \quad \frac{F_i}{NG_i} < \frac{G_i^*}{NG_i}$$

Hemos creído conveniente hacer esta breve presentación para poder realizar una serie de observaciones al esquema de nivelación propuesto por los expertos, que básicamente se ajusta al modelo anterior. Observaciones que pueden ordenarse en los siguientes epígrafes.

## 1. Equiparación de la capacidad fiscal frente al potencial fiscal

La opción elegida se conoce en la literatura del federalismo fiscal como equiparación de la «capacidad fiscal», y es la más común en los sistemas comparados frente a otras opciones como la equiparación del «potencial fiscal» (*vid.* Musgrave, 1961, y King, 1984, cap. 5.º).

Observando el cuadro n.º 1, comprobamos, en efecto, que, si se aplica el tipo *standard* (5 por 100), las comunidades A y B obtienen un mismo nivel de cobertura de sus necesidades (50 por 100), mientras que si se utilizan tipos distintos (del 2 por 100 en A y del 10 por 100 en B) los niveles de cobertura son diferentes. En este último caso, incluso la comunidad relativamente más pobre (B) obtiene una cobertura superior (62,5 por 100) que la más rica (A), que alcanza el 35 por 100. Pero no es menos cierto que, aplicando tipos iguales (del 10 por 100 por ejemplo), se obtienen niveles de cobertura distintos (más favorables en la comunidad rica) salvo que esos tipos idénticos coincidan con el *standard*.

Lo anterior permite apreciar las diferencias entre un sistema de nivelación de capacidades fiscales (el propuesto) y otro que equipare el potencial fiscal, opciones distintas con respecto a los principios de eficiencia y equidad. Por su parte, un sistema de compensación del potencial fiscal permitiría a todos los gobiernos regionales proporcionar un mismo nivel de cobertura cuando exijan de sus respectivos ciudadanos un mismo esfuerzo fiscal, cualquiera que éste sea.

El esquema elegido presenta ventajas evidentes. Todos los cambios en los gastos locales recaen sobre los impuestos locales, de manera que no hay ningún subsidio (o impuesto) implícito sobre los aumentos de gasto debido al plan de subvenciones (en favor de la eficiencia). Sin embargo, las subvenciones globales se traducen, como hemos visto, en desiguales grados de cobertura en áreas con esfuerzos comunes, a menos que se realice el esfuerzo *standard* ($t_s$), lo que resulta más perjudicial cuanto menor sea la capacidad tributaria *standard* ($T_i^*$) con respecto al gasto garantizado ($G_i^*$). Como puede apreciarse en el cuadro anterior, un incremento de 5 puntos en el tipo impositivo *standard* (del 5 al 10 por 100) provoca un aumento de 25 puntos en el grado de cobertura de A (comunidad más rica) y de 12,5 puntos en la B; es decir, el doble en la co-

CUADRO N.º 1

**SISTEMA DE NIVELACIÓN DE LA CAPACIDAD FISCAL**

| | *A* | *B* | *Hacienda central* | | *A* | *B* | *Hacienda central* | *A* | *B* | *Hacienda central* |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Base imponible ($BI$) | 1.000 | 500 | 1.500 | Base imponible ($BI$) | 1.000 | 500 | 1.500 | 1.000 | 500 | 1.500 |
| Tipo estándar ($t_s$) | 5 % | 5 % | 15 % | Tipo efectivo ($t_e$) | 2 % | 10 % | 15 % | 10 % | 10 % | 15 % |
| Recaudación Normativa ($T^*$): $t_s \times BI$ | 50 | 25 | 225 | Recaudación Real ($I$): $t_e \times BI$ | 20 | 50 | 225 | 100 | 50 | 225 |
| Necesidades de Gasto ($NG$) | 200 | 200 | 200 | Necesidades de Gasto ($NG$) | 200 | 200 | 200 | 200 | 200 | 200 |
| Gasto Garantizado ($G^*$) para $t_s$ | 100 | 100 | 100 | Ingresos Totales ($F$): $I + S^*$ | 70 | 125 | 100 | 150 | 125 | 100 |
| Transferencias de nivelación ($S^*$): $G^* - T^*$ ($t_s$) | 50 | 75 | –125 | Transferencias de nivelación ($S^*$) | 50 | 75 | –125 | 50 | 75 | –125 |
| Cobertura de las necesidades (Cob): $G^*/NG^*$ | 50 % | 50 % | 50 % | Cobertura de las necesidades (Cob): $G^*/NG^*$ | 35 % | 62,5 % | 50 % | 75 % | 62,5 % | 50 % |

munidad relativamente más rica que en la relativamente más pobre, la misma relación que existe entre las capacidades tributarias de una y otra.

El problema anterior puede resolverse haciendo que la subvención que reciba cada área dependa de su esfuerzo fiscal, solución ésta que tendrá, no obstante, otros inconvenientes ya que, al depender las subvenciones de cada área de los tipos impositivos establecidos, se crearán incertidumbres, bien sobre el volumen global de subvenciones (lo que parece poco conveniente dadas las restricciones financieras actuales), bien sobre la subvención final que recibirá cada área. Es posible desarrollar fórmulas intermedias que conserven las ventajas de los planes anteriores y reduzcan sus inconvenientes.

## 2. Cálculo de las necesidades de gasto y «criterios» de equidad

No nos parece apropiada la identificación de elementos que han de tenerse en cuenta a la hora de calcular las necesidades de gasto con «criterios diferentes de equidad». Las opciones de equidad se encuentran más en los distintos sistemas de equiparación, anteriormente señalados, que en los orígenes de los desequilibrios horizontales. La amplitud de la compensación, total o parcial, es compatible con cualquiera de esos sistemas. Las denominaciones del Informe —«población», «usuarios», «usuarios equivalentes» y «usuarios equivalentes ajustados»— pueden reconducirse fácilmente a la terminología habitual sobre determinación de necesidades de gasto.

Las tres primeras son aspectos que afectan al número de unidades de *output* necesarias para alcanzar un determinado nivel de servicio —apartado *a)* anterior. La última, trata de recoger las diferencias en los costes por unidad de *output* —apartado *b)*.

Si pudieran calcularse las necesidades teniendo en cuenta todos los factores implicados, no deberíamos detenernos en ninguna etapa; es decir, tendríamos que llegar hasta el cálculo del gasto por usuario equivalente ajustado, siguiendo la terminología del Informe.

CUADRO N.º 2

**COMPARACIÓN DE LA FINANCIACIÓN GARANTIZADA ACTUAL CON LAS PROPUESTAS DEL *LIBRO BLANCO* PARA EL CASO DE TRANSFERENCIAS COMUNES Y EDUCACIÓN**

**(Año 1992)**

| COMUNIDADES | Actual (a) | G*1 (b) | G*2 (b) | G*4 (b) |
|---|---|---|---|---|
| Cataluña | 100 | 110,08 | 100,11 | 96,81 |
| Galicia | 100 | 96,67 | 92,63 | 93,99 |
| Andalucía | 100 | 104,26 | 116,91 | 114,61 |
| C. Valenciana | 100 | 122.53 | 123,59 | 116,46 |
| Canarias | 100 | 88,43 | 104,10 | 116,52 |
| TOTAL COMUNIDADES 151 | 100 | 106,34 | 108,74 | 107,65 |
| Asturias | 100 | 95.56 | 83,18 | 83,22 |
| Cantabria | 100 | 91,48 | 86,15 | 84,72 |
| La Rioja | 100 | 81,31 | 69,26 | 70.06 |
| Murcia | 100 | 103,56 | 115,38 | 112,80 |
| Aragón | 100 | 84,96 | 74,81 | 80,23 |
| Castilla-La Mancha | 100 | 84,43 | 86,54 | 92,93 |
| Extremadura | 100 | 82,64 | 89,23 | 93,31 |
| Baleares | 100 | 99,96 | 111,82 | 120,22 |
| Madrid | 100 | 102,49 | 97,06 | 92,69 |
| Castilla y León | 100 | 83,27 | 77.12 | 81,84 |
| TOTAL COMUNIDADES 143 | 100 | 92,29 | 89,38 | 90,70 |
| TOTAL | 100 | 100,00 | 100,00 | 100,00 |

(a) Incluye «Educación», repartida ésta según el criterio de igualdad de gasto por habitante para las comunidades autónomas del 143.
(b) G*1: igualdad de capacidad de gasto por habitante; G*2: ídem por usuario; G*4: ídem por usuario ajustado.

*Fuente:* Elaboración propia a partir del *Informe de la Comisión de Expertos.*

Ese «camino de perfección» está, sin embargo, plagado de problemas. La alternativa «población» compensa su inicial incorrección con su sencillez y su carácter no manipulable; la complejidad de las otras fórmulas no garantiza, sin embargo, el que pueda alcanzarse una solución estrictamente técnica. Como acertadamente señala el grupo de expertos, el cálculo de la importancia relativa de cada comunidad autónoma en las necesidades de gasto globales requiere, en última instancia, la aceptación política. Dicho de otra forma, no existe una solución «exclusivamente» técnica a esta cuestión.

Aunque no haya un esquema de nivelación diseñado a partir de un criterio redistributivo explícito, si aceptamos el párrafo anterior, tampoco podemos ignorar el reparto actual de los fondos. Proponer entonces, como hacen los expertos, los distintos «criterios de equidad» partiendo de la restricción básica de equivalencia financiera con el sistema vigente provoca, como puede apreciarse en el cuadro n.º 2, ganadores y perdedores según el criterio que se aplique en relación con la situación actual. Ello hace difícilmente aplicable cualquier propuesta con esa restricción. No debe olvidarse que, históricamente, los cambios en la participación relativa de las comunidades autónomas en la financiación global se han producido siempre con aumentos en la financiación garantizada (6).

La determinación de $G^*$, o grado de suficiencia relativa, es, en principio, una decisión independiente y con un claro componente político, unida tradicionalmente, como hemos dicho, a la decisión del reparto de los fondos garantizados. Un aumento en $G^*$, suponiendo que exista un acuerdo, y por tanto se acepte la distribución relativa de los fondos garantizados, puede contemplarse entonces como un mayor compromiso en términos de nivelación. Esto nos lleva a una tercera y muy discutida cuestión: el posible conflicto entre la autonomía y la nivelación.

## 3. Autonomía y nivelación: compatibilidad o conflicto

Las cuestiones de autonomía y nivelación son abordadas acertadamente por los expertos de manera conjunta. El motivo no es sólo político, difícilmente puede avanzarse en la autonomía sin el consenso en aspectos de nivelación, sino también técnico, ya que los instrumentos seleccionados acaban teniendo efecto sobre todos los principios.

Aunque uno tienda a asociar escasa autonomía con una elevada nivelación y una reducida nivelación con una acusada autonomía, lo cierto es que, inicialmente, son compatibles grados distintos en el cumplimiento de ambos principios. Aun siendo compatibles, es explicable la preocupación de las comunidades autónomas con una reducida capacidad tributaria ante un proceso de descentralización fiscal en el que se modifica la importancia relativa de las fuentes que financian el gasto garantizado en favor de la tributación propia. Esa es la razón por la que la descentralización fiscal debe estar acompañada de una nivelación apropiada y suficiente. Es decir, un gasto garantizado distribuido correctamente en función de las necesidades relativas de gasto, y un gasto garantizado lo suficientemente elevado.

Lógicamente, para cualquier grado de autonomía, si se pretende aumentar la nivelación (el grado de cobertura de las necesidades en las comunidades autónomas) será preciso incrementar la presión fiscal (disminuir el grado de cobertura de la Hacienda central o aumentar el déficit). Ahora bien, si entendemos la autonomía no sólo como descentralización fiscal o reducción del grado de dependencia financiera, sino como la posibilidad de diferenciación de tipos para ajustar impuestos y niveles en la prestación de los servicios a las preferencias de las distintas comunidades, existirá un conflicto potencial en la medida en que queramos incrementar la nivelación y mantener un determinado grado de autonomía (7). Cuanto más elevados sean los tipos exigidos, necesarios para mayores nivelaciones, más difícil será relativamente la diferenciación (problema de incentivos). Dicho de otro modo, si son tan importantes los servicios que se cree necesario ofrecerlos al mismo y elevado nivel, ¿por qué descentralizarlos? o, despejando sospechas centralistas, si son «bienes públicos regionales» sobre los que es apropiada la diferenciación, ¿por qué ser tan exigentes en su nivelación? En ese mismo sentido, como nos recuerda Goodspeed (1991), el nivel garantizado debería permitir la utilización, en el margen, de recursos propios, de manera que sean compatibles las transferencias de nivelación y el principio de eficiencia.

## 4. Nivelación en el tiempo

Una cosa es garantizar un nivel de cobertura similar en un año para un esfuerzo fiscal determinado y otra bien distinta es que se mantenga dicho nivel de cobertura a lo largo del tiempo y con un grado similar para todas las comunidades autónomas. Si se pretende eso último, deberían calcularse cada año las capacidades tributarias, las recaudaciones normativas, etc. Esa es una opción costosa técni-

camente, pero también políticamente, ya que supone abrir anualmente una discusión sobre las variables implicadas, lo que no es bueno para la estabilidad del sistema.

Otra postura es la seguida por el grupo de expertos, que opta por fijar una regla de evolución (concretamente, la tasa de evolución del PIB) sobre las transferencias de nivelación. Fijar una regla de evolución sobre las transferencias supone asumir que tanto las necesidades de gasto como la recaudación normativa crecen a la misma tasa, coincidente, a su vez, con la de las transferencias.

Como eso puede no ser cierto (las recaudaciones tributarias pueden evolucionar de muy diversa forma, al igual que las necesidades), se producirán discrepancias en los grados de cobertura, aunque los resultados serán muy diversos y no asociados siempre a «región rica favorecida frente a región pobre». Ello dependerá de varios factores: tasas de crecimiento de las bases y las subvenciones, importancia de los ingresos propios en la financiación, evolución real de las necesidades, ...

Alternativamente, podría fijarse una regla de evolución sobre el gasto garantizado (suponemos que las necesidades de gasto evolucionan a esa misma tasa), y calcular las transferencias de nivelación como diferencia entre las necesidades y la recaudación normativa de cada año. En ese caso, el grado de cobertura se mantiene, aunque, como sucedía anteriormente, la situación puede resultar perjudicial o beneficiosa para la Hacienda central. No deberían olvidarse, sin embargo, los problemas de incentivos que plantea esta forma de calcular las transferencias.

Parece conveniente, no obstante, diferenciar aquellos cambios en la recaudación fruto del ejercicio de la autonomía —los producidos, por ejemplo, por modificaciones en los tipos impositivos— de aquellos otros fruto de una actitud pasiva por parte de las comunidades autónomas, como sucede con los aumentos de recaudación por cambios en las bases imponibles manteniendo tipos cuando ni siquiera se tienen competencias en gestión (pensemos, como señala Pedraja, 1994, en las actuales participaciones territoriales en el IRPF). En estos últimos casos, lo más lógico sería mantener una postura intermedia, de manera que los desiguales ingresos de las comunidades se mantengan dentro de unos límites aceptables, estableciendo unos topes máximos y suelos mínimos en la evolución de la financiación.

**NOTAS**

(1) *Vid.*, por ejemplo, Monasterio y Suárez (1993), así como los trabajos de otros autores (Solé, Ruiz Huerta, Pedraja y Tanco) incluidos en esta misma obra.

(2) En otras partes, señalan que las comunidades autónomas deben poder determinar su volumen y estructura de ingresos añadiendo, como requisito aconsejable para la selección de fórmulas financieras descentralizadas, que aquéllos puedan «generar patrones distributivos alternativos».

(3) No es objeto de este trabajo el examen de las fórmulas propuestas en relación con el principio de corresponsabilidad fiscal. Una evaluación general en ese sentido puede encontrarse en Ruiz-Huerta y López Laborda (1994).

(4) Para Scott (1964), por ejemplo, la equidad horizontal no es un objetivo básico de la federación.

(5) La restricción establecida por el grupo de expertos de que no se produzcan transferencias negativas (desde las comunidades autónomas a la Hacienda central), al definir el esfuerzo fiscal *standard* como aquel que permite a la comunidad con mayor capacidad tributaria cubrir exactamente el nivel de cobertura fijado de sus necesidades de gasto, mantiene el objetivo de equidad vertical de las subvenciones, aunque éste pierda importancia en relación con la situación de partida.

(6) En las comunidades autónomas del 143, la aproximación al «criterio» de equidad sobre el que se produzca el acuerdo podría conseguirse aprovechando los nuevos traspasos de competencias.

(7) La incompatibilidad entre autonomía financiera de los gobiernos subcentrales e igualación regional, ha sido puesta de manifiesto por la Comisión de las Comunidades Europeas en un estudio aplicado a la experiencia internacional de cinco grandes federaciones (Australia, Alemania, Canadá, EE.UU. y Suiza). *Vid.* Comisión Europea (1990).

**REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**


Buchanan, J. M. (1950), «Federalism and fiscal equity», *American Economic Review*, vol. 40, n.º 4, págs. 583-599.

Comisión de las Comunidades Europeas (1990), «One market, one money», *European Economy*, n.º 44, cap. 6.

Goodspeed (1991), *Principios de federalismo fiscal*, FEDEA.

King, D. (1984), *Fiscal tiers: The economics of multilevel government*, George Allen & Unwin, Londres.

Monasterio, C., y Suárez, J. (1993), *Financiación autonómica y corresponsabilidad fiscal en España*, Fundación BBV.

Monasterio, C.; Pérez, F.; Sevilla, J. V., y Solé, J. (1995), *Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas*, Instituto de Estudios Fiscales.

Musgrave, R. A. (1961), «Approaches to a fiscal theory of political federalism», en *Public finances: needs, sources and utilization*, National Bureau of Economics Research (Princeton, N. J.: Princeton University Press), págs. 97-122.

Oates, W. E. (1992), «Descentralization of the public sector: an overview», *Studies in Fiscal Federalism*, E. Elgar.

Pedraja, F. (1994), «Una valoración de las participaciones territorializadas en el IRPF como instrumento de financiación de las comunidades autónomas», *Instituto de Estudios Fiscales*, mímeo, mayo.

Ruiz-Huerta, J., y López Laborda, J. (1994), «Hacia un nuevo modelo de financiación autonómica», *Informe de Comunidades Autónomas, 1993*, Barcelona, Instituto de Derecho Público.

Scott, A. D. (1964), «The economics goals of federal finance», *Public Finance*, vol. 19, n.º 3, págs. 241-288.

**Resumen**

El trabajo analiza la propuesta sobre nivelación de servicios públicos regionales, formulada por un Grupo de Expertos en el *Libro Blanco de la Financiación Autonómica*. Una vez sintetizado el esquema de nivelación propugnado, se valora atendiendo a cuatro aspectos fundamentales: la opción de nivelación elegida y sus posibles alternativas, el cálculo de las necesidades de gastos y su relación con los llamados «criterios» de equidad, el probable conflicto de este principio con el de autonomía financiera y, por último, una evaluación del esquema y sus alternativas desde una perspectiva dinámica.

*Palabras clave:* federalismo fiscal, subvenciones de nivelación, necesidades de gasto, desequilibrios fiscales verticales y horizontales.

**Abstract**

This work analyses the proposal about regional public services equalisation formulated by a Group of Experts in their «Libro Blanco de la Financiación Autonómica» *(The White Book on Regional Funding)*. Once the proposed equalisation scheme has been summarized, it is assessed in detail, according to four fundamental issues: the chosen equalisation option over the possible alternatives, the way of calculating the expenditure requirements and their relationship with the so-called equity «criteria», the likely conflict between the equity and financial autonomy principles, and, finally, an evaluation of the equalisation scheme and its alternatives from a dynamic point of view.

*Key words:* fiscal federalism, equalisation grants, expenditure requirements, vertical and horizontal fiscal imbalance.

*JET classification:* D390, H700, H770.

# LA REFORMA DE LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

Enrique GIMÉNEZ-REYNA RODRÍGUEZ

## I. INTRODUCCIÓN

CONSTITUYE una realidad aceptada unánimemente que España ha realizado una verdadera hazaña al pasar de un Estado unitario a otro regional en menos de veinte años, y en una época de crisis económicas y de fuertes cambios estructurales en todos los ámbitos. Cualquier comparación con otros países no encuentra referencia posible: se ha creado *ex novo* una nueva esfera de poder —con Administración y Hacienda propias— que ha asumido una cuarta parte del gasto público total.

Básicamente, todo arranca de nuestra Constitución de 1978, que reconoció a nuestras comunidades autónomas (CCAA, en adelante) autonomía financiera. Una autonomía que gozan en su más amplia concepción, en cuanto que disponen de parlamentos propios capaces de producir disposiciones con rango de ley, lo que les habilita para establecer gravámenes y beneficios tributarios. Ese principio se reitera en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) y en los Estatutos de Autonomía, desde los dos primeros que se aprobaron (País Vasco y Cataluña) que, como es sabido, sirvieron de pauta obligada para todos los demás.

Sin embargo, el desenvolvimiento de esa autonomía ha tenido una extensión desigual en la actividad financiera autonómica: mientras que del lado del gasto ha alcanzado las más altas cotas, del lado del ingreso no ha tenido prácticamente virtualidad. De tal suerte que nos encontramos con que, hoy en día, la Hacienda autonómica sigue siendo una hacienda de transferencias, sin que exista iniciativa propia de sus responsables en la configuración de sus ingresos presupuestarios más que en una medida muy reducida.

Esta es la situación de la que hemos de partir para explicar la reforma que se propone para el período 1997-2001, que será el tercer quinquenio del llamado «período definitivo» que concibió la LOFCA. Las medidas que se proyecten deberán responder a un doble mandato:

*a)* reformar el sistema en lo que sea preciso para potenciar la autonomía en el ingreso, y

*b)* corregir los instrumentos del sistema actual para que sirvan efectivamente a la solidaridad.

## II. JUSTIFICACIÓN DE LA REFORMA

La situación presente no es fruto —o no lo es solamente— de la voluntad de las CCAA, instaladas confortablemente en un sistema que les garantiza recursos para continuar su actuación, como tantas veces se ha sostenido, sino que deriva de la propia concepción del modelo diseñado en 1980, que, entre los dos posibles, optó explícitamente por el procedimiento de participación fundamentado en el gasto, con objeto de procurar una distribución justa de los recursos. Se decía que era preciso optar por un criterio que «asentado en la cobertura de las necesidades reales existentes, impida que las regiones pobres queden condenadas».

En nuestra opinión, este planteamiento no era correcto. La ciencia de la Hacienda tiene recursos suficientes para hacer racional un modelo basado en el ingreso que no deje a las regiones pobres condenadas. La opción que se hizo era tan válida como cualquier otra, pero su justificación no nos convence.

La cuestión que ahora se plantea es si ese modelo ha de continuar o si hay que ir a otro diferente, cualquiera que sea el juicio que nos merezca. Porque, en todo caso, estamos ante una de las cuestiones más vivas, la de la financiación de los gobiernos regionales y locales, inmersa en un constante proceso de cambio. Y ello por diversas razones, principalmente por las exigencias de la equidad (solidaridad en nuestra Constitución), lo que obliga a seguir los cambios de la propia realidad económica, para establecer mecanismos de compensación de las diferencias de capacidad fiscal y de corrección de los desequilibrios interregionales.

Desde luego, hay razones políticas para plantear la reforma. La primera es la propia formulación del programa electoral del Partido Popular, que gana las elecciones el 3 de marzo de 1996 y que expresamente se ocupa de esta cuestión. Y la segunda, los pactos alcanzados con Convergencia y Unión, para garantizar su apoyo al partido ganador. Pero no son esas las justificaciones que vamos a estudiar; las dejamos para otros foros.

En nuestra opinión, el «modelo LOFCA/1980» está agotado, porque es incapaz de hacer a las CCAA responsables de sus decisiones financieras. Y, ante ello, es

preciso dar un impulso a la autonomía que tienen reconocida. Las revisiones quinquenales de 1986 y 1992 pasaron sobre este problema como el rayo por el cristal, con lo que es el Presupuesto del Estado el que soporta todas las tensiones: la cuestión es especialmente grave en esta coyuntura de convergencia europea en la que estamos empeñados.

En efecto, en 1992 se alcanzó un acuerdo de avanzar en la línea de la autonomía. Dice literalmente el punto «II.3. Autonomía financiera.» del Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 20 de enero de 1992 (página 8 del documento editado):

> El Consejo de Política Fiscal y Financiera considera deseable asignar a las CCAA un mayor grado de corresponsabilidad fiscal. A estos efectos acuerda crear un grupo de trabajo para que examine las posibilidades que ofrece la LOFCA, especialmente en el contexto de la variable esfuerzo fiscal. Este grupo deberá emitir antes del 30 de junio de 1992 un informe sobre la aplicación práctica de este acuerdo.
>
> Concluido este informe, previo acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera, los mecanismos que hubieran sido establecidos entrarán en vigor a partir del 1 de enero de 1993.

Fruto de esta reflexión y de la actuación del Grupo de Trabajo, el Consejo de Política Fiscal y Financiera aprobó —por mayoría de votos— la aplicación de ciertas medidas de corresponsabilidad, que se concretan en el llamado «Procedimiento para la aplicación de la corresponsabilidad fiscal al sistema de financiación de las CCAA», consistente, básicamente, en que cada comunidad perciba el 15 por 100 del importe de las cuotas líquidas del IRPF ingresadas por los residentes en su territorio, que hayan sido devengadas en el ejercicio de referencia, y que se puso en práctica a partir de 1 de enero de 1994. Igualmente, se establecían unas reglas de modulación financiera que limitaban la ganancia o pérdida que pudiera proceder por aplicación del mencionado «Procedimiento».

Pero ésa no era la reforma que el sistema demandaba, por dos razones principales. La primera, su escasa entidad cuantitativa: en 1994 supuso una ganancia de 10.291,3 millones de pesetas; y, para 1995, la estimación es de 11.000 millones de pesetas como mínimo y de 45.000 millones de pesetas como máximo. Si tenemos presente el volumen total de recursos que nutren las haciendas autonómicas (7,8 billones en 1994 y 8,2 billones en 1995), compartiremos esta afirmación. Y la segunda, su nula influencia en la autonomía que se quería potenciar, pues se trata de atribuir a las CCAA que aceptaron el procedimiento una parte de la recaudación del IRPF de sus residentes, sin que puedan aquéllas intervenir ni en la cuantificación de la prestación ni en la gestión del mecanismo. Por ello, la crítica se ha pronunciado, casi unánimemente, en contra de esta fórmula, aunque se reconozca la importancia de la novedad de atribuir recaudaciones territorializadas de un tributo esencial del sistema.

De otro lado, la restricción de la capacidad autonómica de decidir sobre la cuantía de los recursos de su hacienda está generando otra importante disfunción, como consecuencia de las desigualdades existentes entre las diversas haciendas territoriales: es preciso, como hemos sostenido con otros autores, introducir medidas que corrijan las asimetrías del sistema, dado que no es posible eliminarlas.

He aquí, pues, las dos ideas motrices de la reforma: el necesario incremento de la autonomía y la deseable corrección de desigualdades en la capacidad fiscal. Ahora bien, ¿cuáles son los instrumentos para llevarla a efecto?

Si revisamos el repertorio de recursos que integran la Hacienda autonómica, veremos que sólo cabe actuar sobre los tributos cedidos por el Estado, los tributos propios y los recargos sobre tributos del Estado. Estos dos últimos ya sabemos que han dado poco juego: los tributos propios por la dificultad de descubrir materias imponibles vacantes, pese al esfuerzo imaginativo de nuestras CCAA. Y los recargos por la dificultad de su aplicación, sobre todo en aquellos tributos que han alcanzado su madurez recaudatoria, como el IRPF, cuyo tipo marginal máximo es del 56 por 100.

Por consiguiente, sólo nos resta actuar, en lo vigente, sobre los tributos cedidos, desbloqueando el monopolio normativo que el Estado establece al hacer la cesión a las CCAA. Y, en lo novedoso, puede plantearse la intervención de las mismas sobre algún tributo de potencia recaudatoria y de mínima implicación territorial. Los candidatos para este segundo frente de la reforma sólo serían éstos:

*a)* El IVA, que ofrece poco margen a la autonomía normativa, en nuestra opinión, además de los problemas de traslación territorial de cargas.

*b)* Los Impuestos Especiales, casi por las mismas razones.

*c)* El Impuesto sobre Sociedades, descartable de inmediato por la concentración de su recaudación en dos provincias. Y, finalmente,

*d)* El IRPF, que reúne en su favor, además del precedente del «Procedimiento» creado en 1993, su aptitud técnica, como reconoce la mayoría de los autores. En su contra, se invoca la desigual-

dad de la distribución territorial de la recaudación del tributo.

Hoy, tras el debate de casi seis meses que vivimos en todos los medios de comunicación sobre la reforma de la financiación autonómica, podemos constatar que hay práctica unanimidad en el diagnóstico de la situación actual, que se comparte, creemos que también con generalidad, la introducción de capacidad normativa en los tributos cedidos y que la gran discusión está en la figura del IRPF como tributo apto para que las CCAA puedan ejercitar sus competencias normativas en busca de una corresponsabilidad que se estima desable introducir. De otro lado, también parece haber cierto consenso en la necesidad de instrumentar medidas complementarias, con objeto de garantizar la efectividad del principio de solidaridad, traducción jurídica del de igualación o nivelación, propio de la teoría del federalismo fiscal.

## III. CONTENIDO DE LA REFORMA

Es hora ya de que expliquemos cuál es el contenido de la reforma que se proyecta.

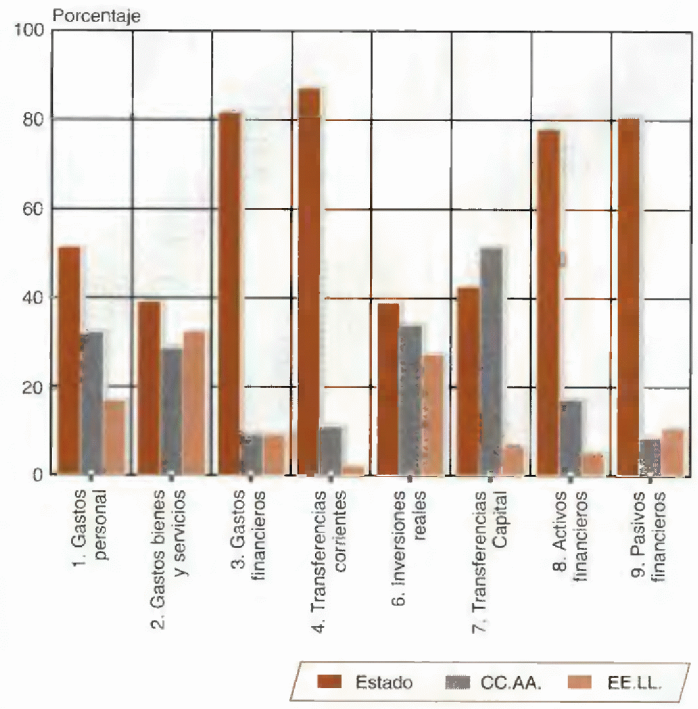
### 1. El IRPF como tributo compartido

La primera medida es la que afecta al IRPF, que se configura como un «tributo compartido». Ciertamente, no existe en nuestro ordenamiento esta figura de los tributos compartidos, pero lo que interesa es destacar que ambas haciendas, la central y las autonómicas, van a tener competencias sobre el IRPF. De las tres formas en que se reconoce que se puede instrumentar la corresponsabilidad (normativa, gestión y propiedad de los recursos resultantes), las CCAA van a intervenir directamente en dos: van a poder decidir la cuantía del gravamen —en parte— y van a ser destinatarias de la recaudación —en parte, también. Y van a participar, indirectamente, en la tercera forma, en cuanto se van a corresponsabilizar de la gestión del tributo.

La solución técnica que se ha arbitrado para dar cabida a esta nueva concepción del IRPF ha sido la que ofrece nuestro ordenamiento. En efecto, la Constitución reconoce en su artículo 157.1, a), como primer recurso de las comunidades autónomas, los impuestos total o parcialmente cedidos por el Estado, lo que, hasta el momento, se había utilizado para la cesión de uno u otro hecho imponible o modalidad de gravamen dentro de un mismo tributo; así, transmisiones onerosas, o actos jurídicos documentados, del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados. La novedad consiste en que la cesión es parcial, no porque se ceda un hecho imponible, sino porque se cede una parte del único hecho imponible del IRPF, o, si se prefiere, una parte del rendimiento del mismo, pero con capacidad normativa para determinarlo.

Para llevarlo a efecto, el Estado escinde su tarifa en dos diferentes: una de aplicación general en todo el territorio nacional y otra de aplicación en el territorio de cada comunidad autónoma. La primera no admite más que modifi-

GRÁFICO 1
**CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DEL GASTO CONSOLIDADO DEL SECTOR PÚBLICO POR CAPÍTULOS**
**Estructura por subsectores (1994)**




Nota: No se representa el capítulo 5: "Dotaciones para amortización".
*Fuente*: Elaboración propia.

caciones acordadas por Ley de las Cortes Generales. La segunda se determina por los parlamentos autonómicos respectivos; si la comunidad no acepta la aplicación del nuevo modelo o si, habiéndolo aceptado, no hace uso de sus competencias normativas, se aplica la tarifa tipo que apruebe el Estado en el momento inicial de la reforma (se aplica *por defecto*, en el argot informático).

Además, las CCAA podrán intervenir en la cuantificación del gravamen por la vía de las deducciones en la cuota del impuesto. De las diversas soluciones posibles, se opta por compartir las deducciones establecidas en la Ley del IRPF, sin posibilidad alguna de modificación por las CCAA, que, adicionalmente, podrán crear otras, de aplicación exclusiva, obviamente, sobre la cuota resultante de la tarifa autonómica.

La aplicación de esta medida se instrumenta en dos momentos diferentes: en el primero, que se inicia en 1 de enero de 1997, todas las CCAA que acepten el modelo pueden tener su tarifa autonómica, que será del 15 por 100 de la tarifa actual del Impuesto. En un segundo momento, se producirá otro abatimiento de la tarifa general —en idéntico porcentaje del 15—, para dejar, definitivamente, un espacio del 30 por 100 a las CCAA en la imposición personal sobre la renta de las personas físicas. Ese segundo momento se refiere a aquél en el que se produzca el traspaso de los servicios de educación no universitaria, todavía no transferido a las CCAA del artículo 143, previsto para el día 1 de enero de 1998. Hasta entonces, se reconoce a todas las CCAA la posibilidad de participar en la recaudación territorializada del IRPF de sus residentes hasta el 15 por 100, siempre que lo permita el techo competencial respectivo.

Interesa advertir que la capacidad normativa del IRPF tiene diversos límites y, entre ellos, el de que el resultado de la aplicación de la tarifa autonómica aprobada por la comunidad autónoma no podrá ser superior ni inferior en un 20 por 100 a la cuota que resultaría de aplicar la tarifa diseñada como base por el Estado.

## 2. Los tributos cedidos

El segundo frente de la reforma es la introducción de la capacidad normativa en los tributos cedidos. Es éste un resultado prácticamente natural de la evolución de nuestro sistema de financiación autonómica: primero cesión pura y simple del rendimiento normativo; después cesión del rendimiento real (1986), computándose a efectos del sistema sólo el normativo, en ambos supuestos sin capacidad normativa; y ahora cesión de competencias para regular la cuantía del gravamen.

El Proyecto de Ley concreta muy precisamente cuál es la competencia que en cada caso se reconoce a las CCAA:

1.º En el Impuesto sobre el Patrimonio se posibilita la intervención en la cuantía del mínimo exento y en la tarifa, que debe tener una progresividad similar a la del Estado, siendo idéntica a la de éste en cuanto a la cuantía del primer tramo de base liquidable y tipo marginal mínimo.

2.º En el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, las CCAA podrán regular la cuantía y los coeficientes del patrimonio preexistente, así como la tarifa, que debe, también, tener una progresividad similar a la del Estado, siendo idéntica a la de éste en cuanto a la cuantía del primer tramo de base liquidable y tipo marginal mínimo. Además, en las adquisiciones por causa de muerte, se faculta a las CCAA para que puedan regular las reducciones de la base imponible, respetando las establecidas por el Estado, siempre que las nuevas que se introduzcan no supongan una reducción de la carga tributaria global por este tributo.

3.º En el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados se reconoce competencia para regular el tipo de las operaciones relativas a bienes inmuebles gravadas por el concepto «transmisiones onerosas», y el tipo correspondiente a los documentos notariales, gravados en la modalidad «actos jurídicos documentados».

4.º En los tributos sobre el juego se reconoce amplia competencia, quedando a salvo, exclusivamente, el hecho imponible y sujeto pasivo, con objeto de preservar la propia existencia del concepto.

Para los cuatro tributos se prevé la aplicación supletoria de la normativa estatal.

Como puede verse, se trata de una reforma que deja muy tasadas las competencias normativas para que alcance a aquellos supuestos en los que no es fácil la deslocalización del acto o el sujeto gravados, y que no posibilitan la exportación del gravamen.

Finalmente, dejemos anotada una cuestión de la máxima trascendencia que afecta a todos los tributos que llevamos expuestos, incluido el IRPF. Nos referimos a la residencia de las personas físicas. La distribución de competencias normativas entre las CCAA en los tributos cedidos se articula a través de los puntos de conexión y la residencia es uno de ellos, probablemente el más difícil de definir. El Proyecto de Ley lo aborda siguiendo un criterio eminentemente práctico: se entiende que el sujeto pasivo es residente en el territorio de la comu-

nidad en que permanece la mayor parte del período impositivo, presumiéndose que es donde tiene su vivienda habitual.

En el caso de que no pueda determinarse el lugar de permanencia, se atiende al punto en que radique el principal centro de intereses, definiéndose como tal el territorio en que obtiene la mayor parte de la base imponible del IRPF, a cuyo efecto se atiende a las rentas del trabajo, las inmobiliarias y las derivadas del ejercicio de actividades empresariales y profesionales. A falta de ambos criterios (permanencia y fuentes de renta), se atiende a la última residencia declarada.

La regulación de la residencia se completa con dos innovaciones. Una de carácter sustantivo consistente en la cláusula antielusión que se establece para salir al paso de los cambios ficticios de residencia que sólo tengan por objeto disminuir la presión fiscal. Y otra de carácter procesal, que es la creación de una Junta Arbitral para resolver los conflictos que puedan surgir en la aplicación de los puntos de conexión de los tributos cedidos.

## 3. La participación de las CCAA en la AEAT

El tercer gran argumento de la reforma es la participación de las CCAA en la Agencia Tributaria. Como es sabido, las CCAA asumen por delegación del Estado la gestión, inspección y recaudación de los tributos cedidos, de suerte que corren con el resultado, próspero o adverso, que derive de su actuación. Sin embargo, en el IRPF —tributo que pasa a ser parcialmente cedido—, el Estado se reserva la exclusiva de estas funciones, que no se delegan en las CCAA. Como contrapartida, se les da entrada en las tareas de dirección y ejecución del organismo encargado de llevarla a efecto, la Agencia Española de Administración Tributaria.

Para ello, se distinguen dos esferas.

En la central, se crea la Comisión Mixta de Coordinación de la Gestión Tributaria, que tendrá como funciones las siguientes:

*a)* Realizar los estudios que resulten procedentes para una adecuada articulación estructural y funcional del régimen autonómico con el marco fiscal estatal, y elaborar criterios generales de armonización de las políticas normativas del Estado y de las comunidades autónomas, en materia del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de los demás tributos cedidos, y de las relativas a su gestión.

*b)* Analizar e informar los anteproyectos de leyes que modifiquen la regulación del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de los demás tributos cedidos. A estos efectos, la Administración General del Estado y las autónomicas se comunicarán mutuamente, por intermedio de la Secretaría Técnica Permanente de la Comisión, y con la suficiente antelación, los referidos anteproyectos.

*c)* Diseñar la política general de gestión del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y establecer directrices para su aplicación.

*d)* Establecer criterios uniformes de actuación, así como para la coordinación gestora e intercambio de información entre las comunidades autónomas, y entre éstas y la Hacienda del Estado y, en general, velar por la aplicación de las normas sobre coordinación contenidas en el Título Primero de esta Ley.

*e)* Coordinar los criterios de valoración a efectos tributarios.

*f)* Emitir los informes que le solicite el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, el Ministerio de Economía y Hacienda o las consejerías de economía y hacienda de las comunidades autónomas.

*g)* Evaluar los resultados de la gestión de los tributos cedidos y de la actuación de los Consejos Territoriales de Dirección para la Gestión Tributaria.

*h)* Realizar los estudios, análisis, informes o cualquier otro tipo de actuación que se estime preciso en materia de regulación o aplicación de los tributos cedidos a las comunidades autónomas.

Esta Comisión Mixta tiene una composición paritaria entre las representaciones de la Hacienda del Estado y de las comunidades autónomas.

Los acuerdos se adoptan por mayoría, salvo en cuestiones relativas a la aprobación de directrices y criterios de actuación en materia de regulación o gestión de los tributos cedidos cuya competencia está atribuida a las comunidades autónomas, para los cuales se requerirá adicionalmente la aprobación mayoritaria de los representantes de las comunidades afectadas por los mismos.

En la esfera territorial, se constituyen los Consejos Territoriales de Dirección para la Gestión Tributaria, que tendrán como funciones principales las siguientes:

A) En relación con la aplicación de los tributos cedidos distintos del IRPF, y en el ámbito de la respectiva comunidad autónoma y de acuerdo con las directrices emanadas de la Comisión Mixta de Coordinación de la Gestión Tributaria desempeñarán las funciones de coordinación informativa entre

ambas administraciones y de colaboración y coordinación de la gestión tributaria.

B) En aquellos ámbitos en los que se produzca la cesión parcial del IRPF, desempeñarán, en relación con este tributo, en la esfera de las decisiones que corresponden a los órganos territoriales de la AEAT, y de acuerdo con las directrices de la Comisión Mixta de Coordinación de la Gestión Tributaria, los siguientes cometidos:

*a)* La dirección de la gestión del mencionado impuesto.

*b)* El análisis y valoración de los resultados de su aplicación.

*c)* El estudio de las propuestas y la adopción de las decisiones que contribuyan a la mejora de su gestión.

*d)* La formulación a la dirección de la AEAT de propuestas orientadas a la mejora de la adecuación a la gestión de los medios disponibles.

Estos Consejos Territoriales estarán compuestos por tres representantes de la Agencia Tributaria (uno de los cuales será el delegado especial de la misma, quien actuará de Presidente) y dos de la respectiva comunidad autónoma.

Los acuerdos se adoptan por mayoría. No obstante se requerirá consenso entre ambas administraciones para, de acuerdo con las directrices de la Comisión Mixta de Coordinación de la Gestión Tributaria, adoptar las siguientes decisiones en relación con el IRPF:

- La incorporación a los programas anuales de control en vía de gestión de aspectos o parámetros que se deriven de la cesión parcial del tributo.

- La incorporación al plan nacional de inspección de aquellos programas particularizados que puedan derivarse de la cesión parcial del impuesto.

- La adecuación de las campañas de publicidad y de información y asistencia al contribuyente a las características singulares de la aplicación del impuesto en cada comunidad autónoma.

- La adecuación de las campañas de información al ciudadano sobre el resultado de la gestión en el respectivo ámbito.

- La adaptación de los criterios generales sobre aplazamientos en el ámbito de la respectiva comunidad autónoma.

Como puede verse, se trata de una reforma ambiciosa, que pretende hacer a las CCAA corresponsables de las tareas de gestión tributaria —dicho en su más amplia acepción— que se reserva el Estado. Hay que esperar a ver cómo se desenvuelve este nuevo esquema de colaboración, por el que se hace una apuesta fuerte, probablemente como un eslabón hacia la llamada «administración tributaria integrada».

## 4. La participación en los ingresos del Estado

Como consecuencia de la cesión del IRPF, la participación en los ingresos del Estado (PIE, en adelante) se reduce, al descontar la potencial recaudación que se cede a las CCAA por cada uno de los dos vehículos que apuntamos unas páginas más arriba, la que resultará de la eventual tarifa autonómica que se establezca y la que se transfiera por la participación territorializada en la recaudación del impuesto. De no hacerse así, se estaría duplicando una parte de la financiación de cada comunidad.

Lo más importante a efectos de la PIE es el índice de evolución que se ha acordado. El proyecto inicial del gobierno dejaba esta cuestión abierta al debate, decantándose en su propuesta definitiva, la que se presentó a la reunión del 23 de septiembre de 1996, por el PIB nominal. Sin embargo, en la propia sesión hubo una propuesta alternativa, la de los «Ingresos Tributarios del Estado», que fue transaccionada en la mesa, aceptándose al final la de los «Ingresos Tributarios del Estado Ajustados Estructuralmente» (ITAE).

Pero hay otra cuestión de la máxima trascendencia que se aceptó al final de la negociación. Es la creación de mecanismos de redistribución, que pretenden asegurar una cierta cobertura por la vía de la nivelación vertical (Estado-CCAA). Es el Fondo de Garantía de suficiencia dinámica que atiende a tres contingencias, si se nos permite la referencia actuarial:

*a)* Todas las CCAA recibirán fondos procedentes del IRPF con un crecimiento asegurado igual al que corresponda al PIB nominal. Se pretende garantizar que la sustitución de recursos de PIE actual, que están creciendo a PIB nominal, por recursos derivados del IRPF no tengan un índice de evolución peor. Esta prevención no se aplica si el referido incremento del PIB arroja un valor superior al experimentado por el Estado en IRPF, pues en tal caso sólo se asegura el 90 por 100 de la evolución del propio IRPF estatal.

*b)* Todas las CCAA tendrán una ganancia del conjunto de sus recursos equivalente al 90 por 100 de la media de todas las CCAA. Se pretende dar certeza a un índice de evolución que no distancie excesivamente a ninguna comunidad, que es otra de las reivindicaciones más generalizadas.

*c)* Todas las CCAA tendrán al final del quinquenio una financiación per cápita igual al 90 por 100 de la media, como mínimo. La idea, sugerida principalmente por las CCAA del llamado «arco mediterráneo», es aproximar las elevadas diferencias que existen actualmente en esta *ratio*. Naturalmente, para que pueda aplicarse, es preciso que se haya alcanzado un nivel mínimo de homologación competencial. De ahí que se disponga que esta tercera garantía sólo entrará en vigor una vez que se haya completado el traspaso de los servicios de educación no universitaria (previsto, como dijimos, para el 1 de enero de 1998).

## 5. Las asignaciones de nivelación

La última medida comprendida en la puesta en escena del nuevo modelo es la de las asignaciones previstas en el artículo 158.1 de la Constitución y en el artículo 15 de la LOFCA, para garantizar un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español.

Como es sabido, este instrumento es el único que permanece inédito hasta el momento. Hay grupos de trabajo que vienen funcionando desde hace más de diez años y que no han concluido en ningún resultado factible. Pero lo cierto es que el gobierno, hasta el momento, nunca dio el paso al frente, consignando cantidad alguna en los Presupuestos.

Esto es lo que se hace ahora: puesto que no existe una cuantificación de las asignaciones, porque hay muchas incógnitas por despejar en el artículo 15 de la LOFCA, se consigna un crédito en la Sección 32 de los Presupuestos Generales del Estado para 1997, por importe de 10.000 millones de pesetas, y se encomienda a un nuevo Grupo de Trabajo creado *ad hoc* para que resuelva al respecto, con la intervención de todas las CCAA.

Ciertamente, no puede decirse que se pongan en práctica con la consignación presupuestaria, pero qué otra cosa podría hacer el responsable de la iniciativa legislativa que aportar los fondos y aguardar, respetuosamente, a la definición de las asignaciones, que ha de hacerse en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

## 6. El marco jurídico de la reforma

Y todo esto, podemos preguntarnos, cómo se lleva a efecto.

Partimos del Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 23 de septiembre de 1996, que fue votado favorablemente por doce CCAA. Votaron en contra Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura. Y se abstuvieron Navarra y País Vasco.

El contenido de ese Acuerdo se traspone a diversos proyectos de ley. Por una parte, el de Presupuestos Generales del Estado para 1997, en el que aparece todo lo relativo a la PIE, las entregas de fondos por IRPF y las asignaciones de nivelación. Y, por otra, los proyectos de ley de reforma de la LOFCA y el de Cesión de Tributos y de medidas fiscales complementarias.

En el primero se aborda principalmente la nueva modalidad de cesión parcial de tributos, para aplicarla al IRPF, se determina el ámbito de las competencias normativas de las CCAA en tributos cedidos y se introducen determinados ajustes técnicos, como el nuevo concepto de tasas y el punto de conexión del impuesto que grava las sucesiones por causa de muerte. Además, se crea la Junta Arbitral y se incorpora a las ciudades de Ceuta y Melilla al marco de la financiación autonómica.

En el Proyecto de Ley de Cesión de Tributos del Estado a las CCAA y de medidas fiscales complementarias se regulan tres órdenes de cuestiones:

Primero, la propia cesión de tributos, adaptando la legislación actual al nuevo modelo. Aquí surge la residencia, como punto principal que ya hemos comentado.

Segundo, la reforma que ha de llevarse a efecto en las leyes sustantivas de los tributos cedidos —incluso el IRPF— para hacer posible el ejercicio de competencias normativas. En el título correspondiente (el tercero) aparecen las nuevas tarifas del IRPF, para las dos modalidades de liquidación, separada y conjunta.

Y, tercero, la participación de las CCAA en la AEAT, en los términos que hemos expuesto anteriormente.

Culminada la aprobación de ambos proyectos, si llega a ser realidad, las CCAA que decidan aceptar como propio el nuevo modelo de financiación habrán de manifestarlo en sus respectivas comisiones mixtas, conviniendo dos aspectos trascendentales:

*a)* la modificación de su correspondiente Estatuto de Autonomía, para incluir el nuevo marco normativo de la cesión de tributos, y

*b)* el alcance y los términos de la cesión de tributos, que, normalmente, se hace por remisión al proyecto de ley de cesión ya dicho.

Ambas cuestiones habrán de ser objeto de un proyecto de ley específico para cada comunidad

que habrá de ser aprobado por las Cortes Generales.

Y, a partir de ahí, a ver la decisión de las CCAA en cuanto al ejercicio de sus nuevas competencias normativas. Ese es el reto que nos espera.

## IV. CONCLUSIÓN

Antes de terminar, nos gustaría dejar planteadas dos reflexiones.

La primera sobre el alcance de las medidas que hemos expuesto sintéticamente. Como puede verse, no se trata de una revisión continuista, sino de una auténtica y verdadera reforma, que pone a nuestras CCAA, como mayores de edad, ante su responsabilidad de ejercer competencias normativas en la cuantificación de los tributos que los ciudadanos de su territorio han de satisfacer. La autonomía del gasto empieza a ser compensada por la obligada intervención en la decisión del ingreso.

Y, la segunda, sobre el equilibrio que preside la reforma, en cuanto a la observancia de los principios constitucionales (artículo 156.1). Es cierto que se potencia la autonomía, pero también los dos límites que le afectan: la coordinación con la Hacienda del Estado, mediante un sistema racional y completo de espacios y limitaciones a la capacidad normativa, y la solidaridad entre todos los españoles, estableciendo garantías de suficiencia para asegurar que todas las CCAA tengan recursos suficientes para atender los servicios que la Ley ordena prestar a sus ciudadanos, y que todos los ciudadanos puedan disfrutar de un nivel similar de servicios con una presión fiscal también similar.

Y, para concluir, un deseo: que todos estemos a la altura de nuestra responsabilidad, para ejercitar las competencias, los que sean sus legítimos titulares, y para la sana crítica, que nos ayude a corregir los errores, que nos incumbe a todos.

CUADRO N.º 1

**DATOS DE FINANCIACIÓN EN 1996 POR EL MÉTODO DEL QUINQUENIO 1992-1996**
**(Valores previstos en 23-9-1996)**
**(Millones de pesetas)**

| COMUNIDAD AUTÓNOMA | FINANCIACIÓN DEL MÉTODO | | | Total |
|---|---|---|---|---|
| | PIE | Tributos cedidos y tasas | Coste efectivo | |
| Cataluña | 400.632,0 | 191.197,1 | 13.564,1 | 605.393,2 |
| Galicia | 260.211,7 | 45.325,2 | 403,9 | 305.940,8 |
| Andalucía | 619.103,3 | 121.325,8 | 0,0 | 740.429,1 |
| Comunidad Valenciana | 249.727,9 | 106.388,3 | 0,0 | 356.116,2 |
| Canarias | 147.543,7 | 36.743,7 | 0,0 | 184.287,4 |
| TOTAL ART. 151 | 1.677.218,6 | 500.980,1 | 13.968,0 | 2.192.166,7 |
| Asturias | 19.884,4 | 22.720,7 | 10.796,0 | 53.401,1 |
| Cantabria | 20.625,3 | 8.491,7 | 5.874,1 | 34.991,1 |
| La Rioja | 8.193,3 | 6.067,4 | 2.557,3 | 16.818,0 |
| Murcia | 17.304,3 | 16.383,9 | 9.238,3 | 42.926,5 |
| Aragón | 28.667,1 | 31.691,4 | 13.136,0 | 73.494,5 |
| Castilla-La Mancha | 63.692,4 | 24.325,9 | 8.493,1 | 96.511,4 |
| Extremadura | 46.687,5 | 12.547,0 | 9.186,1 | 68.420,6 |
| Baleares | 16.049,2 | 13.692,1 | 380,5 | 30.121,8 |
| Madrid | 99.148,6 | 101.047,6 | 73.000,2 | 273.196,4 |
| Castilla y León | 89.046,7 | 47.779,6 | 30.080,9 | 166.907,2 |
| TOTAL ART. 143 | 409.298,8 | 284.747,3 | 162.742,5 | 856.788,6 |
| TOTAL | 2.086.517,4 | 785.727,4 | 176.710,5 | 3.048.955,3 |

CUADRO N.º 2

**RESTRICCIÓN INICIAL DEL MODELO**
**DESGLOSE DE LOS MECANISMOS FINANCIEROS EN EL AÑO BASE**
**(Valores previstos en 23-9-1996)**
**(Millones de pesetas)**

| COMUNIDAD AUTÓNOMA | Total recursos | Recaudación normativa de tributos cedidos | Recaudación normativa de tasas afectas | IRPF tarifa complementaria (*) | Diferencia: recursos a transferir por PGE | PIE: tramo participación en IRPF estatal (*) | Financiación adicional por transferencias estatales: PIE tramo general |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Cataluña | 605.393,2 | 179.271,9 | 11.925,2 | 154.869,9 | 259.326,2 | 154.869,9 | 104.456,3 |
| Galicia | 305.940,8 | 40.028,4 | 5.296,8 | 37.488,4 | 223.127,2 | 37.488,4 | 185.638,8 |
| Andalucía | 740.429,1 | 104.987,8 | 16.338,0 | 81.987,0 | 537.116,3 | 81.987,0 | 455.129,3 |
| Comunidad Valenciana | 356.116,2 | 101.349,9 | 5.038,4 | 64.256,2 | 185.471,7 | 64.256,2 | 121.215,5 |
| Canarias | 184.287,4 | 33.794,6 | 2.949,1 | 22.821,4 | 124.722,3 | 22.821,4 | 101.900,9 |
| TOTAL ART. 151 | 2.192.166,7 | 459.432,6 | 41.547,5 | 361.422,9 | 1.329.763,7 | 361.422,9 | 968.340,8 |
| Asturias | 53.401,1 | 19.929,7 | 2.791,0 | 19.950,7 | 10.729,7 | 6.650,2 | 4.079,5 |
| Cantabria | 34.991,1 | 7.524,7 | 967,0 | 9.090,4 | 17.409,0 | 9.090,4 | 8.318,6 |
| La Rioja | 16.818,0 | 5.718,4 | 349,0 | 4.922,8 | 5.827,8 | 4.922,8 | 905,0 |
| Murcia | 42.926,5 | 15.187,5 | 1.196,4 | 13.230,6 | 13.312,0 | 13.230,6 | 81,4 |
| Aragón | 73.494,5 | 29.409,9 | 2.281,5 | 25.775,2 | 16.027,9 | 8.591,7 | 7.436,2 |
| Castilla-La Mancha | 96.511,4 | 20.918,4 | 3.407,5 | 20.697,7 | 51.487,8 | 20.697,7 | 30.790,1 |
| Extremadura | 68.420,6 | 10.486,0 | 2.061,0 | 9.959,6 | 45.914,0 | 9.959,6 | 35.954,4 |
| Baleares | 30.121,8 | 12.674,4 | 1.017,7 | 14.768,4 | 1.661,3 | 0,0 | 1.661,3 |
| Madrid | 273.196,4 | 89.275,4 | 11.772,2 | 161.106,5 | 11.042,3 | 0,0 | 11.042,3 |
| Castilla y León | 166.907,1 | 41.218,7 | 6.560,9 | 41.289,5 | 77.838,1 | 41.289,5 | 36.548,6 |
| TOTAL ART. 143 | 856.788,5 | 252.343,1 | 32.404,2 | 320.791,4 | 251.249,9 | 114.432,5 | 136.817,4 |
| TOTAL | 3.048.955,2 | 711.775,7 | 73.951,7 | 682.214,3 | 1.581.013,6 | 475.855,4 | 1.105.158,2 |

(*) *Fuente:* Consejo de Política Fiscal y Financiera. Documento repartido en la sesión de 23-09-96.

*Nota:* Las cifras de la tarifa complementaria y la participación territorial en el IRPF corresponden a las previsiones de ingresos de la AEAT en 20-9.

CUADRO N.º 3

**PREVISIÓN DE LOS IMPORTES DE LAS ENTREGAS A CUENTA EN 1997 (*)**
**POR LA TARIFA COMPLEMENTARIA, PIE EN LOS INGRESOS TERRITORIALES DEL IRPF Y PIE GENERAL**
**(Valores previstos en 23-9-1996)**
**(Millones de pesetas)**

| COMUNIDAD AUTÓNOMA | PREVISIÓN DE LAS ENTREGAS A CUENTA | | | Total |
|---|---|---|---|---|
| | Tarifa complementaria del IRPF | PIE en ingresos territoriales del IRPF | PIE en ingresos generales | |
| Cataluña | 161.313,9 | 162.093,0 | 108.437,5 | 431.844,4 |
| Galicia | 39.048,1 | 39.236,9 | 192.714,2 | 270.999,2 |
| Andalucía | 85.398,2 | 85.810,9 | 472.476,1 | 643.685,2 |
| Comunidad Valenciana | 66.929,1 | 67.253,1 | 125.835,5 | 260.017,7 |
| Canarias | 23.770,9 | 23.885,8 | 105.784,8 | 153.441,5 |
| TOTAL ART. 151 | 376.460,2 | 378.279,7 | 1.005.248,1 | 1.759.988,0 |
| Asturias | 20.780,9 | 6.960,4 | 4.235,0 | 31.976,3 |
| Cantabria | 9.468,8 | 9.514,4 | 8.635,7 | 27.618,9 |
| La Rioja | 5.127,4 | 5.152,4 | 939,5 | 11.219,3 |
| Murcia | 13.780,8 | 13.847,7 | 84,5 | 27.713,0 |
| Aragón | 26.847,1 | 8.992,4 | 7.719,6 | 43.559,1 |
| Castilla-La Mancha | 21.559,0 | 21.663,0 | 31.963,6 | 75.185,6 |
| Extremadura | 10.374,3 | 10.424,1 | 37.324,8 | 58.123,2 |
| Baleares | 15.383,1 | 0,0 | 1.724,6 | 17.107,7 |
| Madrid | 167.809,3 | 0,0 | 11.463,2 | 179.272,5 |
| Castilla y León | 43.007,3 | 43.215,2 | 37.941,6 | 124.164,1 |
| TOTAL ART. 143 | 334.138,0 | 119.769,6 | 142.032,1 | 595.939,7 |
| TOTAL | 710.598,2 | 498.049,3 | 1.147.280,2 | 2.355.927,7 |

(*) *Fuente:* Consejo de Política Fiscal y Financiera. Documento repartido en la sesión de 23-09-96.
*Nota:* Indices de incremento 1997/1996: previsión de recaudación por IRPF, 1,0680; ITAE, 1,0593.

CUADRO N.º 4

**TARIFAS DE IRPF PARA 1997**
**TRIBUTACIÓN INDIVIDUAL**

| *ESCALA GENERAL DEL IMPUESTO* | | | | *ESCALA AUTONÓMICA DEL IMPUESTO* | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| *Base liquidable hasta pesetas* | *Cuota íntegra pesetas* | *Resto base liquidable hasta pesetas* | *Tipo aplicable porcentaje* | *Base liquidable hasta pesetas* | *Cuota íntegra pesetas* | *Resto base liquidable hasta pesetas* | *Tipo aplicable porcentaje* |
| 442.000 | 0 | 694.000 | 17,00 | 442.000 | 0 | 694.000 | 3,00 |
| 1.136.000 | 117.980 | 1.169.000 | 19,55 | 1.136.000 | 20.820 | 1.169.000 | 3,45 |
| 2.305.000 | 346.520 | 1.169.000 | 23,80 | 2.305.000 | 61.151 | 1.169.000 | 4,20 |
| 3.474.000 | 624.742 | 1.169.000 | 27,20 | 3.474.000 | 110.249 | 1.169.000 | 4,80 |
| 4.643.000 | 942.710 | 1.169.000 | 30,60 | 4.643.000 | 166.361 | 1.169.000 | 5,40 |
| 5.812.000 | 1.300.424 | 1.169.000 | 34,00 | 5.812.000 | 229.487 | 1.169.000 | 6,00 |
| 6.981.000 | 1.697.884 | 1.169.000 | 38,25 | 6.981.000 | 299.627 | 1.169.000 | 6,75 |
| 8.150.000 | 2.145.026 | 1.169.000 | 41,65 | 8.150.000 | 378.534 | 1.169.000 | 7,35 |
| 9.319.000 | 2.631.915 | 1.169.000 | 45,05 | 9.319.000 | 464.456 | 1.169.000 | 7,95 |
| 10.488.000 | 3.158.549 | en adelante | 47,60 | 10.488.000 | 557.391 | en adelante | 8,40 |

CUADRO N.º 5

**TARIFAS DE IRPF PARA 1997**
**TRIBUTACIÓN CONJUNTA**

| *ESCALA GENERAL* | | | | *ESCALA AUTONÓMICA* | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| *Base liquidable hasta pesetas* | *Cuota íntegra pesetas* | *Resto base liquidable hasta pesetas* | *Tipo aplicable porcentaje* | *Base liquidable hasta pesetas* | *Cuota íntegra pesetas* | *Resto base liquidable hasta pesetas* | *Tipo aplicable porcentaje* |
| 882.000 | 0 | 1.316.000 | 17,00 | 882.000 | 0 | 1.316.000 | 3,00 |
| 2.198.000 | 223.720 | 902.000 | 20,83 | 2.198.000 | 39.480 | 902.000 | 3,67 |
| 3.100.000 | 411.607 | 1.200.000 | 24,65 | 3.100.000 | 72.583 | 1.200.000 | 4,35 |
| 4.300.000 | 707.407 | 1.250.000 | 28,05 | 4.300.000 | 124.783 | 1.250.000 | 4,95 |
| 5.550.000 | 1.058.032 | 1.300.000 | 31,45 | 5.550.000 | 186.658 | 1.300.000 | 5,55 |
| 6.850.000 | 1.466.882 | 1.300.000 | 34,85 | 6.850.000 | 258.808 | 1.300.000 | 6,15 |
| 8.150.000 | 1.919.932 | 1.300.000 | 38,25 | 8.150.000 | 338.758 | 1.300.000 | 6,75 |
| 9.450.000 | 2.417.182 | 1.300.000 | 42,50 | 9.450.000 | 426.508 | 1.300.000 | 7,50 |
| 10.750.000 | 2.969.682 | 1.300.000 | 5,05 | 10.750.000 | 524.008 | 1.300.000 | 7,95 |
| 12.100.000 | 3.577.857 | en adelante | 47,60 | 12.100.000 | 631.333 | en adelante | 8,40 |

**Resumen**

Este artículo está dedicado a explicar la reforma de la financiación autonómica propuesta para el período 1997-2001, tercer quinquenio del «período definitivo» concebido por la LOFCA. Las medidas que se proyectan habrán de responder al doble mandato de reformar el sistema para potenciar la autonomía en el ingreso y corregir los instrumentos del sistema actual para que sirvan efectivamente a la solidaridad.

*Palabras clave:* financiación autonómica, reforma, tributos compartidos, tributos cedidos, participación en los ingresos del Estado, asignaciones de nivelación, corresponsabilidad fiscal.

**Abstract**

The purpose of this article is to explain the reform of autonomous community financing proposed for the period 1997-2001, the third five-year span of the «definitive period» designed by the LOFCA. The measures planned will have to comply with the dual objective of reforming the system in order to reinforce autonomy in the question of income and to correct the instruments of the present system so that they make an effective contribution to solidarity.

*Key words:* autonomous community financing, reform, shared taxes, assigned taxes, participation in State revenues, levelling allocations, fiscal co-responsability.

*JEL classification:* H70, H71.

# LA IMPOSICIÓN SOBRE EL CONSUMO Y LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

José SÁNCHEZ MALDONADO
J. Salvador GÓMEZ SALA

## I. INTRODUCCIÓN

TRAS más de una década de andadura del modelo autonómico, aún no se ha configurado en nuestro país un sistema que garantice un funcionamiento estable y equilibrado de los mecanismos de financiación autonómica. El propio Consejo de Política Fiscal y Financiera, en sus acuerdos del 7 de octubre de 1993, reconoció explícitamente que el sistema de financiación autonómica no viene funcionando de forma satisfactoria, al asumir los siguientes compromisos:

*a)* Puesta en marcha del procedimiento para la aplicación de la corresponsabilidad fiscal, concretado en la cesión del 15 por 100 de la cuota líquida territorializada del Impuesto sobre la Renta de Personas Físicas.

*b)* Integración de las comunidades autónomas en la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

*c)* Elaboración de un Libro Blanco sobre la financiación de las comunidades autónomas (1).

*d)* Estudio de la problemática en la financiación de los servicios sanitarios de la seguridad social.

En este trabajo, nos ocupamos de analizar, con carácter general, el papel que podría jugar la imposición sobre el consumo en el futuro sistema de financiación autonómica, en un momento en el cual parece que va a ser objeto de cambios sustanciales, como consecuencia de los pactos políticos suscritos entre el Partido Popular y las derechas nacionalistas tras las últimas elecciones generales, y que pueden condicionar el método para la aplicación del sistema de financiación en el quinquenio 1997-2001, que debiera discutirse próximamente en el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Sucediendo a esta introducción, el trabajo se estructura en los siguientes apartados: En el apartado II, se analiza el papel que, a la luz de la legislación en vigor, puede jugar la imposición sobre el valor añadido en la financiación autonómica. En el apartado III se evalúan las posibles alternativas de utilización del IVA como figura impositiva descentralizada, mientras que en el IV nos ocupamos de la problemática que se plantea con la posibilidad de la cesión del IVA en fase minorista a las comunidades autónomas de régimen común. En el apartado V, se plantea una evaluación empírica de las consecuencias financieras de la cesión del IVA en fase minorista y de la cesión de la recaudación territorializada de los impuestos especiales sobre el alcohol y sobre el tabaco. El trabajo se cierra con un apartado (VI) de conclusiones y una relación de la bibliografía utilizada.

## II. EL IVA Y EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

La Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), incluyó entre los tributos de posible cesión del Estado a las comunidades autónomas «*la imposición general sobre las ventas en su fase minorista*» (art. 11.1). Más tarde, la Ley 30/1983, que regula el marco normativo de la cesión de los tributos a las comunidades autónomas, en su disposición adicional 2.2, exige ley especial para la cesión del rendimiento del IVA en su fase minorista. Pero, hasta el momento, no se ha producido tal desarrollo normativo, de forma que el modelo de financiación autonómica no ha contemplado aún esta posibilidad.

Por ello, puede afirmarse que la legislación española en vigor sobre la utilización del IVA como instrumento de financiación de las comunidades autónomas sólo permite su cesión a las de carácter foral; y que, para las comunidades de régimen común, mientras no se ponga en marcha el IVA en su fase minorista, o no se cambie la LOFCA, esta figura impositiva no ofrece ningún margen de actuación en cuanto a su posible cesión. En efecto, generalizar la cesión del IVA a todos los gobiernos autonómicos precisaría, como paso previo, alterar la actual redacción del artículo 11.2 de la LOFCA, en el que se establece que no podrán ser objeto de cesión los impuestos sobre la producción o las ventas, salvo la imposición general sobre las ventas en su fase minorista y los impuestos sobre consumos específicos en su fase minorista, excepto los recaudados mediante monopolios fiscales.

### 1. El IVA en la LOFCA

El artículo cuarto de la LOFCA incluye, entre los recursos de las comunidades autónomas, los tributos cedidos, total o parcialmen-

te, por el Estado, y los recargos que pudieran establecerse sobre los impuestos directos del Estado.

Los tributos cedidos son los establecidos y regulados por el Estado, cuyo producto corresponda a la comunidad autónoma, y se entenderá efectuada la cesión cuando haya tenido lugar en virtud del precepto expreso del estatuto correspondiente, sin perjuicio de que el alcance y condiciones de aquélla se establezcan en ley específica. La cesión de tributos por el Estado podrá hacerse total o parcialmente, según se hubiese cedido la recaudación correspondiente a la totalidad o a alguno de los hechos imponibles. Cuando los tributos cedidos graven el consumo, su atribución a las comunidades autónomas se llevará a cabo en función del lugar en que el vendedor realice la operación a través de establecimientos, locales o agencias. Cuando los tributos cedidos graven operaciones inmobiliarias, su atribución se realizará en función del lugar donde radique el inmueble. No podrán ser cedidos los impuestos estatales sobre la producción o las ventas, salvo la imposición sobre las ventas en su fase minorista.

En el caso de tributos cedidos, cada comunidad autónoma asumirá por delegación del Estado la gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión, en su caso, de aquéllos, sin perjuicio de la colaboración que pueda establecerse entre ambas administraciones, todo ello de acuerdo con lo especificado en la Ley que fije el alcance y condiciones de la cesión.

De los anteriores preceptos se desprende que el Impuesto sobre el Valor Añadido, en lo referente a las ventas en fase minorista, puede ser cedido a las comunidades autónomas siempre que medie una ley de cesión.

## 2. El IVA en los estatutos de autonomía y en la Ley de Cesión de Tributos a las Comunidades Autónomas

Si bien los estatutos de Cataluña y Galicia no prevén nada respecto al IVA, los correspondientes a Andalucía, Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Comunidad Valenciana, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura, Baleares, Madrid, y Castilla y León establecen, respectivamente, que *«se cede a la Comunidad Autónoma la imposición general sobre las ventas en su fase minorista»*. Procede recordar aquí que los estatutos de autonomía tienen el carácter de leyes orgánicas, y que son, por tanto, del mismo rango que la LOFCA. En los estatutos ya se establece, como no potestativa, la posibilidad de cesión de la imposición sobre ventas en su fase minorista.

También la ley específica de cesión de tributos a Cataluña, Ley 41/1981, de 28 de octubre, relativa a Cesión de Tributos a la Generalitat de Cataluña, establece, en su disposición adicional segunda, dos, que *«Se regulará mediante Ley especial tramitada por el mismo procedimiento que la presente la cesión del rendimiento en Cataluña, que corresponda al Impuesto sobre el Valor Añadido en su fase de gravamen sobre las ventas al por menor u otros impuestos sobre las ventas en la misma fase, cuando se establezcan dichas figuras impositivas»*.

El contenido de la disposición adicional segunda de la posterior Ley 30/1983, de 28 de diciembre, reguladora de la cesión de tributos del Estado a las comunidades autónomas, es un trasunto del correspondiente a la Ley de Cesión de Cataluña, y establece preceptivamente la cesión del IVA en su fase minorista.

Por todo ello, puede afirmarse que tendría carácter obligatorio la cesión del IVA en fase minorista a las comunidades autónomas de régimen común, en el momento en que éste se implantara, sin otro requisito que la promulgación de una ley de cesión de tal tributo.

El tratamiento del IVA en las comunidades forales es diametralmente opuesto al que se da en las comunidades de régimen común. En virtud de los regímenes de Concierto y Convenio económico, las diputaciones forales del País Vasco y de la Comunidad Foral de Navarra gestionan por sí mismas el Impuesto sobre el Valor Añadido en su modalidad de operaciones interiores, siempre que los hechos imponibles se realizan en dichos territorios.

## III. POSIBLES ALTERNATIVAS DE UTILIZACIÓN DEL IVA EN LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

Puesto que, como queda dicho, para las comunidades de régimen común, en tanto en cuanto no se ponga en marcha el IVA en su fase minorista, o no se cambie la LOFCA, esta figura impositiva no ofrece, en cuanto a su cesión, ningún margen de actuación, en este apartado vamos a ocuparnos de las dos opciones alternativas que ofrecerían una solución lo más parecida posible a tal cesión. Nos referimos, por un lado, a la posibilidad de generalizar la cesión de la totalidad del IVA a todas las comunidades autónomas (lo que comportaría un cambio sustancial en la LOFCA), así como a una posible asignación territorial del total, o de parte, de su recaudación, que llevaría aparejada una interpretación de la LOFCA similar a la realizada para aprobar la cesión del 15 por 100 de la cuota líquida del Impuesto

sobre la Renta de las Personas Físicas.

Los aspectos relacionados con la cesión del IVA en su fase minorista se abordan más adelante.

## 1. La cesión del IVA a las comunidades autónomas de régimen común

La generalización de la cesión del IVA a todos los gobiernos autonómicos requeriría alterar la actual redacción del artículo 11.2 de la LOFCA, antes mencionado. Si se procediera de ese modo y se permitiera la cesión generalizada del IVA, nos encontraríamos con una serie de problemas que podríamos agrupar en dos bloques: problemas derivados de la propia estructura del impuesto, por un lado, y problemas administrativos, por otro.

Los primeros provienen del hecho de que aunque el IVA es un impuesto que grava el consumo, su recaudación se obtiene mediante el fraccionamiento de la carga a lo largo de todo el proceso de producción y comercialización. Por tanto, es un gravamen cuya imputación territorial plantea diversas dificultades, principalmente por dos razones:

*a)* El IVA sigue el criterio de devengo territorial en origen, mientras que la carga tributaria se soporta en destino.

*b)* La base del impuesto no coincide con el valor añadido económico, al existir exenciones y deducciones inmediatas de la carga repercutida en la adquisición de bienes de inversión (2).

Por tanto, la cesión del IVA requeriría establecer medidas compensatorias de los desequilibrios financieros que se producirían, ya que si se pretendiera una distribución completa de la recaudación del tributo, la totalidad de ésta debería atribuirse a la comunidad en la que tiene lugar el consumo, lo que exigiría la existencia de un organismo que estableciera un sistema de distribución territorial que registrase el conjunto de las deducciones efectuadas en cada territorio (3).

El segundo grupo de problemas se suscita en el ámbito de la administración del IVA. Obviamente, la cesión de este impuesto implica la asunción por parte de las comunidades autónomas de todos los aspectos concernientes a la gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión del IVA, con la consiguiente quiebra de las economías de escala que presenta una Administración única. Por su parte, los sujetos pasivos tendrían que mantener relaciones con distintas y diversas administraciones tributarias, con lo que ello puede suponer de incremento de la presión fiscal indirecta.

En la actualidad, dado que el desarrollo cultural y técnico puede permitir hacer frente a ambos tipos de problemas (4), la cuestión radicaría en la realización de un análisis pormenorizado de los costes y beneficios que supondría el optar por la vía de la cesión, y con base en ello, adoptar la opción política que se considerase oportuna. En el caso de que se optase por la cesión del IVA, al lado de la ventaja que supone la facilidad administrativa de su puesta en marcha, dada la actual configuración de la Administración tributaria en nuestro país, subsistirían una serie de inconvenientes que, según Pla y Villareal (1991), pueden agruparse como sigue:

- La recaudación se produce en el territorio del domicilio fiscal de la empresa, mientras que el devengo (el lugar en que se produce la transacción) puede corresponder a otro territorio.

- Existe un claro problema de exportación impositiva, dado que el impuesto se traslada a lo largo de la cadena hasta el consumidor final residente en otras comunidades.

- Establece importantes desequilibrios territoriales en la financiación, ya que las regiones que concentran una mayor actividad productiva recaudan proporcionalmente más impuestos, con lo que se hace necesario el establecimiento de un importante sistema de nivelación tributaria.

- La inexistencia de la fase minorista en el comercio puede agudizar los efectos señalados en los apartados anteriores como consecuencia de la aplicación del recargo de equivalencia.

## 2. Distribución territorial de la recaudación del IVA

No obstante, en el caso de que los costes de la cesión se considerasen demasiado elevados, podría pensarse en proponer que la gestión del impuesto se llevase a cabo por una única administración —en nuestro caso la Agencia Tributaria— y que, posteriormente, se repartiese el producto de la recaudación entre los diferentes niveles de gobierno.

La distribución territorial de la recaudación total, o de parte de ella, entre las distintas comunidades autónomas, supone asignar a éstas, como financiación incondicional propia, una porción territorializada del producto del IVA. Indudablemente, tal asignación habrá de llevarse a cabo mediante el empleo de alguna variable, o conjunto de ellas, relacionada con el consumo final en cada uno de los territorios considerados.

En principio, tanto la cesión como la distribución de la recaudación reúnen las características de automatismo y flexibilidad necesarias para garantizar la financiación autonómica, aunque una y otra tienen ventajas e inconvenientes.

La imputación cuenta en su haber con una serie de ventajas frente a la cesión, entre las que destacan: que elimina los problemas de exportación impositiva, cualquiera que sea el método elegido para la gestión y recaudación del impuesto; que permite integrar un mecanismo de nivelación fiscal horizontal, y que permite, igualmente, graduar el porcentaje de recaudación total a ceder a las comunidades autónomas como financiación propia.

Los inconvenientes que aparecen frente a estas ventajas se centran, básicamente, en las dificultades que entraña fijar los indicadores de distribución, en la pérdida de la relación entre consumo y provisión de bienes, y en la posible pérdida del incentivo recaudatorio para las comunidades autónomas.

En general, la imputación territorial podría hacerse utilizando tres grandes criterios: el valor añadido territorial, el consumo territorial o la población (5).

## IV. LA CESIÓN DE LA FASE MINORISTA DEL IVA A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

El análisis de la cesión de la fase minorista del IVA a las comunidades autónomas de régimen común suscita tres grandes grupos de preocupaciones, que aquí tan sólo apuntamos, dado que las hemos analizado ampliamente en otros trabajos recientes (Sánchez Maldonado y Gómez Sala, 1995 y 1996b).

En primer término, sería necesario tratar de precisar qué abarca la fase minorista en este impuesto y cuál es el rendimiento cedible, tanto desde un punto de vista conceptual e intuitivo como, sobre todo, desde una perspectiva práctica.

En segundo lugar, resulta imprescindible concretar la delimitación territorial de la cesión, esto es, tratar de establecer los criterios más adecuados con objeto de atribuir la cesión de la fase minorista del IVA entre las diversas comunidades autónomas de régimen común.

Finalmente, se hace necesario descender al análisis concreto de algunos problemas especiales que, a la luz de la regulación legal vigente, podrían suscitarse en el proceso en cuestión, y frente a los cuales deberían proponerse modificaciones del marco legal, especialmente en materia de regímenes especiales del IVA.

Por lo que respecta al ámbito de aplicación de la cesión de la fase minorista del IVA, tan sólo apuntar que, desde un punto de vista práctico, y a pesar de que en teoría la fase minorista debería ser definida atendiendo al hecho de que el destinatario de la operación fuera un consumidor final, habrían de considerarse como objeto de cesión todas las operaciones interiores realizadas por los sujetos pasivos minoristas, con independencia de la naturaleza minorista o no de éstas. En cualquier caso, la Ley debería determinar que un sujeto pasivo es minorista cuando la mayor parte de su volumen de operaciones se efectúa a consumidores finales, sin perjuicio de que se pudieran plantear casos singulares.

Desde esta perspectiva, lo que calificaría a una operación como minorista sería el hecho de que el vendedor efectuara la mayor parte de sus ventas a consumidores finales. Es decir, que en lugar de cederse hechos imposibles (criterio objetivo) se cederían sujetos pasivos (criterio subjetivo).

Los criterios para atribuir la cesión entre las diversas comunidades autónomas deben venir marcados por lo que regula la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (artículo 10.4), pero que pueden ser simplificados en función de los precedentes forales (Concierto Económico con el País Vasco y Convenio Económico con Navarra). En resumen, los criterios para dicha atribución podrían ser los siguientes:

1) Las operaciones efectuadas por sujetos pasivos minoristas con un volumen total de operaciones que el año anterior no hubieran superado los 300 millones de pesetas (o cualquier otra cifra que se considerase razonable) deberían tributar —por el volumen total de operaciones— a la Administración donde radican los establecimientos, locales o agencias desde donde se realizan la mayor parte de las operaciones gravadas.

2) En general, las operaciones efectuadas por sujetos pasivos minoristas con un volumen total de operaciones, que el año anterior hubieran superado el volumen de ventas estipulado, deberían tributar en función del lugar (establecimiento, local o agencia) desde donde el sujeto pasivo realiza la operación.

3) En particular, las operaciones inmobiliarias efectuadas por sujetos pasivos minoristas con un volumen total de operaciones que el año anterior hubieran superado los 300 millones de pesetas deberían tributar en función del lugar donde radica el inmueble.

En cuanto a los problemas que plantea la cesión, a la luz de la regulación legal vigente, el principal es que la normativa en vigor no comprende ningún régimen especial minorista que regule específicamente esta fase. De la misma forma que en el resto de estados miembros de la Unión Europea, los diferentes regímenes de tributación establecidos —general o especiales— se han creado en función del volumen de operaciones del sujeto pasivo (grandes empresas o PYME) o del sector económico específico en el que éste opera (agrario, agencias de viaje, etc.), pero sin tener en cuenta su naturaleza minorista o no minorista (una excepción son los regímenes especiales del comercio minorista).

Por tanto, para conocer detalladamente la regulación fiscal de la fase minorista, se deben tener en cuenta todos los regímenes especiales existentes, con excepción del régimen especial de la agricultura, la ganadería y la pesca, al que no se puede acoger ningún sujeto pasivo minorista. En concreto, la ley del impuesto (Ley 37/1992) y su Reglamento (R.D. 1811/1992) establecían un régimen general y seis especiales, que fueron reducidos a cinco por Ley 42/1994, de medidas fiscales, administrativas y de orden social.

El régimen especial simplificado, que ha sido potenciado en la última regulación legal española de este impuesto, al conectarlo con la modalidad de índices, módulos y signos de la estimación objetiva del impuesto sobre la renta de las personas físicas, tal y como se encuentra configurado en la actualidad, comprende sujetos pasivos que se dedican prioritariamente a la prestación de servicios en la fase minorista (bares, restaurantes, etc.); por tanto, parece susceptible de cesión a las comunidades autónomas.

La pervivencia de los dos regímenes especiales posibles para el comercio minorista no parece contar con ningún tipo de justificación teórica y, desde un punto de vista práctico, su necesidad no parece más justificada que para otras pequeñas y medianas empresas. En concreto, por lo que respecta al régimen del recargo de equivalencia, hay diversas razones que desaconsejan su mantenimiento, algunas de las cuales condicionarían una posible cesión de este tributo en su fase minorista. Ante todo, es un régimen que traslada la carga administrativa del gravamen desde los comerciantes minoristas hasta los mayoristas, quienes deberán tributar por dos regímenes: el propio y el del recargo de equivalencia. Por ello, si el impuesto se cediese a las comunidades autónomas, los mayoristas tendrían que relacionarse con administraciones tributarias de niveles diferentes. Además, el régimen en cuestión impide llevar a cabo el tan deseable control cruzado entre las declaraciones de los sujetos pasivos de las diversas fases del proceso de producción y distribución, e incluso se argumenta que la discriminación que introduce entre personas físicas y jurídicas puede provocar distorsiones en la competencia. Finalmente, el régimen especial de determinación proporcional de las bases imponibles discrimina en contra de los sujetos pasivos a él acogidos frente a los comerciantes sometidos al régimen simplificado, sobre todo en virtud de la complejidad de sus cálculos.

Por tanto, parece recomendable que se aplique a los comerciantes minoristas el mismo régimen que al resto de los sectores económicos, diferenciando, si acaso, en función del volumen de operaciones, en general o especial simplificado.

## V. CONSECUENCIAS FINANCIERAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN DEL IVA Y LOS IMPUESTOS ESPECIALES

En este apartado, nos vamos a centrar en el análisis del impacto territorial comparado que resultaría, por una parte, de la puesta en marcha de la cesión del IVA en su fase minorista y, por otra, de la cesión a las distintas comunidades autónomas de régimen común de una parte de la recaudación del IVA y de los impuestos especiales.

### 1. La cesión del IVA en su fase minorista: impacto financiero comparado

Las principales fuentes de información estadística sobre el IVA utilizadas han sido, básicamente, las memorias anuales de la Administración Tributaria (MEH, 1983 a 1993), así como la publicación, también anual, del Ministerio de Economía y Hacienda *Resultados IVA* (MEH), años 1989 y 1990. Asimismo, como complemento de las citadas fuentes, resulta indispensable acudir a la publicación del Instituto de Estudios Fiscales *Las cuentas de las sociedades en las fuentes tributarias* (IEF, 1993), que constituye el instrumento fundamental para el análisis de las magnitudes económicas básicas (ventas, empleo, salarios, valor añadido, etc.) de la mayor parte del universo empresarial español. Como la información que nos proporcionan las fuentes citadas no nos permite diferenciar directamente la recaudación que pudiera imputarse a la fase minorista y, menos aún, su distribución por comunidades autónomas, es necesario

CUADRO N.º 1

**DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DEL IVA FASE MINORISTA. 1990**
**(Millones de pesetas y porcentajes)**

| | *Base imponible (Porcentaje)* | *IVA minorista imputado* | *Consumo interior (Porcentaje)* | *IVA minorista imputado* |
|---|---|---|---|---|
| Andalucía | 9,57 | 48.570 | 16,48 | 83.587 |
| Aragón | 3,49 | 17.690 | 3,93 | 19.960 |
| Asturias | 2,24 | 11.380 | 3,27 | 16.586 |
| Baleares | 1,85 | 9.362 | 2,41 | 12.216 |
| Cantabria | 1,04 | 5.276 | 1,50 | 7.625 |
| Castilla y León | 4,56 | 23.121 | 7,40 | 37.540 |
| Castilla-La Mancha | 2,50 | 12.673 | 4,26 | 21.614 |
| Cataluña | 25,98 | 131.797 | 20,22 | 102.576 |
| C. Valenciana | 8,35 | 42.363 | 11,22 | 56.913 |
| Extremadura | 0,97 | 4.914 | 2,37 | 11.998 |
| Galicia | 4,52 | 22.914 | 7,26 | 36.821 |
| Madrid | 32,38 | 164.281 | 16,19 | 82.156 |
| Murcia | 1,97 | 9.983 | 2,70 | 13.682 |
| Rioja | 0,59 | 3.000 | 0,80 | 4.052 |
| TOTAL | 100,00 | 507.326 | 100,00 | 507.326 |

acudir a algún sistema de estimación indirecta para determinar tanto la proporción que representa la fase minorista con respecto al IVA total recaudado como su distribución territorial.

Con esta finalidad, la metodología que hemos utilizado se ha desenvuelto de acuerdo con la secuencia que pasamos a exponer. Los datos recogidos en *Resultados IVA, 1990* (MEH) nos permiten identificar los ingresos netos (IVA devengado menos devoluciones del ejercicio) por IVA, correspondientes a cada uno de los sectores económicos, definidos por los dos primeros dígitos de epígrafe de la Licencia Fiscal.

Dado que el objetivo del trabajo es estimar los ingresos que cada comunidad autónoma obtendría de establecerse el IVA en su fase minorista, ha sido preciso determinar qué proporción del IVA neto de cada sector corresponde a dicha fase. Para ello, se ha calculado la siguiente *ratio*, a partir de los datos de la demanda final de la Tabla *Input-Output* española para 1989 (INE, 1993a), para cada una de las ramas de la citada tabla:

$$[\text{consumo privado} / (\text{consumo intermedio} + \text{consumo privado} + \text{consumo público} + \text{formación bruta de capital})] \times 100$$

Atendiendo a la cuantía de dicha *ratio*, se ha distinguido entre sectores mayoristas (*ratio* inferior al 10 por 100), minoristas (*ratio* superior al 90 por 100) y mixtos (los restantes casos). Finalmente, restan cuatro sectores no destinados a la venta (vinculados a las administraciones públicas), cuya actividad se encuentra no sujeta, o bien exenta, del IVA.

A continuación, ha sido preciso enlazar la sectorización empleada en la presentación de los resultados del IVA, con la utilizada por la Tabla *Input-Output* de 1989 (INE, 1993a). Para ello, se ha acudido a la publicación, más arriba citada, *Las cuentas de las sociedades en las fuentes tributarias* (IEF, 1993), que contiene tres tablas de correspondencias cruciales a nuestros efectos:

— Correspondencia entre los epígrafes de la licencia fiscal y una sectorización «intermedia» (puente entre las diversas correspondencias que figuran en la citada publicación).

— Correspondencia entre la sectorización «intermedia» y la empleada para la presentación de los resultados de la publicación.

— Correspondencia entre la última sectorización citada y la clasificación R-56 de la Contabilidad Nacional.

Dado que las ramas de la Tabla *Input-Output* 1989 presentan una correlación directa con la R-56, es posible relacionar los sectores de *Resultados IVA* con las ramas de la Tabla, empleando las correspondencias anteriores.

La cuantía del IVA en fase minorista, para cada rama de la Ta-

bla, se ha calculado del siguiente modo:

- *Sectores mayoristas:* no se consigna para ellos cuantía alguna.

- *Sectores minoristas:* se considera correspondiente a esta fase la totalidad del IVA neto del sector.

- *Sectores mixtos:* el IVA en fase minorista que se les imputa es el resultado del producto de la *ratio* ya mencionada [consumo privado / (consumo intermedio + + consumo privado + consumo público + formación bruta de capital)], por el IVA neto del sector.

Agregando estas cuantías, se obtiene la estimación del IVA en fase minorista para el conjunto del territorio nacional sujeto a dicho impuesto, que alcanzaría la cifra de 507.326 millones de pesetas en el año 1990 (frente a una recaudación total, en todas las fases, en la misma fecha, de 2.410.083 millones de pesetas).

La regionalización de la citada estimación la hemos efectuado a partir de la distribución territorial del consumo privado (tercera columna del cuadro n.º 1). Los datos utilizados para tal fin son los proporcionados por la Contabilidad Regional del INE para el año 1990. Asimismo, hemos realizado una simulación asignando a cada comunidad autónoma el porcentaje que supone la base imponible del IVA en la región sobre la base imponible total (los resultados los recogemos en las dos primeras columnas del cuadro n.º 1).

## 2. La imputación territorial de la recaudación del IVA

La imputación territorial del producto del IVA, que supone admitir que cada comunidad recibe como financiación propia una parte territorializada de la recaudación total del IVA, la podemos aproximar estimando la participación que corresponde a cada una de ellas mediante la aplicación de un indicador o un conjunto de indicadores, relacionados con el consumo final o con la población. En general, la imputación territorial podría hacerse utilizando tres grandes criterios: el valor añadido, el consumo o la población.

### 2.1. *Imputación en función del valor añadido territorial*

La utilización de este criterio se justifica si se consideran beneficiarios de los servicios a aquellos que llevan a cabo las diversas actividades productivas y, por tanto, que cada colectividad debe recaudar el importe correspondiente a la actividad productiva que ha tenido lugar en su territorio. La imputación territorial realizada utilizando este criterio generará resultados distintos a los recaudatorios, debido a que la recaudación no se lleva a cabo teniendo en cuenta la localización de la actividad productiva, sino el domicilio fiscal de la empresa que la desarrolla.

CUADRO N.º 2

**PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN DIVERSAS VARIABLES**
**(Porcentajes)**

| | Base im. IVA | Valor añadido | Consumo interior | IVA EPF | Poblacion 1990 | Bebidas alcohol. | Tabaco | Carbur. | Medios transp. | Cuota liquida IRPF (1993) | Recaud. IRPF (1993) | Recaud. IVA (1993) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Andalucía | 9,57 | 14,07 | 16,48 | 16,71 | 19,94 | 19,58 | 21,62 | 15,83 | 14,4 | 12,28 | 8,55 | 7,10 |
| Aragón | 3,49 | 3,74 | 3,93 | 3,39 | 3,49 | 3,05 | 3,16 | 3,06 | 3,2 | 3,90 | 3,20 | 2,49 |
| Asturias | 2,24 | 2,77 | 3,27 | 3,59 | 3,24 | 2,99 | 3,23 | 3,75 | 2,8 | 3,04 | 2,45 | 1,77 |
| Baleares | 1,85 | 2,81 | 2,41 | 2,17 | 1,97 | 2,18 | 1,97 | 2,59 | 2,1 | 2,09 | 1,73 | 1,19 |
| Cantabria | 1,04 | 1,42 | 1,50 | 1,50 | 1,52 | 1,40 | 1,47 | 1,60 | 1,4 | 1,36 | 1,86 | 0,99 |
| Castilla y León | 4,56 | 3,81 | 7,40 | 6,99 | 7,57 | 5,48 | 6,17 | 6,72 | 6,4 | 6,30 | 4,22 | 2,62 |
| Castilla-La Mancha | 2,50 | 6,67 | 4,26 | 4,49 | 4,94 | 4,03 | 4,45 | 4,17 | 3,5 | 3,11 | 2,12 | 1,68 |
| Cataluña | 25,98 | 22,63 | 20,22 | 21,02 | 17,31 | 23,42 | 17,03 | 20,36 | 20,0 | 23,63 | 23,43 | 29,00 |
| C. Valenciana | 8,35 | 11,80 | 11,22 | 10,27 | 10,91 | 9,25 | 10,85 | 11,21 | 11,4 | 9,62 | 7,39 | 6,91 |
| Extremadura | 0,97 | 1,96 | 2,37 | 2,43 | 3,25 | 1,96 | 2,87 | 2,30 | 1,8 | 1,40 | 1,09 | 0,59 |
| Galicia | 4,52 | 6,55 | 7,26 | 7,52 | 8,08 | 9,77 | 6,22 | 7,91 | 8,5 | 5,51 | 4,33 | 3,59 |
| Madrid | 32,38 | 18,44 | 16,19 | 16,40 | 14,06 | 12,47 | 16,89 | 16,53 | 21,6 | 25,01 | 37,74 | 40,50 |
| Murcia | 1,97 | 2,48 | 2,70 | 2,81 | 2,96 | 3,58 | 3,40 | 3,35 | 2,5 | 1,98 | 1,35 | 1,02 |
| Rioja | 0,59 | 0,85 | 0,80 | 0,72 | 0,75 | 0,85 | 0,69 | 0,64 | 0,7 | 0,75 | 0,54 | 0,54 |
| TOTAL | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 |

Con la aplicación de este criterio, no surge problema de exportación fiscal, puesto que el consumidor final de otra colectividad paga entre sus impuestos los servicios públicos incorporados al producto, y no los que recibe directamente como ciudadano. Los desequilibrios financieros territoriales que surgirían aplicando este criterio en sentido estricto pueden seguir siendo importantes, dada la concentración territorial de las actividades productivas. Una aproximación a los resultados, que se obtendrían para las distintas comunidades autónomas, utilizando datos del Banco Bilbao Vizcaya (1993), aparece reflejada en la segunda columna del cuadro n.º 2.

2.2. *Imputación en función del consumo territorial*

*Sensu contrario*, la imputación de acuerdo con algún indicador de consumo viene avalada por la consideración de los consumidores finales como beneficiarios de los servicios públicos. Un problema que complica en cierta medida la utilización de un indicador de consumo es la existencia de tipos diferenciales, ya que obliga a efectuar una ponderación en función de los consumos a los distintos tipos impositivos que tienen lugar en un determinado territorio.

Con los datos de la *Encuesta de presupuestos familiares* (EPF) 1990-91 (INE, 1992), hemos realizado una primera aproximación que tiene en cuenta estos ajustes (detallada en Sánchez Maldonado y Gómez Sala, 1995); aplicando el tipo impositivo de IVA correspondiente a cada categoría de consumo de la EPF para cada una de las comunidades consideradas, se ha estimado la participación de cada una de ellas (los resultados de ese minucioso proceso aparecen sintetizados en la columna cuarta del cuadro número 2).

2.3. *Imputación según la población*

La utilización de este índice supone admitir que todos los individuos, independientemente de su capacidad de llevar a cabo actividades productivas o de consumo, son los beneficiarios de los servicios públicos. En este caso, la distribución territorial del producto total o parcial del IVA contribuiría tanto a los objetivos de suficiencia y autonomía como a los de equidad.

Los datos recogidos en la quinta columna del cuadro n.º 2 nos permiten aproximar cuál sería la distribución territorial de la recaudación (o parte de la misma) del IVA que se asignase a la financiación incondicionada de las comunidades autónomas de régimen común, tomando como base la distribución territorial de la población de derecho en 1990.

## 3. La imputación territorial de la recaudación por impuestos especiales

Con relación a los impuestos especiales, nos encontramos con una situación semejante a la del IVA, pues de nuevo los datos de recaudación territorializados no coinciden con la base de consumo territorial. En esta línea, la imputación territorial de la recaudación parece conveniente abordarla con base en la estructura espacial del consumo de los productos sometidos a gravamen por dichos impuestos. En el cuadro número 2 (columnas 6 a 8), aparece reflejada la distribución territorial del consumo de bebidas alcohólicas, tabaco y carburantes, que se desprende de los datos de la EPF 1990-91. Mientras que en la columna 9 del mismo cuadro se recoge la distribución territorial de la recaudación del impuesto sobre determinados medios de transporte en 1993 (6).

## 4. Un ejercicio práctico de simulación de resultados de algunas propuestas alternativas de financiación de las comunidades de régimen común

A continuación vamos a desarrollar un ejercicio práctico, con el que se tratará de representar el impacto financiero comparado de algunas propuestas de cambio en el actual modelo de financiación incondicionada de las comunidades autónomas de régimen común.

El año que se ha tomado como referencia ha sido 1993, y se han utilizado básicamente los datos financieros definitivos proporcionados por la *Memoria de la Administración Tributaria* de 1993 (MEH, 1993) y el *Informe económico-financiero de las administraciones territoriales en 1993* (MAP, 1994). Puesto que pretendemos evaluar la capacidad del IVA en su fase minorista como instrumento de financiación autonómica, hemos realizado el análisis comparado entre todas las comunidades de régimen común excepción hecha de Canarias, dado que esta región mantiene una imposición sobre el consumo que no contempla la presencia de dicho tributo.

Con la finalidad de realizar de la manera más homogénea posible el análisis regional comparado, hemos supuesto que todas las comunidades autónomas han accedido a unos niveles competenciales similares. En esta línea, se ha adoptado la hipótesis de trabajo de que las comunidades del artículo 143 tienen un volumen de financiación per cápita igual a la media de las comunidades del artículo 151.

CUADRO N.º 3

**DISTRIBUCIÓN REAL DE LA FINANCIACIÓN INCONDICIONADA. 1993**
**(Millones de pesetas)**

| | P.P. ingresos | Porcentaje | Impuestos cedidos | Porcentaje | Otros | Porcentaje | Total financiación |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Andalucía | 504.931 | 81,17 | 102.941 | 16,55 | 14.225 | 2,29 | 622.097 |
| Aragón | 72.372 | 71,79 | 26.499 | 26,29 | 1.940 | 1,92 | 100.811 |
| Asturias | 73.545 | 78,59 | 17.625 | 18,84 | 2.406 | 2,57 | 93.576 |
| Baleares | 48.724 | 74,75 | 15.584 | 23,91 | 875 | 1,34 | 65.183 |
| Cantabria | 35.752 | 79,21 | 8.548 | 18,94 | 834 | 1,85 | 45.134 |
| Castilla y León | 173.044 | 80,01 | 37.906 | 17,53 | 5.339 | 2,47 | 216.289 |
| Castilla-La Mancha | 121.092 | 84,18 | 19.878 | 13,82 | 2.876 | 2,00 | 143.846 |
| Cataluña | 339.592 | 64,63 | 175.492 | 33,40 | 10.383 | 1,98 | 525.467 |
| C. Valenciana | 201.299 | 69,75 | 82.921 | 28,73 | 4.387 | 1,52 | 288.607 |
| Extremadura | 79.982 | 87,33 | 9.968 | 10,88 | 1.632 | 1,78 | 91.582 |
| Galicia | 220.193 | 84,44 | 35.975 | 13,80 | 4.609 | 1,77 | 260.778 |
| Madrid | 344.481 | 79,89 | 76.645 | 17,78 | 10.050 | 2,33 | 431.176 |
| Murcia | 76.681 | 83,30 | 14.347 | 15,58 | 1.031 | 1,12 | 92.059 |
| Rioja | 15.659 | 70,01 | 6.406 | 28,64 | 301 | 1,35 | 22.366 |
| TOTAL | 2.307.347 | 76,94 | 630.735 | 21,03 | 60.888 | 2,03 | 2.998.970 |

El ejercicio se ha planteado con base en dos escenarios diferentes. Uno primero (escenario A), que podemos denominar real, ya que las alternativas de cambio se plantean sobre el sistema actual.

Uno segundo (escenario B), ficticio, en el que no se contempla la vía de la cesión del 15 por 100 de la cuota líquida del IRPF. Para cada uno de los escenarios, se supone realizada la cesión del IVA en fase minorista, así como la de la recaudación de los impuestos especiales sobre el alcohol y el tabaco, territorializada en función del consumo de los bienes y servicios gravados (7).

CUADRO N.º 4

**DISTRIBUCIÓN FICTICIA (CON 15 POR 100 IRPF) DE LA FINANCIACIÓN INCONDICIONADA. 1993**
**(Millones de pesetas y porcentajes por filas)**

| | P.P. ingresos | Porcentaje | Impuestos cedidos | Porcentaje | IRPF 15 por 100 | Porcentaje | Otros | Porcentaje | Total financiacion |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Andalucía | 433.422 | 69,67 | 102.941 | 16,55 | 71.509 | 11,49 | 14.225 | 2,29 | 622.097 |
| Aragón | 49.657 | 49,26 | 26.499 | 26,29 | 22.715 | 22,53 | 1.940 | 3,62 | 100.811 |
| Asturias | 55.828 | 59,66 | 17.625 | 18,84 | 17.717 | 18,93 | 2.406 | 32,34 | 93.576 |
| Baleares | 36.566 | 56,10 | 15.584 | 23,91 | 12.158 | 18,65 | 875 | 28,03 | 65.183 |
| Cantabria | 27.805 | 61,61 | 8.548 | 18,94 | 7.947 | 17,61 | 834 | 24,64 | 45.134 |
| Castilla y León | 136.333 | 63,03 | 37.906 | 17,53 | 36.711 | 16,97 | 5.339 | 4,56 | 216.289 |
| Castilla-La Mancha | 102.961 | 71,58 | 19.878 | 13,82 | 18.131 | 12,60 | 2.876 | 3,90 | 143.846 |
| Cataluña | 202.030 | 38,45 | 175.492 | 33,40 | 137.562 | 26,18 | 10.383 | 3,32 | 525.467 |
| C. Valenciana | 145.300 | 50,35 | 82.921 | 28,73 | 55.999 | 19,40 | 4.387 | 1.52 | 288.607 |
| Extremadura | 71.833 | 78,44 | 9.968 | 10,88 | 8.149 | 8,90 | 1.632 | 3.30 | 91.582 |
| Galicia | 188.117 | 72,14 | 35.975 | 13,80 | 32.076 | 12,30 | 4.609 | 1,76 | 260.778 |
| Madrid | 198.838 | 46,12 | 76.645 | 17,78 | 145.643 | 33,78 | 10.050 | 32,98 | 431.176 |
| Murcia | 65.129 | 70,75 | 14.347 | 15,58 | 11.552 | 12,55 | 1.031 | 31,45 | 92.059 |
| Rioja | 11.271 | 50,39 | 6.406 | 28.64 | 4.388 | 19,62 | 301 | 21,30 | 22.366 |
| TOTAL | 1.725.090 | 57,52 | 630.735 | 21,03 | 582.257 | 19.42 | 60.888 | 6,59 | 2.998.970 |

CUADRO N.º 5

**ESCENARIO A**

**(Millones de pesetas y porcentajes por columnas)**

| | P.P. ingresos | Porcentaje | Impuestos cedidos | Porcentaje | IRPF 15 por 100 | Porcentaje | Otros | Porcentaje | Total financiación |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Andalucía | 259.240 | 33,76 | 277.123 | 17,45 | 71.509 | 12,28 | 14.225 | 23,36 | 622.097 |
| Aragón | 14.862 | 1,94 | 61.294 | 3,86 | 22.715 | 3,90 | 1.940 | 3,19 | 100.811 |
| Asturias | 24.907 | 3,24 | 48.546 | 3,06 | 17.717 | 3,04 | 2.406 | 3,95 | 93.576 |
| Baleares | 14.889 | 1,94 | 37.262 | 2,35 | 12.158 | 2,09 | 875 | 1,44 | 65.183 |
| Cantabria | 13.602 | 1,77 | 22.751 | 1,43 | 7.947 | 1,36 | 834 | 1,37 | 45.134 |
| Castilla y León | 70.534 | 9,19 | 103.705 | 6,53 | 36.711 | 6,30 | 5.339 | 8,77 | 216.289 |
| Castilla-La Mancha | 61.903 | 8,06 | 60.936 | 3,84 | 18.131 | 3,11 | 2.876 | 4,72 | 143.846 |
| Cataluña | 13.999 | 1,82 | 363.522 | 22,89 | 137.562 | 23,63 | 10.383 | 17,05 | 525.467 |
| C. Valenciana | 40.705 | 5,30 | 187.516 | 11,81 | 55.999 | 9,62 | 4.387 | 7,20 | 288.607 |
| Extremadura | 48.244 | 6,28 | 33.557 | 2,11 | 8.149 | 1,40 | 1.632 | 2,68 | 91.582 |
| Galicia | 119.072 | 15,51 | 105.021 | 6,61 | 32.076 | 5,51 | 4.609 | 7,57 | 260.778 |
| Madrid | 45.435 | 5,92 | 230.048 | 14,49 | 145.643 | 25,01 | 10.050 | 16,51 | 431.176 |
| Murcia | 36.650 | 4,77 | 42.826 | 2,70 | 11.552 | 1,98 | 1.031 | 1,69 | 92.059 |
| Rioja | 3.866 | 0,50 | 13.811 | 0,87 | 4.388 | 0,75 | 301 | 0,49 | 22.366 |
| TOTAL | 767.908 | 100,00 | 1.587.917 | 100,00 | 582.257 | 100,00 | 60.888 | 100,00 | 2.998.970 |

La razón fundamental para añadir el escenario B no es otra que mostrar los efectos que produce la cesión del 15 por 100 de la cuota líquida del IRPF en el sistema de financiación incondicionada.

Los datos recogidos en los cuadros n.os 3 y 4, representan, respectivamente, la situación real de la distribución territorial de la financiación incondicionada en 1993, así como la que habría sido si ya se hubiese producido la cesión del 15 por 100 de la cuota líquida territorializada del IRPF en ese año. La información del cuadro n.º 3 pone de manifiesto la escasa autonomía financiera

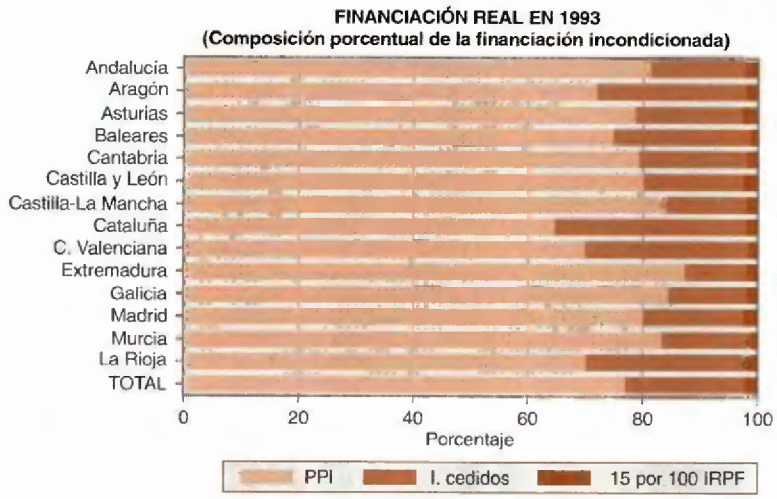
CUADRO N.º 6

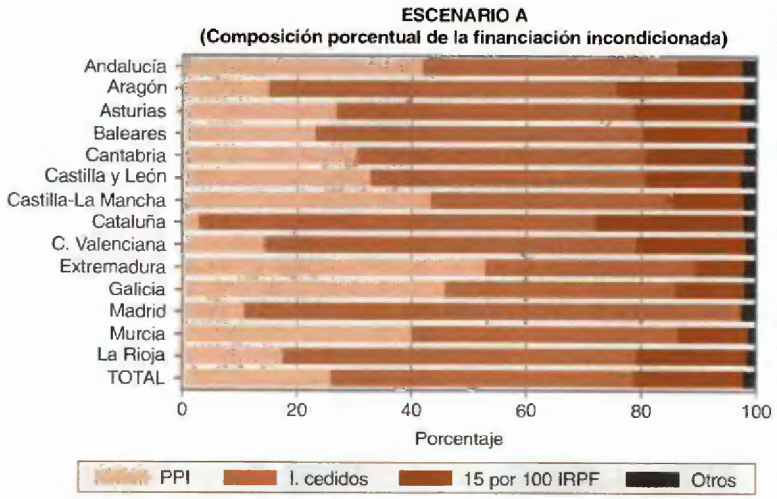
**ESCENARIO A**

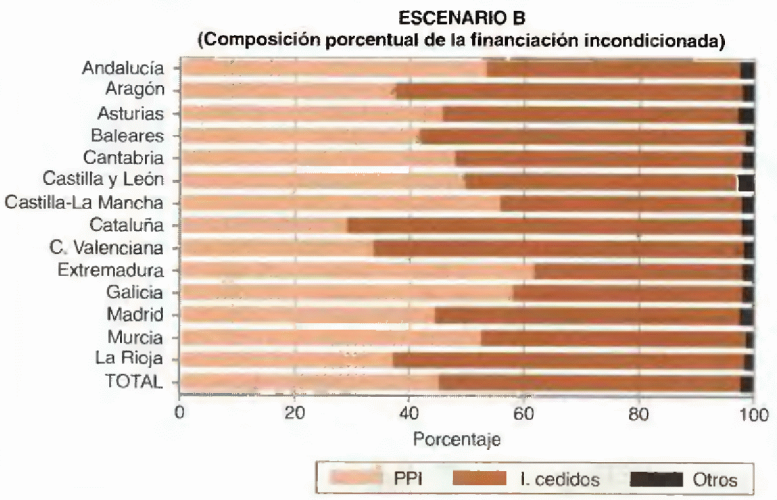
**(Millones de pesetas y porcentajes por filas)**

| | P.P. ingresos | Porcentaje | Impuestos cedidos | Porcentaje | IRPF 15 por 100 | Porcentaje | Otros | Porcentaje | Total financiación | Autonomía financiera |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Andalucía | 259.240 | 41,67 | 277.123 | 44,55 | 71.509 | 11,49 | 14.225 | 2,29 | 622.097 | 56,04 |
| Aragón | 14.862 | 14,74 | 61.294 | 60,80 | 22.715 | 22,53 | 1.940 | 1,92 | 100.811 | 83,33 |
| Asturias | 24.907 | 26,62 | 48.546 | 51,88 | 17.717 | 18,93 | 2.406 | 2,57 | 93.576 | 70,81 |
| Baleares | 14.889 | 22,84 | 37.262 | 57,16 | 12.158 | 18,65 | 875 | 1,34 | 65.183 | 75,82 |
| Cantabria | 13.602 | 30,14 | 22.751 | 50,41 | 7.947 | 17,61 | 834 | 1,85 | 45.134 | 68,02 |
| Castilla y León | 70.534 | 32,61 | 103.705 | 47,95 | 36.711 | 16,97 | 5.339 | 2,47 | 216.289 | 64,92 |
| Castilla-La Mancha | 61.903 | 43,03 | 60.936 | 42,36 | 18.131 | 12,60 | 2.876 | 2,00 | 143.846 | 54,97 |
| Cataluña | 13.999 | 2,66 | 363.522 | 69,18 | 137.562 | 26,18 | 10.383 | 1,98 | 525.467 | 95,36 |
| C. Valenciana | 40.705 | 14,10 | 187.516 | 64,97 | 55.999 | 19,40 | 4.387 | 1,52 | 288.607 | 84,38 |
| Extremadura | 48.244 | 52,68 | 33.557 | 36,64 | 8.149 | 8,90 | 1.632 | 1,78 | 91.582 | 45,54 |
| Galicia | 119.072 | 45,66 | 105.021 | 40,27 | 32.076 | 12,30 | 4.609 | 1,77 | 260.778 | 52,57 |
| Madrid | 45.435 | 10,54 | 230.048 | 53,35 | 145.643 | 33,78 | 10.050 | 2,33 | 431.176 | 87,13 |
| Murcia | 36.650 | 39,81 | 42.826 | 46,52 | 11.552 | 12,55 | 1.031 | 1,12 | 92.059 | 59,07 |
| Rioja | 3.866 | 17,29 | 13.811 | 61,75 | 4.388 | 19,62 | 301 | 1,35 | 22.366 | 81,37 |
| TOTAL | 767.908 | 25,61 | 1.587.917 | 52,95 | 582.257 | 19,42 | 60.888 | 2,03 | 2.998.970 | 72,36 |

GRÁFICO 1




que proporciona el sistema de financiación incondicionada. Así, tomando los datos medios nacionales, los impuestos cedidos representaban sólo el 21 por 100 del total. Las comunidades que aparecían con valores menores a la media eran Andalucía (16,55 por 100), Asturias (18,84), Cantabria (18,94), Castilla y León (17,53), Castilla-La Mancha (13,82), Extremadura (10,88), Galicia (13,80), Madrid (17,78) y Murcia (18,11). Por su parte, las comunidades con valores superiores a la media nacional eran Aragón (26,29 por 100), Baleares (23,91), Cataluña (33,40), Valencia (28,73) y La Rioja (28,64).

En el cuadro n.º 4, aparece la situación de 1993 corregida con la cesión del 15 por 100 de la cuota líquida del IRPF; en este caso, el grado medio de autonomía financiera (impuestos cedidos más el 15 por 100 del IRPF) se eleva considerablemente, situándose aproximadamente en un 40 por 100. No obstante, se sigue manteniendo una desigual distribución territorial del nivel de autonomía financiera. Así, frente a comunidades con valores muy por encima de la media, como Cataluña (59 por 100), Valencia (58) y Madrid (51), otras como Andalucía (28,4), Galicia (26,1) y Extremadura (19,78) permanecen muy alejadas de dicho valor medio.

Los resultados de la simulación antes referida, para cada uno de los dos escenarios aparecen recogidos en los cuadros n.os 5 y 6 (escenario A) y n.os 7 y 8 (escenario B). Como podemos apreciar en el escenario A, la cesión del IVA en fase minorista y la cesión de la recaudación territorializada de los impuestos especiales, junto a la cesión del 15 por 100 de la cuota líquida del IRPF, provocaría un salto espectacular en el nivel medio de autonomía financiera del sistema en su conjunto,

CUADRO N.º 7

**ESCENARIO B**

**(Millones de pesetas y porcentajes por columnas)**

| | P.P. ingresos | Porcentaje | Impuestos cedidos | Porcentaje | Otros | Porcentaje | Total financiación |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Andalucía | 330.749 | 24,50 | 277.123 | 17,45 | 14.225 | 23,36 | 622.097 |
| Aragón | 37.577 | 2,78 | 61.294 | 3,86 | 1.940 | 3,19 | 100.811 |
| Asturias | 42.624 | 3,16 | 48.546 | 3,06 | 2.406 | 3,95 | 93.576 |
| Baleares | 27.047 | 2,00 | 37.262 | 2,35 | 875 | 1,44 | 65.183 |
| Cantabria | 21.549 | 1,60 | 22.751 | 1,43 | 834 | 1,37 | 45.134 |
| Castilla y León | 107.245 | 7,94 | 103.705 | 6,53 | 5.339 | 8,77 | 216.289 |
| Castilla-La Mancha | 80.034 | 5,93 | 60.936 | 3,84 | 2.876 | 4,72 | 143.846 |
| Cataluña | 151.561 | 11,23 | 363.522 | 22,89 | 10.383 | 17,05 | 525.467 |
| C. Valenciana | 96.704 | 7,16 | 187.516 | 11,81 | 4.387 | 7,20 | 288.607 |
| Extremadura | 56.393 | 4,18 | 33.557 | 2,11 | 1.632 | 2,68 | 91.582 |
| Galicia | 151.148 | 11,19 | 105.021 | 6,61 | 4.609 | 7,57 | 260.778 |
| Madrid | 191.078 | 14,15 | 230.048 | 14,49 | 10.050 | 16,51 | 431.176 |
| Murcia | 48.202 | 3,57 | 42.826 | 2,70 | 1.031 | 1,69 | 92.059 |
| Rioja | 8.254 | 0,61 | 13.811 | 0,87 | 301 | 0,49 | 22.366 |
| TOTAL | 1.350.165 | 100,00 | 1.587.917 | 100,00 | 60.888 | 100,00 | 2.998.970 |

situándolo en casi un 73 por 100 (cuadro n.º 6). Como puede apreciarse, el incremento en el nivel de autonomía financiera se distribuye de manera heterogénea entre las distintas comunidades autónomas. Así, mientras que algunas regiones presentan unos porcentajes bastante superiores a la media —a saber: Cataluña (95,36 por 100), Madrid (87,13), Valencia (84,38), Aragón (83,33) y La Rioja (72,36)—, otras, como Andalucía (59,04), Galicia (52,57) y Extremadura (45,54), arrojan un nivel de autonomía financiera bastante alejado de los valores medios para el conjunto territo-

CUADRO N.º 8

**ESCENARIO B**

**(Millones de pesetas y porcentajes por filas)**

| | P.P. ingresos | Porcentaje | Impuestos cedidos | Porcentaje | Otros | Porcentaje | Total financiación |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Andalucía | 330.749 | 53,17 | 277.123 | 44,55 | 14.225 | 2,29 | 622.097 |
| Aragón | 37.577 | 37,27 | 61.294 | 60,80 | 1.940 | 1,92 | 100.811 |
| Asturias | 42.624 | 45,55 | 48.546 | 51,88 | 2.406 | 2,57 | 93.576 |
| Baleares | 27.047 | 41,49 | 37.262 | 57,16 | 875 | 1,34 | 65.183 |
| Cantabria | 21.549 | 47,75 | 22.751 | 50,41 | 834 | 1,85 | 45.134 |
| Castilla y León | 107.245 | 49,58 | 103.705 | 47,95 | 5.339 | 2,47 | 216.289 |
| Castilla-La Mancha | 80.034 | 55,64 | 60.936 | 42,36 | 2.876 | 2,00 | 143.846 |
| Cataluña | 151.561 | 28,84 | 363.522 | 69,18 | 10.383 | 1,98 | 525.467 |
| C. Valenciana | 96.704 | 33,51 | 187.516 | 64,97 | 4.387 | 1,52 | 288.607 |
| Extremadura | 56.393 | 61,58 | 33.557 | 36,64 | 1.632 | 1,78 | 91.582 |
| Galicia | 151.148 | 57,96 | 105.021 | 40,27 | 4.609 | 1,77 | 260.778 |
| Madrid | 191.078 | 44,32 | 230.048 | 53,35 | 10.050 | 2,33 | 431.176 |
| Murcia | 48.202 | 52,36 | 42.826 | 46,52 | 1.031 | 1,12 | 92.059 |
| Rioja | 8.254 | 36,90 | 13.811 | 61,75 | 301 | 1,35 | 22.366 |
| TOTAL | 1.350.165 | 45,02 | 1.587.917 | 52,95 | 60.888 | 2,03 | 2.998.970 |

rial objeto de análisis (ver gráfico 1).

Este alejamiento se produce fundamentalmente por el juego de la cesión del IRPF, pues, como pone de manifiesto el cuadro número 5, Andalucía sólo participa en un 12,28 por 100 del total distribuido entre las comunidades autónomas, frente a regiones como Cataluña, que lo hace con un 223,63, y Madrid con un 25,01.

La afirmación anterior aparece ratificada por las cifras que obtenemos al considerar el escenario B, con las que se pone de manifiesto un sustancial aumento de la autonomía financiera media, que pasaría a situarse (sin cesión del 15 por 100 del IRPF) alrededor del 57 por 100. En este caso, la distribución territorial del nivel de autonomía financiera presentaría una menor heterogeneidad. Así, para el caso de Andalucía, la diferencia con el valor medio pasa a ser de sólo ocho puntos porcentuales, frente a los casi diecisiete del escenario A.

## VI. A MODO DE CONCLUSIÓN

Tras este breve recorrido sobre algunas vicisitudes que acechan al sistema de financiación autonómica, podría concluirse que, por razones tanto de suficiencia como de armonización fiscal (infra y supranacional), de política económica, de gestión administrativa, de eficiencia, o de equidad horizontal, parece escasamente viable que el IVA se configure como tributo propio de las comunidades autónomas, ya que nos parece que ello no haría más que reproducir dentro de España los problemas con los que se enfrenta actualmente la Unión Europea, o multiplicar los planteados en las comunidades forales.

Con relación a su posible cesión, se pueden diferenciar dos modalidades: cesión total o parcial del IVA. Aparte del imperativo legal establecido en la LOFCA, el principal problema que plantea la cesión total del impuesto viene de la mano de que no se cumple el principio de recaudación local. Ahora bien, puesto que la modalidad de IVA vigente en nuestro país pretende gravar el consumo, podría establecerse una caja única para todas las comunidades autónomas de régimen común, cuya recaudación se repartiría entre tales comunidades en función de su consumo relativo, toda vez que la carga final sobre el consumo debe ser, desde el punto de vista teórico, independiente del número de fases por las que atraviese cada producto. Evidentemente, sería preciso conocer cuál es la estructura del consumo de las comunidades autónomas, delimitando las categorías de consumos sometidos a imposición diferenciada. De otro lado, haría falta practicar los ajustes pertinentes en relación a las transacciones efectuadas con las comunidades de régimen foral.

Otros inconvenientes para esta alternativa, también discutidos, son la necesidad de establecer un mecanismo para retornar a la Hacienda central los excedentes sobre la financiación de los servicios transferidos a la comunidad autónoma; los problemas de coordinación de las administraciones gestoras territorializadas, y la pérdida para la Hacienda central de un instrumento fundamental para la gestión e inspección de los impuestos sobre la renta. Estos argumentos, salvo el imperativo legal antes mencionado, aun siendo muy importantes, no parecen determinantes. Así, por ejemplo, el mencionado en tercer lugar podría utilizarse para justificar la inconveniencia de la cesión del impuesto sobre el patrimonio neto, el cuál hoy día se concibe primordialmente como un instrumento coadyuvador de la gestión y control del impuesto sobre la renta.

Pasando a la posible cesión del IVA en su fase minorista, cabe recordar que el artículo 11.1.d) de la LOFCA, así como diversos estatutos de autonomía, prevén la cesión de la imposición general sobre ventas en su fase minorista. Esta cesión plantearía inconvenientes desde la óptica de los problemas de gestión que surgirían como consecuencia de la disociación de tareas concernientes a fases distintas de un mismo impuesto en un mismo territorio entre administraciones públicas diferentes. Por otro lado, mientras persista la aplicación del actual régimen especial de recargo de equivalencia resulta imposible territorializar la recaudación del IVA en su fase minorista. Hay que reconocer que, de llevarse a cabo dicha territorialización, se introduciría un indiscutible coste indirecto para los sujetos pasivos obligados a recaudar el recargo de equivalencia. Ahora bien, una vez establecido el régimen general en el comercio minorista, se considera que habría que estudiar la forma en que la cesión podría hacerse operativa en cumplimiento de lo regulado en la LOFCA y en los estatutos de autonomía de diversas comunidades autónomas o, por el contrario, cambiar la actual normativa legal. Con la cesión, se conseguiría interesar plenamente en la administración del impuesto a la Hacienda autonómica, hecho que se considera fundamental para una eficaz gestión del IVA. No obstante, lo anterior no dejaría de plantear importantes problemas en la vertiente de la administración y la gestión del impuesto.

Para el caso de nuestro país, visto lo ofrecido tanto por la teoría del federalismo fiscal como por

la experiencia comparada (8), estaríamos tentados de proponer la utilización del IVA a semejanza de lo que se hace en Alemania. Esto se podría articular territorializando un porcentaje de la recaudación global del IVA en función de un criterio objetivo, cual es la población, el consumo territorial o, en su caso, alguna media ponderada de ambos indicadores, y restando estas cantidades de las correspondientes a la participación en ingresos del Estado, al igual que se hace con el 15 por 100 de la cuota líquida del IRPF. De esta forma, se soslayarían y/o se atenuarían muchos de los problemas de administración y gestión más arriba aludidos, a la vez que se compensaría el efecto discriminatorio sobre la autonomía financiera que genera la aludida cesión del 15 por 100 del IRPF.

Con relación a los impuestos especiales sobre el alcohol y el tabaco, podría proponerse la cesión de su recaudación, territorializada en función del consumo de los bienes sometidos a gravamen. Mientras que, tanto el impuesto especial sobre determinados medios de transporte como la distribución territorial según el volumen de ventas de los ingresos por loterías del Estado, podrían coadyuvar a incrementar, en cierta medida, la autonomía financiera de las comunidades autónomas.

**NOTAS**

(1) Elaborado finalmente por MONASTERIO, C.; PÉREZ, F.; SEVILLA, J. V., y SOLE, J. (1995).

(2) Sobre este tema, ver el apartado 4.3 del capítulo I de SÁNCHEZ MALDONADO y GÓMEZ SALA (1995).

(3) Esta situación es la que acontecerá en la Unión Europea en 1997, cuando termine el actual régimen transitorio del IVA, si efectivamente comienza a funcionar el principio de origen en este impuesto.

(4) Los problemas no serían mucho mayores que los producidos por la aplicación del Convenio o del Concierto con las comunidades forales.

(5) Sus virtudes relativas las hemos discutido en SÁNCHEZ MALDONADO y GÓMEZ SALA (1995 y 1996b).

(6) El cuadro n.º 2, en las columnas 10 a 12, recoge también la participación de cada una de las catorce comunidades autónomas consideradas en la cuota líquida del IRPF, en la recaudación del mismo impuesto y en la recaudación del IVA en el año 1993.

(7) Se han realizado simulaciones similares suponiendo otras cinco políticas de financiación alternativas, que no se presentan en este trabajo, a saber: una segunda en la que se contempla exclusivamente la cesión del IVA en fase minorista; la tercera, en la que se supone que se cede la recaudación territorializada, en función del consumo, de los impuestos especiales sobre el alcohol y el tabaco; la cuarta, con cesión exclusiva de la recaudación del impuesto especial sobre el alcohol; la quinta, con cesión de la recaudación del impuesto especial sobre el tabaco, y la sexta, en la que se supuso la cesión del impuesto especial sobre determinados medios de transporte. Ver SÁNCHEZ MALDONADO y GÓMEZ SALA (1995).

(8) Para un detallado análisis de ésta, ver el capítulo segundo de SÁNCHEZ MALDONADO y GÓMEZ SALA (1995).

**BIBLIOGRAFÍA**


BANCO BILBAO VIZCAYA (1993), *La renta nacional de España y su distribución provincial*, Bilbao.

BELTRÁN, R. (1991), «La cessió de la fase minorista de L'Impost sobre el Valor Afegit a la Generalitat de Catalunya», tesis doctoral, Barcelona, mímeo.

BRANDTS, J., y LÓPEZ GARCÍA, M. A. (1994), «La armonización fiscal indirecta en Europa: un panorama desde el análisis económico», *Hacienda Pública Española*, n.º 2.

CALSAMIGLIA, X. (1990), «La financiación de las comunidades autónomas y el principio de solidaridad», *De Economía Pública*, número 6, págs. 3-45.

— *et al.* (1991), *La financiación de las comunidades autónomas: evaluación del sistema actual y criterios para su reforma*, Generalitat de Catalunya, Departament d'Economia i Finances.

CORTECERO MONTIJANO, J. A. (1991), «El principio de solidaridad en la financiación de las comunidades autónomas», *Presupuesto y Gasto Público*, n.º 5.

— (1994): «Seminario sobre el papel del sector público en la actividad económica», Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autonomics.

COSTELLO, D. (1993), «Public finance in federations and unitary states», *European Economy*, n.º 5, 1993.

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

INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES, IEF (1993), *Las cuentas de las sociedades en las fuentes tributarias, 1989-1990*, Madrid.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, INE (1992), *Encuesta de presupuestos familiares 1990-1991*, Madrid.

— (1993a), *Contabilidad Nacional de España. Base 1986. Serie contable 1987-1992 y tabla Input-Output 1989*, Madrid.

— (1993b), *Contabilidad Regional de España. Base 1986. Serie homogénea 1980-1989*, Madrid.

LINARES, J., y RODRÍGUEZ CATIVELA, E. J. (1984), *El Impuesto sobre el Valor Añadido y las comunidades autónomas*, Diputación General de Aragón, Zaragoza.

LLUCH, J., y DE LA MATA, J. (1982), «El Impuesto sobre el Valor Añadido y el régimen financiero de las comunidades autónomas», Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, mímeo.

LUIS, F. DE, y DEL ARCO, L. (1978), *La distribución de los impuestos en una Hacienda federal*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

MACDOUGALL (Informe) (1977), *Report of the study group on the role of public finance in European Communities*, Bruselas.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA, MEH (1982 a 1993), *Memoria de la Administración Tributaria*, Madrid.

— (1992), *Resultados IVA 1990*, Madrid.

MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, MAP (1994), *Informe económico-financiero de las administraciones territoriales en 1993*, Madrid.

MOLINA A., y SÁNCHEZ MALDONADO, J. (1989), «Algunas consideraciones sobre la armonización del IVA en la Comunidad Europea», comunicación presentada al Seminario *Europa como destino de la economía española*. El Escorial, mímeo.

MONASTERIO, C.; PÉREZ, F.; SEVILLA, J. V., y SOLE, J. (1995), *Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

OATES, W. E. (1977), *Federalismo fiscal*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.

— (1991a), *Studies in fiscal federalism*, Ed. Eward Elgar.

— (1991b), «On the nature and measurement of fiscal illusion: A survey», en OATES, W. E. (1991a).

PÉREZ, F. (1991a), «La inestabilidad del sistema de financiación autonómica», *De Economía Pública*, n.º 12, págs. 161-184.

— (1991b), «Informe sobre la financiación de las comunidades autónomas», *Palau 14*, número 15.

PLA, M. A., y VILLARREAL, E. (1991), «Financiación de las comunidades autónomas: Desarrollo de modelos alternativos», *Palau 14*, n.º 13.

SACHS, J., y SALA-I-MARTÍN, X. (1990), «Federal fiscal policy and optimum currency areas», mimeo, Harvard University.

SÁNCHEZ MALDONADO, J. (1984), «Los efectos económicos de los impuestos indirectos sobre la demanda agregada», *Cuadernos de Ciencias Económicas y Empresariales*, número 14.

— (1986), *Los efectos económicos y financieros del IVA sobre la Hacienda y la economía andaluza*, Consejería de Hacienda, Junta de Andalucía.

— (dir) (1990), «La financiación del gasto sanitario», Junta de Andalucía, Sevilla, mímeo.

— (1992), «La propuesta andaluza de reforma de la financiación territorial de la sanidad», *Seminario sobre la distribución entre las comunidades autónomas de los recursos públicos de la sanidad*, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autonòmics.

— (1993), «La financiación de las transferencias sanitarias: situación actual y propuestas de reformas», Comunicación presentada a las *Jornadas sobre haciendas territoriales y corresponsabilidad fiscal*, Santiago de Compostela.

SÁNCHEZ MALDONADO, J., y GÓMEZ SALA, J. S. (1995), *La imposición sobre el consumo y la financiación de las comunidades autónomas a la luz de la teoría de la Hacienda Pública y del derecho comparado: Especial referencia al IVA*, Consejería de Economía y Hacienda, Junta de Andalucía, mímeo.

— (1996a), «La imposición sobre el consumo y la financiación autonómica», Comunicación presentada a la *I Asamblea General de la Asociación Española de Economía Pública*, Madrid, 8 y 9 de marzo, mímeo.

— (1996b), «El impuesto sobre el valor añadido como tributo descentralizado: análisis del caso español», *Revista de Estudios Regionales*, de próxima aparición.

SANFRUTOS VELÁZQUEZ, N. (1991), «La financiación de los servicios regionales de salud: Problemas y posibles soluciones», *Gaceta Sanitaria*, n.º 26, vol. 5.

TORRES, F. (1992), «La corresponsabilidad fiscal y la financiación autonómica», *Cuadernos de Actualidad de Hacienda Pública Española*, n.º 9.

**Resumen**

En este trabajo, se estudia con carácter general el papel que podría jugar la imposición sobre el consumo en el sistema de financiación autonómica. Una vez analizado el papel que puede jugar la imposición sobre el Valor Añadido en la financiación autonómica, se valoran las posibles alternativas de utilización del IVA y de los impuestos especiales como figura impositiva descentralizada, y se hace una evaluación empírica de la cesión del IVA en fase minorista y de la cesión de la recaudación territorializada de los impuestos especiales sobre el alcohol y sobre el tabaco, concluyéndose la conveniencia de la cesión de un porcentaje territorializado del IVA y de los impuestos especiales.

*Palabras clave:* financiación autonómica, IVA, impuestos sobre el consumo, federalismo fiscal.

**Abstract**

This paper studied across the board the role that would play the tax on the consumption in the financing federal system. Once it analyzed the paper that it can play the tax on the Value Adding in the states financing, are appraised the possible alternative of utilization of the VAT and of the excises taxes as decentralized tax figure and, is made an empirical evaluation of the assignment of the VAT in retailer phase and of the assignment of the collection of the special taxes on the alcohol and on the tobacco, being concluded the convenience of the assignment of a percentage of the VAT and of the special taxes.

*Key words:* states financing, VAT, excise tax, fiscal federalism.

*JEL classification:* H710, H770.

# LAS HACIENDAS LOCALES EN LA DEMOCRACIA: UN BALANCE

Javier SUÁREZ PANDIELLO

## I. INTRODUCCIÓN (*)

EL objetivo de este trabajo es hacer una revisión de la historia reciente del sistema español de financiación local, centrándonos únicamente en los instrumentos de financiación básica (tributos, precios públicos y transferencias incondicionales) y en el marco espacial de los territorios de régimen común (1). Para ello, tomaremos como fecha de partida el año de 1978, en el que concurren diversas circunstancias especialmente relevantes para el desarrollo posterior de nuestro régimen fiscal.

Por una parte, 1978 es el año en que se aprueba la Constitución, carta magna que sienta las bases de lo que será el funcionamiento administrativo ordinario de la restauración democrática. Además, si bien normalmente se data el origen de la reforma fiscal en 1977, con la Ley 50/1977, de 14 de noviembre, de Medidas Urgentes de Reforma Fiscal, que recoge un avance de los acuerdos alcanzados un mes antes en los llamados Pactos de la Moncloa entre todos los partidos políticos con representación parlamentaria, 1978 es un año clave para la reforma por cuanto en él se aprueba la nueva imposición sobre la renta (Ley 44/1978, de 8 de septiembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, y Ley 61/1978, de 27 de diciembre, del Impuesto de Sociedades), que tiene, como veremos, una incidencia decisiva sobre las finanzas locales.

La estructura del trabajo es como sigue. En el apartado II, se describe la situación de los tributos locales a la luz de la incidencia que sobre ella ha tenido la creación del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas en la esfera estatal. Posteriormente, se analizan los diversos intentos de reformar la financiación local en el pasado reciente, con especial referencia a los intentos de aumentar el grado de responsabilidad fiscal de los ayuntamientos, con la atribución a éstos de nuevas figuras tributarias y la concesión de libertad para la fijación de tipos impositivos. Analizaremos también brevemente la incidencia de la implantación del IVA sobre las haciendas locales, para concluir con una descripción general de la última reforma acometida en este campo con la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales, y una revisión de los principales problemas pendientes.

## II. LOS TRIBUTOS LOCALES EN 1978

Los cuadros n.os 1 y 2 presentan las estructuras porcentuales, en grandes epígrafes, de los ingresos no financieros y de los ingresos tributarios, respectivamente, de las corporaciones locales españolas en 1978 y 1979 (2). Una primera cuestión que llama la atención al observar dichos cuadros es el importante peso relativo que ya entonces tenía la fiscalidad propia de las localidades españolas, fundamentalmente el referente al nivel municipal de gobierno. En 1979, más del 65 por 100 de los ingresos no financieros de las corporaciones locales procedían de sus tributos «propios», de los cuales una parte muy importante procedía aún de tributos basados en el principio del beneficio (tasas preferentemente, dado el escasísimo peso de las contribuciones especiales). Las grandes divergencias puestas de manifiesto en el cuadro n.º 2 entre los datos correspondientes a los municipios y al total de localidades avanzan ya la muy diferente estructura tributaria de los dos grandes grupos de entes locales (municipios y diputaciones provinciales), diferencias que se agrandarán todavía más a partir de 1986, año en que la implantación del Impuesto sobre el Valor Añadido en el ámbito estatal supone una notable alteración en el sistema tributario local, al suprimirse una serie de impuestos con incidencia en el campo local, como el recargo provincial sobre el Impuesto General de Tráfico de Empresas y algunos hechos imponibles del Impuesto Municipal sobre Gastos Suntuarios.

Centrándonos por ahora en el marco impositivo, vamos a comenzar por analizar algunos aspectos de la incidencia que la aprobación del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas estatal (primero de los grandes hitos de la reforma fiscal que acompañó a la restauración de la democracia) tuvo sobre las haciendas locales y, en particular, sobre la financiación tributaria del nivel municipal de la Administración.

Como es sabido, hasta la reforma fiscal aprobada tras los Pactos de la Moncloa, la fiscalidad estatal directa estaba basada en un conjunto de impuestos de producto que gravaban las diversas rentas de un modo diferente según cuál fuese su origen. Eran estos impuestos de naturaleza real, que no tenían, por tanto, en cuenta las circunstancias familiares ni personales de los sujetos obligados al pago, circunstancia ésta que, unida al carácter no sintético o acumu-

CUADRO N.º 1

**ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS LOCALES NO FINANCIEROS**

| | 1978 | | 1979 | |
|---|---|---|---|---|
| | *Entes locales* | *Municipios* | *Entes locales* | *Municipios* |
| Ingresos fiscales propios | 59,81 | 60,31 | 65,15 | 67,12 |
| Transferencias corrientes | 31,53 | 32,72 | 24,94 | 25,07 |
| Transferencias de capital | 2,38 | 2,05 | 3,58 | 2,04 |
| Otros ingresos | 6,28 | 4,92 | 6,33 | 5,77 |

*Fuentes*: Cuentas de las administraciones públicas.

CUADRO N.º 2

**ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS LOCALES**

| | 1978 | | 1979 | |
|---|---|---|---|---|
| | *Entes locales* | *Municipios* | *Entes locales* | *Municipios* |
| Impuestos directos | 26,04 | 34,36 | 32,59 | 43,73 |
| • Sobre el producto y la renta | 15,43 | 20,67 | 22,71 | 32,35 |
| • Sobre el capital | 10,61 | 13,69 | 9,89 | 11,38 |
| Impuestos indirectos | 36,53 | 17,65 | 35,66 | 13,65 |
| Tasas | 33,91 | 45,19 | 30,17 | 40,78 |
| Contribuciones especiales | 2,72 | 1,09 | 0,64 | 0,72 |
| Otros | 0,80 | 1,71 | 0,94 | 1,12 |

*Fuentes*: Cuentas de las administraciones públicas.

lativo de este tipo de tributación sobre la renta, impedía la aplicación del principio de progresividad en el reparto de la carga tributaria entre los distintos contribuyentes.

Concretamente, la imposición estatal de producto comprendía la *Contribución Territorial Urbana*, que gravaba las rentas presuntamente generadas por los inmuebles urbanos mediante la aplicación de un tipo único a una base imponible calculada a partir de un valor administrativamente fijado (valor catastral); la *Contribución Territorial Rústica y Pecuaria*, que gravaba las rentas presuntamente generadas por las explotaciones agrícolas y ganaderas mediante la suma de dos cuotas, una fija (ligada al valor administrativamente fijado de la propiedad rústica) y otra proporcional (ligada a la actividad económica); el *Impuesto sobre los Rendimientos de Trabajo Personal*, que gravaba tanto las rentas procedentes del trabajo por cuenta ajena (impuesto proporcional) como las derivadas del trabajo por cuenta propia (ejercicio de actividades profesionales), siendo estas últimas gravadas mediante la combinación de una cuota fija o de licencia (por el mero ejercicio de la actividad) y una cuota proporcional; el *Impuesto Industrial*, que gravaba las rentas procedentes de la realización de actividades comerciales e industriales, también mediante la combinación de una cuota fija o de licencia (por el mero ejercicio de la actividad) y una cuota proporcional, y el *Impuesto sobre las Rentas del Capital*, que gravaba proporcionalmente las rentas procedentes del capital mobiliario.

La implantación en 1978 de un Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, sintético (al menos formalmente), personal y progresivo, supuso en la esfera estatal la desaparición de los citados impuestos de producto, y la conversión en impuestos municipales de la Contribución Territorial Urbana y de las cuotas fijas de la Contribución Territorial Rústica y

Pecuaria, del Impuesto sobre los Rendimientos de Trabajo Personal y del Impuesto Industrial. Estos dos últimos pasaron a llamarse, respectivamente, Licencia Fiscal de Actividades Profesionales y Artísticas, y Licencia Fiscal de Actividades Comerciales e Industriales (3). En todo caso, las competencias en materia de fijación de los elementos determinantes de dichos impuestos (bases imponibles, tipos impositivos, deducciones, etc.) seguirían siendo de titularidad estatal, con lo cual los municipios se limitaban a ingresar en sus arcas las cantidades correspondientes, sin que sus actuaciones pudieran influir lo más mínimo en la cuantía total de tales ingresos.

A estos impuestos procedentes de la herencia de la vieja imposición de producto había que añadir los que formaban parte de la llamada imposición municipal autónoma, constituida por los impuestos de Radicación, Solares, Incremento del Valor de los Terrenos, Circulación de Vehículos, Publicidad y Gastos Suntuarios. Sin embargo, el carácter *autónomo* de estos seis impuestos dejaba bastante que desear, además de resultar insatisfactoria la valoración de tales impuestos a la luz de los principios tributarios generalmente admitidos. El cuadro n.º 3 presenta un esquema de esta valoración.

De los nueve principios impositivos sugeridos (4), únicamente se puede decir que tres eran claramente respetados por los entonces vigentes impuestos municipales, aun cuando cabe hablar de diferentes grados de concordancia. Así, desde el punto de vista de la *perceptibilidad,* únicamente el impuesto sobre la publicidad y el impuesto sobre gastos suntuarios podían verse parcialmente ocultados tras los precios. La posible traslación hacia adelante de las licencias fiscales y del impuesto de radicación operaría en un margen relativo inferior que, a nuestro juicio, como lo demuestran las continuas críticas empresariales que en ese tiempo se alzaban (sobre todo en lo relativo al impuesto de radicación), no disminuían de modo sustancial la percepción del tributo por los contribuyentes. El resto de los impuestos eran, si cabe, más fácilmente percibidos por quienes los satisfacían; por lo cual, cabía valorar a los impuestos municipales como conformes, en general, con el principio de perceptibilidad, a pesar de la complejidad del sistema, y no generadores de ilusión fiscal.

Los otros dos principios satisfechos, en mayor o menor medida, por los impuestos municipales son el de *localización,* con la duda quizá de algunos hechos imponibles del impuesto sobre gastos suntuarios (como las consumiciones y entradas a espectáculos públicos), que podrían ser repercutidos a no residentes en el municipio, y el de *generalidad,* si bien este último matizado muy ligeramente por la persistencia de algunas exenciones subjetivas, lo cual en ningún modo empaña su cumplimiento.

A partir de aquí desaparecen las coincidencias generales en aspectos positivos, pese a que existen también coincidencias en lo negativo. En este sentido, es de notar que ninguno de los tributos satisface la regla de *neutralidad,* pues se discrimina según la actividad (licencias fiscales, radicación, publicidad) o según la naturaleza de los bienes (solares, incremento de valor de los terrenos, circulación de vehículos, contribuciones territoriales, gastos suntuarios). Con todo, es preciso recordar que quizás el principio de neutralidad sea el más difícil de respetar desde la óptica local, dadas las especiales características de este nivel territorial de la Administración.

Otro punto de coincidencia negativa, y este sí que es más digno de consideración, es el referente al principio de *economicidad.* Exceptuando el impues-

CUADRO N.º 3

**IMPUESTOS MUNICIPALES Y PRINCIPIOS TRIBUTARIOS (1979)**

| | *Contribución territorial* | *Licencias fiscales* | *Radicación* | *Solares* | *Incremento valor terrenos* | *Circulación vehículos* | *Publicidad* | *Gastos suntuarios* |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Autonomía | Escasa | Escasa | Escasa | Escasa | Amplia | Escasa | Escasa | Escasa |
| Beneficio | SÍ | SÍ | SÍ | NO | NO | SÍ | NO | SÍ |
| Capacidad de pago | ? | NO | NO | ? | SÍ | SÍ | SÍ | SÍ |
| Economicidad | NO | NO | NO | NO | NO | SÍ | NO | NO |
| Generalidad | SÍ | SÍ | SÍ | SÍ | SÍ | SÍ | SÍ | SÍ |
| Localización | SÍ | SÍ | SÍ | SÍ | SÍ | SÍ | SÍ | ? |
| Neutralidad | NO | NO | NO | NO | NO | NO | NO | NO |
| Perceptibilidad | SÍ | SÍ | SÍ | SÍ | SÍ | SÍ | Escasa | Escasa |
| Progresividad | NO | NO | NO | ? | ? | SÍ | NO | ? |

to sobre circulación de vehículos, de gestión bastante sencilla, y quizá también el impuesto sobre gastos suntuarios, los impuestos municipales eran, por diversas razones, muy complejos de liquidar eficientemente. Las contribuciones territoriales dependían excesivamente de las revisiones catastrales para actualizar los valores que constituían sus bases imponibles, revisiones encomendadas a los consorcios o, en su caso, en ausencia de consorcios, a juntas provinciales, y que no se efectuaban con la celeridad que hubiese sido conveniente. La gestión de las licencias fiscales exigía una ardua labor, debido tanto a la multiplicidad de actividades a clasificar como a la diversidad de elementos tributarios a integrar para determinar las tarifas (bases fijas de población, potencia instalada, número de operarios, sectores declarados en crisis, etc.). La complejidad del impuesto sobre la radicación procedía de toda una casuística de bonificaciones, coeficientes correctores, límites máximos y mínimos, recargos... Del mismo modo, los impuestos sobre solares y sobre el incremento de valor de los terrenos dejaban en manos de los ayuntamientos unas facultades (calificación del terreno en el impuesto sobre solares y fijación de tipos unitarios de valor corriente en venta de los terrenos) que no siempre garantizaban la seguridad jurídica de los ciudadanos, lo que provocaba, en no pocas ocasiones, el recurso a pleitos por parte de los particulares, con el consiguiente retraso en la efectividad de los ingresos por estos motivos.

Por lo que se refiere al resto de los principios, cabe decir que la regla del *beneficio* no tenía una clara relación con los impuestos sobre solares, incremento de valor de los terrenos y publicidad, en tanto que subyacía, junto a otro tipo de motivaciones, con los restantes. Así, la contribución territorial urbana podía ser vista como algún tipo de contraprestación general hacia un conjunto de servicios, tales como el alumbrado público, desagües, etc., que benefician de un modo claro a los propietarios o usufructuarios de las viviendas. Del mismo modo ocurría, por ejemplo, con las licencias fiscales y el impuesto de radicación para las empresas y comercios, y con el impuesto sobre circulación de vehículos en relación con las vías urbanas y carreteras locales.

El principio de la *capacidad de pago* era también bastante discutible en la legislación fiscal local. Mientras el incremento de valor de los terrenos, la realización de gastos suntuarios, la tenencia o disfrute de vehículos y el recurso a la publicidad pueden ser vistos sin grandes problemas como indicadores, más o menos aceptables, de una cierta capacidad económica, no se ve tan clara su relación con la propiedad de viviendas, fincas o solares, sobre todo si se tiene en cuenta que los impuestos respectivos son tributos de naturaleza real que no permiten deducir las cargas o deudas asociadas a la propiedad. No eran raros, en este sentido, los casos de adquisiciones de ésta mediante herencia, y sin un respaldo en términos de renta que permitiera a esta propiedad la existencia de una pretendida capacidad contributiva. Por último, las licencias fiscales y el impuesto de radicación no tenían relación alguna con los resultados de las actividades económicas desarrolladas, y en consecuencia su ligazón al principio de la capacidad de pago no estaba en absoluto clara.

Como corolario del anterior, el principio de *progresividad* raramente era encontrado en la hacienda local. Los argumentos desarrollados anteriormente lo hacen prácticamente incompatible con las contribuciones territoriales, las licencias fiscales y el impuesto de radicación, así como con el impuesto de publicidad, dada su previsible traslación vía precios hacia el consumidor final. El impuesto sobre circulación de vehículos sí podía ser valorado como progresivo, al diferenciar en sus cuotas según la potencia del vehículo de que se tratase, la cual cabía esperar que guardase una estrecha relación con la capacidad económica de los propietarios, y algo parecido podríamos decir del impuesto sobre gastos suntuarios, dada su naturaleza. El resultado más incierto era el referente al impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos, pues aunque, teóricamente, se configuraba como un impuesto acorde con la capacidad de pago, el amplio margen de maniobra del que gozaban los ayuntamientos a la hora de valorar los terrenos, la no vinculación del impuesto a las circunstancias personales del contribuyente, su repercusión al adquirente en muchas transmisiones onerosas y, en todo caso, el hecho de gravar las plusvalías en el impuesto sobre la renta de las personas físicas estatal, con la correspondiente aparición de supuestos de doble imposición económica, permitían inducir dudas sobre su progresividad efectiva. En cuanto al impuesto sobre solares, el argumento presuntamente contrario a su relación con la capacidad inferiría directamente la negación de su progresividad. El argumento más sólido para su mantenimiento era incentivar la transmisión de terrenos improductivos, en el sentido de no estar (o estarlo insuficientemente) urbanizados, argumento, obviamente, de carácter no fiscal.

Finalmente, el principio de *autonomía* tenía, en general, poca presencia en la tributación municipal. Los mayores grados de discrecionalidad en manos de las autoridades municipales se referían al impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos. Ahí, la potestad municipal de fijar periódicamente los tipos unitarios del valor corriente en venta de los te-

rrenos situados en su interior (lo que determinaría la base imponible), unida a la fijación de una amplia banda de tipos susceptibles de aplicación (con un máximo del 40 por 100 del incremento) hacían que el margen de decisión municipal fuese grande. En el resto de los impuestos municipales, la autonomía se ve sensiblemente más recortada, manifestándose únicamente en la potestad de elevar los recargos (licencias fiscales), planear urbanísticamente su territorio (solares), establecer ciertas bonificaciones (radicación) o fijar los tipos de gravamen con topes estrechos impuestos desde el Estado (circulación de vehículos y publicidad). Precisamente, paliar esta ausencia de autonomía o discrecionalidad en la fijación de sus ingresos fiscales por parte de las localidades fue uno de los objetivos fundamentales del cambio legislativo efectuado en 1983, que pretendía ser el primer paso de un ambicioso proceso de reforma y modernización de la financiación local. Dedicamos las siguientes líneas a analizar este frustrado intento de reforma.

## III. LOS INTENTOS DE INCREMENTAR LA DISCRECIONALIDAD LOCAL. LA LEY DE MEDIDAS URGENTES DE SANEAMIENTO Y REGULACIÓN DE LAS HACIENDAS LOCALES DE 1983 Y SUS AVATARES CONSTITUCIONALES

La memoria que acompañaba al proyecto de ley de medidas urgentes de saneamiento y regulación de las haciendas locales comenzaba reconociendo la debilidad de los instrumentos de financiación local con el siguiente párrafo:

> «La crónica situación deficitaria de las Corporaciones locales es una de las cuestiones más preocupantes en el panorama político español y que más reiteradamente se ha intentado resolver en los últimos años. No obstante, las medidas adoptadas, por su carácter coyuntural, han resultado, a lo largo del tiempo, insuficientes, volviéndose nuevamente a reproducir la difícil situación económico-financiera de las Haciendas locales».

A partir de este reconocimiento, y con la vista puesta en el horizonte de una reforma en profundidad del sistema de financiación local, el citado proyecto, que pasó a convertirse, no sin un profundo y apasionado debate parlamentario (5), en la Ley 24/1983, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes de Saneamiento y Regulación de las Haciendas Locales, plantea tres objetivos fundamentales:

- La *nivelación financiera*, al objeto de situar a las haciendas locales en una aceptable posición de partida cara a la reforma que se anunciaba, para lo cual el Estado se comprometía a cubrir, mediante subvención con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, los déficit reales que presentasen, a 31 de diciembre de 1982, las entidades locales y los organismos y empresas locales con personalidad jurídica propia que dependieran exclusivamente de aquéllas (artículo 1.º de la citada Ley 24).

- La *eliminación de las causas de los déficit*, para lo cual se arbitra un sistema para el seguimiento de la gestión de las corporaciones acogidas a estos beneficios (artículos 4.º, 5.º, 6.º y 7.º, apartado 1) y se contempla la penalización en caso de una gestión inadecuada con el reintegro de la subvención concedida (artículo 7.º, apartado 3).

- El *incremento de los recursos locales*, para lo cual se aumenta el campo de la imposición municipal autónoma, permitiéndose a los ayuntamientos establecer un recargo sobre la cuota líquida del IRPF (artículos 8.º al 12.º), y fijar libre y discrecionalmente los tipos impositivos de las contribuciones territoriales urbana y rústica y pecuaria.

Sin embargo, los resultados de la aplicación efectiva de esta ley distaron de ser satisfactorios. En materia tributaria, la novedad principal de la Ley es la introducción, como figura propia de los ayuntamientos, del recargo local sobre el IRPF. Desde un punto de vista teórico y de coherencia con los principios impositivos, la figura del recargo venía a cubrir un campo relativamente abandonado en la fiscalidad local. En efecto, la fijación de un recargo sobre una figura tributaria cuyas características técnicas más notables son las de ser un tributo personal y progresivo permitía suponer que tales características iban a verse incorporadas como novedad en la esfera tributaria local. Como hemos visto anteriormente, los impuestos locales hasta entonces vigentes eran todos ellos tributos de carácter real que, por lo tanto, no eran especialmente susceptibles de ser vistos como instrumentos equitativos de financiación. Frente a esta evaluación positiva, no han faltado quienes acentuaban algunas posibles deficiencias inherentes a esta figura tributaria, como por ejemplo el hecho de reproducir a escala local los comportamientos en materia de evasión fiscal que se dan en el impuesto estatal, o los problemas presuntamente derivados de la desigual distribución espacial de la población (ciudades dormitorio con residentes de baja renta, mal equipadas, frente a localidades residenciales de alto *standing*, con una mejor provisión de servicios) y, en consecuencia, con distinto nivel de necesidades de gasto a cubrir por esta vía.

CUADRO N.º 4

**MUNICIPIOS QUE HAN ESTABLECIDO UN RECARGO SOBRE EL IRPF EN 1983**

| *NÚMERO DE HABITANTES* | *N.º de municipios* | *Porcentaje (a)* | *Municipios con recargo* | *Porcentaje (b)* | *Porcentaje (c)* |
|---|---|---|---|---|---|
| Más de 100.000 | 51 | 0,59 | 20 | 3,14 | 39,21 |
| De 20.001 a 100.000 | 211 | 2,45 | 60 | 9,42 | 28,44 |
| De 5.001 a 20.000 | 819 | 9,53 | 160 | 25,12 | 19,53 |
| Hasta 5.000 | 7.515 | 87,43 | 395 | 62,02 | 5,25 |
| TOTALES | 8.596 | 100,00 | 637 | 100,00 | 7,41 |

(a) Indica la proporción que supone cada grupo de municipios a escala estatal (con o sin recargo) sobre el total de municipios del Estado.
(b) Indica la proporción que supone cada grupo de municipios con recargo sobre el total de municipios que lo han establecido.
(c) Indica la proporción que supone cada grupo de municipios con recargo sobre el total de municipios de su grupo existentes en el Estado.
*Fuente:* SUAREZ PANDIELLO (1995).

Los cuadros n.os 4, 5 y 6 resumen algunos datos de interés acerca de la utilización del recargo sobre el IRPF durante su primer año de vigencia.

Concretamente, el cuadro n.º 4 ofrece una primera visión panorámica acerca de la estructura poblacional de los municipios que optaron por aprovechar la vía del recargo. Una primera nota que salta a la vista es el escaso número de municipios que se acogieron a esta posibilidad (7,41 por 100 del total de los municipios). Sin embargo, es preciso resaltar cómo, en términos relativos, fue en los municipios más poblados donde la medida gozó de mayor aceptación. En particular, 20 de los 51 municipios de más de 100.000 habitantes establecieron el recargo en su primer año de vigencia. Aunque aparentemente eran los municipios grandes sus principales destinatarios (allí se concentraban los mayores problemas

CUADRO N.º 5

**TIPOS «MEDIOS» DE RECARGO MUNICIPAL POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS (1983)**

| *COMUNIDAD AUTÓNOMA* | $\Sigma p_i \cdot t_i$ | $r = \Sigma p_i \cdot t_i / P$ | $r' = \Sigma p_i \cdot t_i / P'$ |
|---|---|---|---|
| Andalucía | 13.813.166 | 4,16 | 2,10 |
| Aragón | 139.166 | 4,68 | 0,12 |
| Asturias | 1.223.446 | 2,92 | 1,08 |
| Baleares | 10.112 | 1,00 | 0,02 |
| Canarias | 3.781.704 | 4,80 | 2,76 |
| Cantabria | 2.515.078 | 7,02 | 4,90 |
| Cataluña | 169.085 | 1,37 | 0,03 |
| Castilla y León | 3.883.073 | 3,87 | 1,50 |
| Castilla-La Mancha | 1.161.735 | 3,03 | 0,70 |
| Extremadura | 698.013 | 2,89 | 0,65 |
| Galicia | 2.117.305 | 2,55 | 0,75 |
| Madrid | 55.417 | 1,89 | 0,01 |
| Murcia | 1.394.582 | 4,66 | 1,46 |
| Rioja (La) | 518.260 | 3,97 | 2,04 |
| Comunidad Valenciana | 1.400.143 | 1,14 | 0,38 |
| TOTAL RÉGIMEN COMÚN | 32.880.331 | 3,58 | 0,87 |

$p_i$ Es la población del municipio i-ésimo.
$t_i$ Es el recargo aplicable al municipio i-ésimo.
$P$ Es la suma de las poblaciones de los municipios que han establecido recargo en cada comunidad.
$P'$ Es la población total de la comunidad autónoma.
*Fuente:* SUAREZ PANDIELLO (1995).

financieros, fruto sin duda de la explosión de las demandas ciudadanas en busca de una mayor cantidad y calidad de los servicios públicos tras la restauración de la democracia en los ayuntamientos), un primer aviso de que la ley podía fallar en el logro de sus objetivos surge cuando las grandes metrópolis (Madrid y Barcelona) deciden no sumarse a la vía del recargo, quizá por entender que el coste político de impopularidad no les resultaba asumible a sus dirigentes.

Por su parte, el cuadro n.º 5 presenta una serie de medias ponderadas con objeto de sintetizar territorialmente la importancia del recargo. La metodología seguida a estos efectos es la siguiente:

1.º) Se trata de ponderar la importancia real de cada recargo municipal, tomando como índice la población del municipio. Para ello se multiplica la población de cada ayuntamiento *($p_i$)* por el tipo de recargo que le es aplicable a la citada población *($t_i$)*, consolidando los resultados por comunidades autónomas (columna primera del cuadro n.º 5).

2.º) En segundo lugar, se calcula el tipo que soportaba como «media» (6) ($\tau$) la población a la cual le era aplicable el recargo *(P)*; es decir, considerando exclusivamente las poblaciones de cada comunidad autónoma que soportaban un recargo superior al 0 por 100. Los resultados se encuentran en la segunda columna del citado cuadro n.º 5.

3.º) Por último, se estima el tipo que soportaba como «media» ($\tau'$) la totalidad de la población del área correspondiente *(P')*, para lo cual se actúa de manera análoga al supuesto anterior, pero incorporando ahora también en el denominador las poblaciones con $t_i = 0$. Esta estimación se recoge en la última columna del cuadro n.º 5.

Los resultados de este análisis muestran la disparidad geográfica en la fijación de recargos. Así, mientras a cada habitante de las comunidades autónomas de Madrid, Baleares y Cataluña les resultaba aplicable un tipo «medio» de recargo del 0,01, 0,02 y 0,03, respectivamente (prácticamente nulo), en Cantabria, Canarias y Andalucía se habrían visto gravados al 4,90, 2,76 y 2,10 por 100, respectivamente (7). Especialmente significativo fue el caso de la provincia de Sevilla, donde 58 de sus 102 municipios han fijado recargo. En términos de población, el 81,21 por 100 de ésta se vio afectada (1.200.491 habitantes, sobre un total provincial de 1.478.311) con tipos, además, considerablemente superiores a la media, destacando el 20 por 100 de Marinaleda, el 15 por 100 de Badolatosa o el propio 7 por 100 del Ayuntamiento de Sevilla.

Finalmente, el cuadro n.º 6 muestra los recargos establecidos por las capitales de provincia, a modo de ilustración de su importancia relativa en ciudades especialmente importantes. Se puede observar cómo casi la mitad de las capitales de provincia establecieron recargos comprendidos entre el 0,20 por 100 de Zamora y el 10 por 100 de Santander. Sin embargo, de las grandes ciudades (de más de 500.000 habitantes), sólo Málaga y Sevilla trataron de hacer uso de esta nueva figura.

Con todo, el principal problema que afectó desde sus orígenes a la Ley de Medidas Urgentes fue la sospecha acerca de la presunta inconstitucionalidad de alguno de sus preceptos. Concretamente, ya durante su discusión parlamentaria se presentaron diversas enmiendas que cuestionaban la validez global de la Ley. Así, el Grupo Parlamentario Centrista presentó una enmienda a la totalidad, de sustitución, en cuya justificación criticaba la imposición municipal autónoma regulada en el proyecto de ley presentado, entre otras cosas porque

> «... atribuye a los ayuntamientos, sin límite, la posibilidad de imponer recargos sobre el Impuesto General sobre la Renta de las Personas Físicas, desvirtuando el carácter de generalidad de dicho impuesto, que constituye un arma fiscal esencial de la Administración Central».

CUADRO N.º 6

**CAPITALES DE PROVINCIA QUE ESTABLECIERON RECARGO EN 1983**

| *CAPITAL DE PROVINCIA* | *Población* | *Tipo de recargo* |
|---|---|---|
| Albacete | 116.484 | 3,00 |
| Alicante | 245.963 | 0,50 |
| Almería | 140.745 | 3,00 |
| Cáceres | 65.758 | 1,00 |
| Ceuta | 65.264 | 1,00 |
| Ciudad Real | 50.151 | 1,50 |
| Coruña (La) | 231.721 | 3,00 |
| Granada | 246.642 | 2,00 |
| Guadalajara | 55.137 | 4,00 |
| Jaén | 95.783 | 5,00 |
| León | 127.095 | 5,00 |
| Lérida | 106.814 | 1,00 |
| Logroño | 109.536 | 4,25 |
| Málaga | 502.232 | 2,00 |
| Palencia | 71.716 | 3,00 |
| Palmas (Las) | 360.098 | 5,00 |
| Salamanca | 153.981 | 5,00 |
| Santander | 179.694 | 10,00 |
| Sevilla | 645.817 | 7,00 |
| Valladolid | 320.293 | 4,00 |
| Zamora | 58.560 | 0,20 |

*Fuente*: Ministerio de Economía y Hacienda.

En el mismo sentido, aunque ampliado al caso de las contribuciones territoriales, se manifestaba la enmienda presentada por el Grupo Minoría Catalana a los efectos de suprimir la totalidad del Título II del citado texto legal, al justificarla sobre la base de que

> «... la total autonomía concedida a los Entes Locales en cuanto a la fijación de tipos sin límite alguno, además de ser contraria a los principios de seguridad jurídica y de justa distribución de las cargas tributarias puede incidir, muy gravemente, desde el punto de vista económico en el principio de unidad de mercado, y es susceptible de provocar distorsiones perturbadoras en el terreno de la contratación inmobiliaria y de la actividad industrial».

Por último, diversas enmiendas parciales presentadas por el Grupo Popular, tanto en el Congreso como en el Senado, planteaban la necesidad de establecer algún límite a la libertad de los ayuntamientos para fijar los tipos, tanto en el caso del recargo sobre el IRPF como en el de las contribuciones territoriales, bajo el argumento de que

> «Es consustancial con el otorgamiento de potestades tributarias a las Corporaciones Locales el señalamiento simultáneo de los límites de tales potestades, ya que de lo contrario constituiría una verdadera dejación, por parte del Estado, de poderes que le son propios y podría conducir a graves quebrantos del principio de generalidad en el levantamiento de las cargas públicas (Constitución Española, artículo 31-1)... Esto no supone, sin embargo, que se anule la responsabilidad de los propios ayuntamientos en cuanto al esfuerzo fiscal a exigir de sus vecinos, puesto que subsistirá el adecuado margen de decisión municipal para imponer un porcentaje mayor o menor, siempre dentro del límite máximo señalado por la Ley».

Pese a estas prevenciones, la Ley fue aprobada sin establecerse límites a la actuación municipal en materia de fijación de tipos, lo que llevó a la presentación de diversos recursos ante el Tribunal Constitucional. El Alto Tribunal, mediante sendas sentencias de 19 de diciembre de 1985 (referente al recargo sobre el IRPF) y de 17 de febrero de 1987 (en relación con las contribuciones territoriales), declaró, finalmente, inconstitucionales los artículos relativos a la libertad de fijación de tipos amparándose en el principio de reserva de ley que afecta a los elementos esenciales de los impuestos (entre los que se encuentra el tipo impositivo). Puesto que los ayuntamientos carecen, como es obvio, de cámaras legislativas, debería ser el Estado (o, alternativamente, las comunidades autónomas, en el marco de sus competencias) quien fijase los tipos impositivos, o al menos quien estableciese una banda de tipos mínimos y máximos entre los cuales los ayuntamientos pudieran seleccionar los que mejor se acomodasen a sus preferencias.

La declaración de inconstitucionalidad provocó importantes efectos negativos sobre las finanzas locales. Por una parte, hizo recaer sobre los ayuntamientos que habían establecido un recargo sobre el IRPF unos costes excesivos, tanto en términos políticos como financieros. En efecto, la carga de impopularidad que ya de por sí lleva incorporada la adopción de una decisión como la de recurrir a un impuesto claramente perceptible por los ciudadanos se vio incrementada por el rechazo del Tribunal Constitucional. En realidad, las autoridades locales no habían hecho sino explotar un recurso financiero que había puesto a su disposición una ley votada en el Parlamento, y de cuyo mal diseño, evidentemente, no eran responsables. Con todo ello, quedó frustrada la utilización de la renta personal como hecho imponible susceptible de aprovechamiento por parte de los ayuntamientos, hasta el punto de que la siguiente reforma de la financiación local prescindió por completo de esta figura tributaria.

No obstante, la idea de incrementar la autonomía y la responsabilidad de los gobiernos locales y, por lo tanto, su discrecionalidad a la hora de determinar el esfuerzo fiscal a realizar por sus ciudadanos, sobrevivió a las sentencias del Tribunal Constitucional. Arruinada políticamente la figura del recargo sobre el IRPF, los legisladores creyeron conveniente, sin embargo, mantener los avances en materia de autonomía local. Para ello, y con objeto de adaptar las disposiciones en materia de libertad de fijación de tipos en las contribuciones territoriales a la citada sentencia del Tribunal Constitucional de 17 de febrero de 1987, ese mismo año fue promulgada una nueva norma (Ley 26/1987, de 11 de diciembre) fijando unos topes máximos y mínimos entre los que las localidades pudieran elegir sus tipos impositivos, topes dependientes del tamaño de los municipios y de algunas otras características estructurales de éstos con los cuales se salvaba cualquier problema de inconstitucionalidad, y se abría transitoriamente una puerta hacia lo que sería una reforma más profunda del sistema de financiación local.

## IV. LA INCIDENCIA DE LA IMPLANTACIÓN DEL IVA EN LA ESFERA ESTATAL. LA POLÍTICA DE TRANSFERENCIAS

Hasta aquí nos hemos referido exclusivamente a algunos aspectos de la evolución de la imposición municipal. Sin embargo, estudiar la financiación local, aun centrándose exclusivamente en la financiación ordinaria, requiere inevitablemente ocuparse también de la tributación provincial y del sistema de transferencias a beneficio de ambos niveles de

CUADRO N.º 7

**DATOS FISCALES DEL SUBSECTOR ESTADO EN RELACIÓN CON LOS MUNICIPIOS ESPAÑOLES**
**(Millones de pesetas e índices)**

| | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Impuestos estatales | 2.826.502 | 3.457.940 | 3.980.911 | 4.639.800 | 5.420.300 | 6.403.325 |
| | (100) | (122,3) | (140,8) | (164,2) | (191,8) | (226,5) |
| Gastos totales subsector Estado | 4.513.365 | 5.399.647 | 6.113.086 | 7.384.051 | 8.056.000 | 8.939.237 |
| | (100) | (119,6) | (135,4) | (163,6) | (178,5) | (198,1) |
| Participación de los municipios en los ingresos del Estado | 210.104 | 234.160 | 270.670 | 275.044 | 305.024 | 340.498 |
| | (100) | (111,4) | (128,8) | (130,9) | (145,2) | (162,1) |

*Fuentes:* PGE (varios años) y elaboración propia.

la administración local (el municipal y el provincial).

Por lo que respecta a las provincias, a diferencia de los municipios, hasta la Ley 7/1981, de 25 de marzo, que crea el canon sobre la producción de energía eléctrica como tributo provincial, estas administraciones carecían de impuestos propios, limitándose su fiscalidad a las tasas, contribuciones especiales y recargos sobre el Impuesto General sobre el Tráfico de las Empresas (ITE) estatal y las licencias fiscales municipales. Consecuentemente, las diputaciones provinciales (y los cabildos insulares, en su caso) dependían ya entonces más de las transferencias estatales de lo que lo hacían los municipios.

Sin embargo, una vez más, una reforma en la fiscalidad estatal va a incidir de una manera notable en la hacienda local. Concretamente, la implantación

GRÁFICO 1
**DATOS FISCALES DEL SUBSECTOR ESTADO EN RELACIÓN CON LOS MUNICIPIOS ESPAÑOLES (Millones de pesetas)**

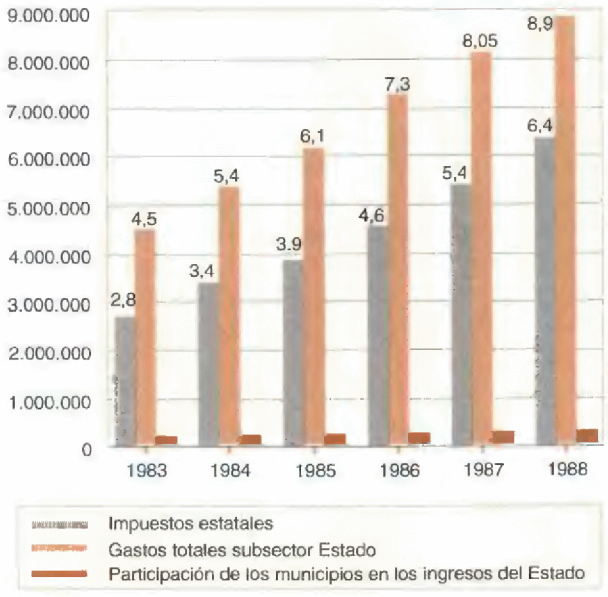
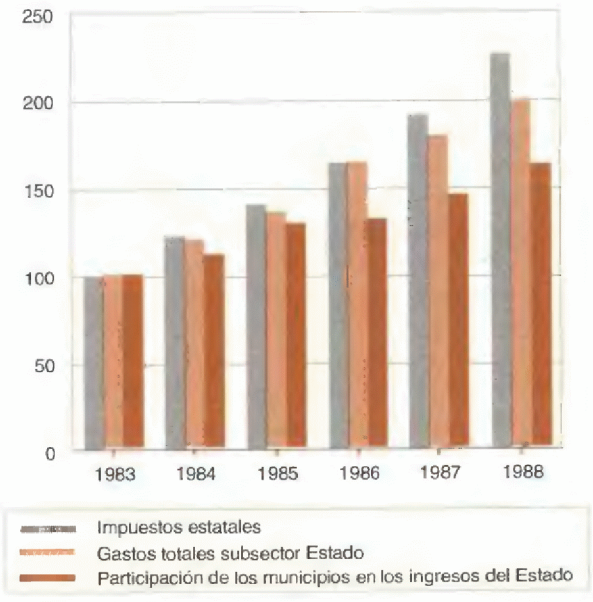



GRÁFICO 2
**DATOS FISCALES DEL SUBSECTOR ESTADO EN RELACIÓN CON LOS MUNICIPIOS ESPAÑOLES (Índices)**



CUADRO N.º 8

**DISTRIBUCIÓN DEL FNCM PARA 1988**
**(Art. 114 de la Ley 33/1987)**

<table>
<tr><td rowspan="6">FNCM:<br>340.498<br>millones<br>de pesetas</td><td rowspan="5">331.466<br>millones<br>de pesetas</td><td colspan="2">Madrid y Barcelona: Fondo-87 (1,1163)</td></tr>
<tr><td colspan="2">Compensación a los ayuntamientos por la minoración de ingresos en las licencias fiscales (Ley 5/1983) (en 1988 = 1984)</td></tr>
<tr><td colspan="2">Compensación al Ayuntamiento de Valencia (Ley 30/1985) (en 1988 = 1985)</td></tr>
<tr><td>Resto<br>hasta<br>331.466<br>millones</td><td>Entre todos los ayuntamientos, excluidos Madrid y Barcelona, según los criterios siguientes:<br><br>A) El 70 por 100 en función de la población de cada municipio, ponderado por coeficientes multiplicadores según estratos de población.<br><br>B) El 25 por 100 en función de la población ponderada con el esfuerzo fiscal medio municipal (recaudación líquida tributaria municipal por habitante).<br><br>C) El 5 por 100 restante en función del número de las unidades escolares (EGB, Preescolar, etc.) en centros públicos cuyos inmuebles pertenezcan a los ayuntamientos o corran a cargo de éstos los gastos de conservación y mantenimiento.</td></tr>
<tr><td colspan="3">3.714 millones. Subvención déficit transporte urbano, ayuntamientos con más de 50.000 habitantes, excepto Corporación Metropolitana de Barcelona y Área Metropolitana de Madrid.</td></tr>
<tr><td colspan="3">1.423 millones. Ayuntamientos (Área Metropolitana de Madrid). Dotación compensatoria.<br><br>3.529 millones (Corporación Metropolitana de Barcelona. Véanse ayuntamientos que la integran). Dotación compensatoria.</td></tr>
<tr><td colspan="3">377 millones. Ayuntamientos mineros. Compensación 1988 = 1981:(1,03)</td></tr>
</table>

*Fuente:* ESTESO y MELGUIZO (1987).

del IVA supuso la eliminación del ITE y, por lo tanto, del recargo provincial, así como la supresión del canon sobre la producción de energía. Con ello, la dependencia de las haciendas provinciales de las subvenciones estatales se ve incrementada. En particular, desde el gobierno central se establece un sistema de compensaciones a través de subvenciones incondicionadas por los ingresos dejados de percibir por las diputaciones. La fiscalidad municipal también se vio afectada negativamente por la instauración del IVA. Concretamente, el Impuesto sobre Gastos Suntuarios vio suprimidos algunos de sus hechos imponibles (específicamente, las consumiciones efectuadas en lugares públicos).

Por lo que respecta a la financiación ordinaria externa a las localidades, en 1977 se creó, mediante un Real Decreto Ley (34/1977), el Fondo Nacional de Cooperación Municipal (FNCM), a través del cual se canalizaban las subvenciones incondicionadas. Sin embargo, el sistema adolecía de dos defectos importantes, cuales eran la falta de automatismo en la dotación global del Fondo y los muy discutibles criterios utilizados para su distribución. El primero de ellos provocaba continuos focos de tensión entre el gobierno central y las administraciones locales, representadas éstas últimamente en la Federación Española de Municipios y Provincias, que dieron como resultado una cierta subordinación de la financiación local frente a otros objetivos —quizá considerados como prioritarios en esos momentos— como hacer frente a los costes de la crisis económica y sus efectos sobre la seguridad social y el INEM, o el control del déficit público. El cuadro n.º 7 y los gráficos 1 y 2 ofrecen algunos datos indicativos en este sentido.

En cuanto a los criterios, la teoría del federalismo fiscal indica que las transferencias incondicionadas,

cuyo objetivo primordial es garantizar la suficiencia de recursos al ente subvencionado, deberían distribuirse sobre la base de dos grandes pautas, cuales eran las necesidades de gastos, medidas a través de algún indicador ligado a las competencias asumidas (que debería ponderarse positivamente) y la capacidad fiscal propia (que debería ser ponderada negativamente). El cuadro n.º 8 contiene los criterios utilizados para el año 1988 (último de vigencia del FNCM). Dejando a un lado la financiación específica de las grandes ciudades (Madrid y Barcelona), así como las dotaciones compensatorias complementarias para municipios encuadrados en áreas metropolitanas y ayuntamientos mineros, y las amparadas en leyes específicas anteriores (minoración de ingresos procedentes de licencias fiscales y compensación al Ayuntamiento de Valencia), dos han sido las principales fuentes de crítica a estas reglas de distribución.

Por una parte, se ha criticado el hecho de tender a beneficiar de un modo especialmente importante a los municipios más poblados. Así, la parte principal del FNCM (70 por 100), excluidas las diversas compensaciones, se distribuía en función de la población ponderada por estratos de acuerdo con los coeficientes multiplicadores que se recogen en el cuadro n.º 9.

Efectivamente, cada habitante de un municipio de más de 500.000 habitantes (excluidos Madrid y Barcelona, cuya financiación va aparte) es «valorado» a efectos de financiación por un valor igual a 1,85 veces el del residente en municipios pequeños. Aunque este método puede ser defendido en términos de los mayores costes de congestión en que probablemente incurrirán los municipios grandes, este tipo de ponderaciones niega implícitamente la existencia de cualquier tipo de economías de escala en la prestación de bienes y servicios públicos locales.

La segunda gran crítica se refería a la aparente ausencia en la fórmula de distribución de indicador alguno de capacidad fiscal. Sin embargo, el 25 por 100 del total que teóricamente se distribuía en función de la población ponderada por el esfuerzo fiscal, en realidad, incorporaba componentes de capacidad, lo que daba lugar a un comportamiento perverso del indicador. Ello era así porque el esfuerzo fiscal venía definido como recaudación líquida por habitante de los tributos municipales (8), variable ésta que incorpora, además de las diferencias en los tipos impositivos utilizados (componente verdadero de esfuerzo), diferencias en las bases imponibles (componente de capacidad). Así, la existencia de dos municipios entre los que hubiese grandes diferencias en sus bases imponibles llevaría a diverger fuertemente los indicadores de «esfuerzo», a pesar de que ambos hubiesen aprobado idénticos tipos impositivos para sus impuestos. Contrariamente a las prescripciones de la teoría y del sentido común, el municipio más rico recibiría por este concepto más recursos que el más pobre.

CUADRO N.º 9

**COEFICIENTES MULTIPLICADORES PARA PONDERACIÓN DE LA POBLACIÓN POR ESTRATOS**

| *G R U P O S* | *Número de habitantes* | *Coeficiente* |
|---|---|---|
| 1 ..... | Más de 500.000 | 1,85 |
| 2 ..... | De 100.001 a 500.000 | 1,50 |
| 3 ..... | De 20.001 a 100.000 | 1,30 |
| 4 ..... | De 5.001 a 20.000 | 1,15 |
| 5 ..... | Que no exceda de 5.000 | 1,00 |

La Ley 39/1988, de 28 de diciembre, pretendió reformar ampliamente el sistema de financiación local corrigiendo, al menos parcialmente, algunos de los defectos reseñados, e introduciendo diversas novedades tributarias que pasamos a reseñar a continuación.

## V. LA REFORMA «DEFINITIVA». LA LEY REGULADORA DE LAS HACIENDAS LOCALES DE 1988 (LRHL)

La situación esbozada de las haciendas locales requería, evidentemente, una profunda alteración del marco legal aplicable tendente a corregir sus disfunciones y a robustecer sus mecanismos financieros. Este cambio de regulación aparece con la Ley 39/1988, de 28 de diciembre.

En el terreno de los principios, la exposición de motivos de la nueva ley únicamente hace referencia a aquellos que emanan de la propia Constitución Española de 1978 —es decir, los principios de *autonomía* y *suficiencia*—, al contrario de lo que hacían anteproyectos anteriores de reforma, más explícitos y, si se quiere, más voluntaristas en este sentido. De acuerdo con la citada exposición de motivos, el principio de autonomía

> «se traduce en la capacidad de las Entidades Locales para gobernar sus respectivas Haciendas... (lo cual)... supone algo más que la supresión de la tutela financiera del Estado sobre el sector local involucrando a las propias Corporaciones en el proceso de obtención y empleo de sus recursos financieros y permitiéndoles incidir en la determinación del volumen de los mismos y en la libre organización de su gasto».

Respecto a la suficiencia financiera, se dice que

«no sólo adquiere su consagración institucional, sino que, además, encuentra en la presente Ley los mecanismos necesarios para poder convertirse en realidad material».

Sin embargo, estas palabras no eran sino meras declaraciones de intenciones cuya verosimilitud necesitaba un tiempo prudencial para ser refrendada, sin que hoy, con el paso del tiempo, parezca que este refrendo haya resultado positivo.

En particular, y en relación con la suficiencia financiera, garantizar la satisfacción de este principio requeriría, como paso previo, una correcta evaluación de las necesidades de gasto y de los niveles de cobertura de dichas necesidades sobre la base de la utilización de indicadores adecuados. En este sentido, las competencias de las corporaciones locales vienen delimitadas por la legislación básica (Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local), con lo que el problema quedaría circunscrito a la medida de los costes de prestación de los servicios correspondientes y al diseño de un sistema de financiación relacionado con dichas necesidades, bien eligiendo bases tributarias conectadas con ellas, o de crecimiento paralelo, o bien estableciendo mecanismos de subvención automáticos con la misma finalidad. Hasta donde conozco, no existe un estudio exhaustivo y riguroso en este sentido, previo a la Ley de reforma, que permitiera asegurar su éxito.

CUADRO N.º 10

**INGRESOS MUNICIPALES REFORMADOS POR LA LEY REGULADORA DE LAS HACIENDAS LOCALES DE 1988**

| *INGRESOS QUE SE SUPRIMEN* | | *INGRESOS QUE SE CREAN* | |
|---|---|---|---|
| Contribución Territorial Urbana (1) | 1989 | Impuesto sobre Bienes Inmuebles (1) | 1990 |
| Contribución Territorial Rústica y Pecuaria (1) | 1989 | | |
| Impuesto s. Incremento de Valor de los Terrenos (3) | 1989 | Impuesto s. Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (2) | 1990 |
| Impuesto s. Solares sin edificar (3) | 1989 | — | — |
| Licencia Fiscal Comercial e Industrial | 1991 | | |
| Licencia Fiscal Profesionales y Artistas | 1991 | Impuesto s. Actividades Económicas (1) | 1992 |
| Impuesto de Radicación (4) | 1991 | | |
| Impuesto s. Circulación de los Vehículos (1) | 1989 | Impuesto s. Vehículos de Tracción Mecánica (1) | 1990 |
| Impuesto s. Gastos Suntuarios (2) (6) | 1991 | — | — |
| Impuesto s. Publicidad (2) | 1991 | — | — |
| — | — | Impuesto s. Construcciones, Instalaciones y Obras (2) | 1989 |
| Tasas (2) | 1989 | Tasas (2) | 1990 |
| — Actividades administrativas | | — Actividades administrativas | |
| — Prestación de servicios | | — Prestaciones de servicios | |
| — Aprovechamientos especiales y utilizaciones privativas del dominio público | | Precios públicos (2) | |
| | | — Prestaciones de servicios | |
| | | — Aprovechamientos especiales y utilizaciones privativas del dominio público | |
| Contribuciones especiales (5) | 1988 | Contribuciones especiales (2) | 1989 |
| Subvención del Fondo Nacional de Cooperación Municipal | 1988 | Participación de los municipios en los tributos del Estado | 1989 |

(1) De exacción obligatoria; (2) de exacción voluntaria; (3) obligatorio en municipios de más de 20.000 habitantes y voluntario en el resto; (4) obligatorio en capitales de provincia y municipios de más de 100.000 habitantes y voluntario, con la aprobación del gobierno central, en el resto; (5) obligatorio en las obras de primer establecimiento y voluntario en el resto de los casos; (6) suprimido parcialmente en 1990.

*Fuente:* SOLE VILANOVA (1992).

En concreto, la nueva Ley basa la suficiencia local en dos mecanismos financieros fundamentales: tributos propios y participación en ingresos del Estado, instrumento este último que viene a sustituir al antiguo FNCM.

El cuadro n.º 10 resume las principales modificaciones efectuadas en el sistema tributario local (9).

En general, las modificaciones deben ser evaluadas positivamente en cuanto suponen de *simplificación* y *mejora relativa en la configuración técnica* de algunos impuestos. La Ley *simplifica* notablemente el escenario tributario de las corporaciones locales, suprimiendo toda una larga lista de tributos arcaicos y de escasa defensa teórica, concretando en tres únicos impuestos obligatorios y dos potestativos la fiscalidad municipal propia (10). Además, mejora técnicamente el contenido de la fiscalidad local, al menos en tres sentidos:

- Dándole *carácter patrimonial* a la tributación sobre bienes inmuebles, frente al carácter de renta presunta (heredera de la antigua imposición estatal de producto) que tenían las anteriores contribuciones territoriales. Este cambio, sin duda más formal que real, permite, sin embargo, dotar a la nueva fiscalidad local de un mayor grado de homogeneidad con los sistemas vigentes en los países de nuestro entorno, donde la imposición sobre la propiedad sigue siendo nuclear.

- *Integrándola con la fiscalidad estatal* mediante la aplicación de cláusulas de deducción en relación con el IRPF, especialmente importante en el caso del Impuesto sobre Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IΔVTU), con lo que se moderan los problemas de doble imposición económica generados por el anterior sistema.

- Dotando de mayor *discrecionalidad* a las autoridades locales, al permitirles la libre fijación de tipos impositivos en sus impuestos propios, siempre dentro de una banda u horquilla, a efectos de respetar el principio de legalidad que afecta a todos los ingresos fiscales. Tal discrecionalidad posibilita adaptar, al menos parcialmente, los ingresos a los deseos de las autoridades locales, estimulando la rendición de cuentas por parte de éstas a sus administrados, reduciendo la asimetría en la distribución de costes y beneficios políticos derivados de las actuaciones públicas y contribuyendo, en fin, al respeto del principio constitucional de autonomía asumido explícitamente en la propia exposición de motivos de la Ley.

Respecto a esto último, y aunque forma parte de la liturgia de la financiación territorial española la creencia de que la ausencia de corresponsabilidad fiscal es el origen principal de los males que aquejan a la conducta financiera de los niveles subcentrales de gobierno, parece evidente que, en el caso de los municipios, este reproche resulta bastante escaso de fundamentos. Prueba de ello es que, quizás, el hecho más novedoso que se ha producido en los últimos tiempos es la aparición de algunas tentativas de revuelta fiscal a la luz de la plena entrada en vigor de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. Así, el aumento inducido de la presión fiscal por aplicación de los nuevos tributos tuvo dos puntos álgidos: la marcha atrás que las autoridades de la Administración central debieron dar en la revisión catastral, y las protestas, en este caso agremiadas, por la implantación a partir del 1 de enero de 1992 del Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE). El primero de ellos tuvo un fuerte impacto no sólo en la fiscalidad local (a través del Impuesto sobre Bienes Inmuebles), sino también en la estatal y autonómica (debido a su incidencia sobre las rentas de capital inmobiliario que tributan en el IRPF, o sobre el Impuesto sobre el Patrimonio, cedido a las comunidades autónomas). En el segundo caso, la protesta estaba basada en la presunta elevación de la carga fiscal esperada por la aplicación de los coeficientes multiplicadores sobre las tarifas mínimas que discrecionalmente pudieran ser aprobados por las autoridades locales, al amparo de la legalidad y en el convencimiento generalizado de que se trata de un impuesto injusto, por no adecuarse su carga a los beneficios obtenidos. Más recientemente, la elevación de la carga fiscal en concepto del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) en el Ayuntamiento de Oviedo, como consecuencia de la revisión de los valores catastrales en dicha localidad, dio lugar a una fuerte contestación popular, aún no agotada pese a la revisión a la baja del tipo impositivo adoptada por el gobierno municipal (la rebaja compensa sólo en aproximadamente un 50 por 100 el alza en las bases imponibles) y la reducción fiscal que afecta a otras figuras tributarias (IAE y contribuciones especiales).

Los citados ejemplos ponen de manifiesto hasta qué punto los ciudadanos perciben la realidad de los tributos locales, y cómo la LRHL ha supuesto un claro avance en este sentido. En cualquier caso, y aunque siempre es razonable incentivar la asunción de responsabilidades fiscales por quienes ejercen, por otra parte, competencias de gasto, en aras de una distribución simétrica de costes y beneficios políticos derivados de las actuaciones públicas, no deja de resultar sorprendente el hecho de que se conceda más responsabilidad fiscal a los municipios que a instituciones con mayor peso político, como son las comunidades autónomas. En efecto, mientras los

municipios obtienen la mitad de sus recursos apelando directamente a sus contribuyentes, y haciéndolo discrecionalmente por medio de la fijación, dentro de un amplio margen de maniobra, de los tipos impositivos que afectan a sus tributos, la responsabilidad fiscal de las comunidades autónomas se limita, en la mayoría de los casos, a recaudar tributos cedidos por el Estado, cuya capacidad normativa sigue correspondiendo a éste. Incluso se ha presentado últimamente como fórmula de corresponsabilidad fiscal la cesión a las comunidades autónomas de un porcentaje de la recaudación en su territorio del IRPF, impuesto éste de normativa estatal y gestionado en todo caso por el Estado. Para hacer frente a este contrasentido, se han elaborado algunas propuestas, no demasiado perfiladas aún, pero que presentan como punto común la posibilidad de que las comunidades autónomas asuman como tributos propios algunos de los que hoy son impuestos municipales, compensando lógicamente a los ayuntamientos por las pérdidas que, eventualmente, esta asunción les supondría (11).

En otro orden de cosas, la nueva ley regula la figura de los *precios públicos*, lo cual supone un doble motivo de flexibilidad respecto a la situación anterior, ya que esta figura, al contrario de lo que sucede con las tasas, ni está sometida a normas tributarias ni se ve limitada en su importe por el coste del servicio a financiar. El primero los hace especialmente atractivos para los gestores públicos, puesto que, de hecho, *desfiscaliza* gran parte de los servicios suministrados desde el sector público local. Como los precios públicos son considerados ingresos *no tributarios*, no están sometidos a las rigideces administrativas de las tasas, lo que es bueno para los gestores, si bien se ha argumentado que no tanto para los ciudadanos, que pueden verse privados de alguna de sus garantías.

Finalmente, en relación con las subvenciones, la nueva Ley garantiza el automatismo en la concesión de la participación en tributos del Estado, lo que también supone un avance desde la óptica de la autonomía local, y además se integran las reglas de evolución de esta fuente de ingresos según el mismo modelo utilizado para la financiación de las comunidades autónomas, con el consiguiente avance en la coordinación entre las distintas administraciones públicas. Asimismo, incorpora la posibilidad de que los entes locales participen en los tributos de las comunidades autónomas, si bien esta participación se ve minimizada por la escasez de ingresos fiscales autonómicos.

En el otro lado de la balanza, cabe también apuntar algunos defectos incorporados por la actual regulación de los tributos locales. Así, por ejemplo, y a pesar de las mejoras señaladas, es cuanto menos dudoso que el sistema tributario local garantice la suficiencia de recursos en un sentido dinámico. La razón fundamental de esta duda radica en que se han elegido para su aprovechamiento local bases impositivas poco elásticas (sobre todo en lo referente a los impuestos obligatorios) y con poca capacidad de adaptación a las necesidades de gasto municipal. Alguna fórmula de aprovechamiento del IRPF (por ejemplo, un sistema de coparticipación al estilo alemán, dada la mala experiencia sufrida con la figura del recargo) podría haber supuesto un avance en este sentido, aun cuando quizá mermara el grado de corresponsabilidad fiscal.

Por lo que se refiere a los impuestos en particular, la nueva Ley de Arrendamientos Urbanos (LAU) permite, en determinadas circunstancias, la repercusión del IBI a los inquilinos. En mi opinión, esta novedad resulta desafortunada, en la medida en que, de iure, transforma al IBI de un impuesto directo sobre la propiedad en un impuesto indirecto sobre la utilización de los inmuebles. Aun cuando existen serias dudas y una amplia polémica académica sobre la incidencia efectiva del IBI (12), la visión tradicional del impuesto sobre la propiedad como «accisa» tiende a considerarlo como regresivo.

En cuanto al IΔVTU, la principal novedad es la modificación que introduce en el sistema de determinación de la base imponible, antes ligado a los índices unitarios de valor en venta de los terrenos fijados por los ayuntamientos y ahora basado en la valoración catastral de los mismos. En principio, esto supone un avance técnico importante, en cuanto tiene de ruptura del tantas veces denostado *principio de estanqueidad tributaria*, consistente en valorar los mismos bienes según reglas diferentes para diferentes tributos, aun cuando, como veremos a continuación, la mejora no es completa. Así, aunque el artículo 108 de la LRHL indica en su apartado primero que «la base imponible de este impuesto está constituida por el *incremento real* del valor de los terrenos de naturaleza urbana puesto de manifiesto en el momento del devengo y experimentado a lo largo de un período máximo de veinte años», en el apartado segundo se establece un mecanismo *objetivo* de determinación del incremento, consistente en aplicar un porcentaje anual al valor que el terreno tenga fijado en el momento del devengo, a efectos del impuesto sobre bienes inmuebles. Este porcentaje puede ser fijado libremente por los ayuntamientos dentro de una banda fijada legalmente, y variable en función de la población de derecho de la localidad respectiva, banda que además puede ser modificada por las leyes de Presupuestos Genera-

les del Estado. En mi opinión, este sistema de determinación de la base imponible contiene dos elementos criticables:

• Por una parte, la instauración de un método objetivo de cálculo del incremento es incompatible con la afirmación de que la base imponible está constituida por el incremento real, por cuanto la estimación objetiva supone una renuncia explícita al conocimiento de los verdaderos valores. Un porcentaje libremente fijado sobre un valor (valor catastral) que tampoco es el de mercado del bien gravado no puede coincidir, si no es por mero azar, con el valor real del incremento.

• Por otra, el establecimiento de la banda de porcentajes anuales máximos y mínimos en función de la población de derecho del municipio tampoco parece ajustarse a la realidad de los incrementos. Parece obvio que la especulación inmobiliaria puede provocar sustanciales plusvalías en terrenos situados en términos municipales muy diversos, y de poblaciones muy diferentes. Pensemos, a título de ejemplo, en las revalorizaciones de terrenos en municipios de fuerte expansión turística y con escasa población de derecho, ya que el núcleo principal puede estar constituido por una elevada cifra de población flotante, y contrapongamos esta situación a la de ayuntamientos establecidos en zonas industriales en declive, con mayores cifras de población de derecho y menores revalorizaciones del suelo urbano.

El otro gran avance de la regulación actual respecto a la anterior es que se permite deducir de la cuota del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas estatal el 75 por 100 de la cuota del IΔVTU, lo que reduce (al menos en tres cuartas partes, y por lo que se refiere al citado impuesto) la doble imposición económica. No obstante, aún pervive la sobreimposición en los impuestos de Sociedades y Sucesiones, amén de la relativa al 25 por 100 de la cuota no compensada en el IRPF (13). Por otra parte, la heterogeneidad de las bases gravadas (al ser diferentes los criterios utilizados en los distintos impuestos) constituye otro supuesto de imperfección técnica que aún permanece en la configuración actual del impuesto. Una propuesta de regulación alternativa (14) podría consistir en mantener un impuesto propio para los municipios, configurado de tal modo que la base imponible se acercase lo más posible al valor de la plusvalía real. A estos efectos, la forma concreta de determinación de la misma debería ser análoga a la utilizada para calcular los incrementos de patrimonio en los impuestos personales. Igualmente, en el supuesto de transmisión de edificaciones podría utilizarse algún elemento objetivo a efectos de discriminar entre el valor del suelo y el de las construcciones, elemento que muy bien podría estar constituido por las proporciones que ambos valores supusieran en la valoración catastral (utilizada a efectos de otros impuestos, tanto locales como estatales). Los tipos impositivos deberían ser susceptibles de variación entre localidades, con objeto de garantizar la autonomía y la responsabilidad política de las autoridades locales, si bien deberían fijarse unos topes, al menos máximos, para evitar posibles problemas de inconstitucionalidad como los que afectaron en su día a la ya comentada Ley de Medidas Urgentes de 1983. Por último, para evitar la doble imposición, debería arbitrarse algún sistema de compensación total. En este sentido, dada la previsible divergencia de tipos impositivos, derivada tanto de decisiones políticas de las autoridades locales como, por supuesto, del distinto potencial económico de los contribuyentes, en mi opinión, tal vez una alternativa razonable sería utilizar un sistema análogo al empleado para corregir la doble imposición internacional; es decir, deducir de la cuota del impuesto personal la menor de dos cantidades:

— lo efectivamente satisfecho como impuesto local, o

— el resultado de aplicar el tipo efectivo medio del impuesto personal a la plusvalía obtenida.

Por su parte, el Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE) sigue manifestándose como un tributo absolutamente alejado de la verdadera capacidad de pago de los contribuyentes, dado que grava el mero ejercicio de actividades, independientemente de los resultados económicos de éstas. Una vez más, algún tipo de gravamen de la renta podría haber sido una elección más equitativa.

Finalmente, el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO) es el único de los actuales impuestos que carece de antecedentes inmediatos en las haciendas locales españolas. Es, por tanto, una novedad absoluta de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. Además, mientras en su origen los distintos impuestos locales han sido defendidos como instrumentos tributarios bien sobre la base del principio del beneficio, bien en función de la capacidad de pago, e incluso a veces como modalidades *sui generis* de impuestos «pigouvianos» tendentes a corregir efectos externos negativos (Impuesto sobre Vehículos, por ejemplo), desde el punto de vista teórico es difícil encontrar algún tipo de justificación técnica al ICIO, por cuanto ninguno de estos principios parecen estar detrás de su objeto de gravamen.

En efecto, dado que el artículo 101 de la Ley define al ICIO como un impuesto *indirecto,* cuyo hecho

imponible es «la realización, dentro del término municipal, de cualquier construcción, instalación u obra para la que se exija la obtención de la correspondiente licencia de obras o urbanística, se haya obtenido o no dicha licencia, siempre que su expedición corresponda al Ayuntamiento de la imposición», podría parecer que el ICIO podría ser justificado sobre la base del principio del beneficio, dado que se pone en relación con la expedición de licencias de obras o urbanísticas por parte municipal. Sin embargo, se añade que el impuesto será exigido aun cuando *no* haya sido obtenida dicha licencia, lo cual elimina, a mi juicio, cualquier tipo de racionalidad a esta justificación. Además, el ICIO es *compatible* con la correspondiente tasa por licencias de obras (ésta sí ligada al principio del beneficio), por lo que, de justificarlo con arreglo a este principio, supondría incurrir en un supuesto de doble imposición. Por otra parte, fundamentar el impuesto en el principio de capacidad de pago resulta, si cabe, aún más arriesgado, y ello por diversas razones. De un lado, si quisiéramos encontrar argumentos en la presunta capacidad económica de las empresas constructoras, deberíamos tener en cuenta que la actividad de estas empresas ya es gravada a escala local por el IAE, por lo que el ICIO justificado de este modo constituiría, una vez más, un supuesto de doble imposición, que atentaría además contra el principio de neutralidad impositiva, al penalizar especialmente a un tipo concreto de actividad (la constructora, en este caso). Pero es que, además, hemos dicho que el ICIO se configura como un impuesto indirecto, y por tanto repercutible al adquirente o beneficiario de la construcción u obra correspondiente. Desde esta óptica, el impuesto sería, en última instancia, redundante con otros impuestos como, por ejemplo, el IVA estatal, o incluso (salvando las distancias, dado que su naturaleza es distinta) el IBI municipal. Por lo tanto, parece razonable plantear serias dudas acerca de su incidencia efectiva y deducir que son razones estrictamente recaudatorias, fundadas en el peso que tiene la construcción en la actividad económica de las ciudades, las que han llevado a introducir este nuevo tributo en el sistema fiscal municipal.

En cuanto a las transferencias intergubernamentales, y en lo que respecta a los municipios, de los defectos observados en el sistema de subvenciones generales e incondicionadas anterior a la reforma (Fondo Nacional de Cooperación Municipal), tres aspectos concretos eran especialmente reseñables, a saber: su *escasa* cuantía, que le hacía subordinar la financiación local a otros objetivos macroeconómicos; su carácter de *fondo pactado o negociado anualmente*, que introducía incertidumbres presupuestarias en la gestión financiera local y conflictos políticos en las relaciones económicas intergubernamentales, y sus *deficientes criterios de distribución*, que premiaban fuertemente a los municipios más poblados y confundían perversamente los conceptos de capacidad y esfuerzo fiscal. A la vista de la nueva regulación, cabría añadir que algunos de los defectos indicados se han corregido, al menos parcialmente; permaneciendo, por el contrario, algunos datos insatisfactorios.

Concretamente, y por lo que se refiere a su cuantía, en el momento de aprobarse la Ley parecía existir un alto grado de consenso en que el importe de la financiación inicial definitiva (433.000 millones) era una cantidad razonable. De hecho, suponía un notable incremento respecto a la dotación del FNCM para 1988 (340.498 millones), que venía a romper una tendencia de subordinación al crecimiento de otras partidas del gasto estatal. Además, el crecimiento de la ahora llamada participación en impuestos del Estado (PIE) se sitúa prácticamente en los mismos niveles que el crecimiento del conjunto de ingresos no financieros de los municipios, lo que, situado en el nuevo escenario tributario local, en el que se ha ampliado notablemente la capacidad fiscal de los ayuntamientos, admite pocos argumentos en defensa de una presunta postergación de la financiación local por el Estado. Este último comentario enlaza directamente con lo que es la otra gran mejora del sistema, cual es el *automatismo* que supone la concreción de la dotación global del fondo de subvenciones englobado bajo el epígrafe PIE. Este automatismo, además de suponer un avance desde la óptica de la autonomía local y minimizar los conflictos políticos entre las administraciones central y municipal por el *reparto del pastel*, se lleva a efecto con base en unas reglas que incorporan el mismo modelo utilizado para la financiación de las comunidades autónomas, con el consiguiente avance en coordinación entre las distintas administraciones públicas, si bien la supresión del *gasto estatal equivalente* como soporte mínimo de evolución de la financiación local y su sustitución por el *índice de precios al consumo*, a diferencia de su mantenimiento en la esfera autonómica, debe ser evaluado también positivamente por razones de concordancia cualitativa con el rango de competencias atribuidas a los ayuntamientos.

Sin embargo, donde no ha habido especiales avances es en materia de criterios de distribución interna del Fondo, hasta el punto de que pocos han sido en la práctica los cambios introducidos. Así, se mantiene a las grandes metrópolis (Madrid y Barcelona) fuera del régimen general, aspecto este razonable, dada su macrodimensión y los problemas específicos que tales megápolis manifiestan, pero

además se mantiene también la compensación especial —al menos hasta 1998 (15)— para los municipios integrantes de las áreas metropolitanas de Madrid y Barcelona, aspecto éste más discutible por cuanto tiene de privilegio específico, en una Ley general, para estos municipios por razón exclusivamente de su localización. Evidentemente, pueden existir argumentos en defensa de este tratamiento excepcional, como por ejemplo el tratarse de ciudades-dormitorio que sufren efectos externos propios de la proximidad a la gran ciudad, pero no cabe duda de que existe otro gran número de municipios con problemas particulares derivados de su especialización física o productiva (por ejemplo, municipios turísticos, municipios de montaña o localidades fronterizas) cuyas particularidades no se ven recogidas en la Ley.

Por otra parte, la garantía de una financiación mínima fijada como incremento sobre la recibida en el pasado tiene el efecto de comprimir el funcionamiento de los criterios generales de distribución del Fondo, perpetuando, en buena medida, algunas disfunciones que pudieran venir originadas por el mal funcionamiento de los criterios utilizados en los períodos anteriores. Así, si de la confusión entre esfuerzo y capacidad fiscal se hubiese derivado un tratamiento favorable a municipios especialmente «ricos», la incorporación de cláusulas como la citada pudieran tener el efecto indeseable de salvaguardar para el futuro esa situación de privilegio.

Otra de las críticas habituales a los criterios de distribución del anterior FNCM era que el rango de coeficientes que ponderaban la población (1-1,85) era excesivamente amplio, máxime cuando tales coeficientes servían para distribuir el 70 por 100 del Fondo (excluidos los ajustes previos). De ahí que se argumentara que tal rango de coeficientes, además de primar excesivamente a los municipios más poblados, suponía, en la práctica, negar implícitamente la existencia de economías de escala en la provisión de bienes y servicios públicos, sobredimensionando la importancia del problema de la congestión. Este defecto no sólo no se ha corregido, sino que se ha aumentado con la incorporación del coeficiente 2,85 para los municipios grandes (primero para los de más de 700.000 habitantes, y desde 1992 para los de más de 500.000). En realidad, si los coeficientes de ponderación pretendieran abordar ambos problemas (economías de escala y congestión), el rango debería ser establecido en forma de U, es decir, con coeficientes altos para los municipios pequeños (incapaces, por razón de dimensión, de aprovechar economías de escala) y para los muy grandes (que padecerían en mayor medida los costes de congestión), y coeficientes más reducidos para los municipios de tamaño intermedio (que sufrirían en menor medida ambos problemas).

Finalmente, la nueva fórmula para el cómputo del esfuerzo fiscal corrige, aunque no totalmente, las disfunciones originadas en este sentido por el sistema anterior. Así, mientras que antes se identificaba el esfuerzo fiscal con la recaudación per cápita (lo que, evidentemente, incorporaba más bien características de capacidad fiscal, máxime cuando la autonomía municipal para fijar su recaudación era mínima), la nueva expresión es mucho más coherente con el objetivo buscado, aunque, a nuestro juicio, todavía podría ser perfeccionada. Esta expresión es:

$$Efm = \left( 0{,}8 \cdot \frac{Rc\,0}{Rpm} + 0{,}2 \cdot \frac{Tm}{Tn} \cdot \frac{Bum}{Bun} \right) \cdot \frac{Pm}{Pn}$$

donde,

*Efm*, es el esfuerzo fiscal medio del municipio.

*Rc* 0, es la recaudación líquida obtenida por las contribuciones territoriales rústica y pecuaria, y urbana (posteriormente IBI), las licencias fiscales de actividades comerciales e industriales y de actividades profesionales y de artistas (posteriormente IAE), Impuesto sobre Circulación de Vehículos (posteriormente IVTM) e Impuesto sobre Incremento de Valor de los Terrenos (posteriormente IΔVTU) (16).

*Rpm*, es la recaudación potencial máxima, es decir, la que se habría obtenido de haberse aplicado los tipos, tarifas, índices y módulos máximos legalmente autorizados a los impuestos citados.

*Tm*, es el tipo medio del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas en el municipio correspondiente.

*Tn*, es el tipo medio del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas en los territorios de régimen común.

*Bum*, es la base imponible media por habitante de la Contribución Territorial Urbana (posteriormente IBI) en el municipio correspondiente.

*Bun*, es la base imponible media por habitante de la Contribución Territorial Urbana (posteriormente IBI) en los municipios de los territorios de régimen común.

*Pm*, es la población de derecho en el municipio correspondiente.

*Pn*, es la población de derecho en los municipios de los territorios de régimen común.

Concretamente, el 80 por 100 del esfuerzo fiscal viene definido como cociente entre la recaudación real y la recaudación potencial máxima de los impuestos municipales, recaudación que, *ahora sí*, depende directamente de las autoridades locales, encargadas de fijar los correspondientes tipos a sus impuestos, y que, por lo tanto, refleja fielmente el esfuerzo fiscal. Sin embargo, el 20 por 100 restante todavía incorpora elementos de capacidad fiscal susceptibles de generar efectos perversos. En particular, la expresión *Tm/Tn* premia a los municipios en los cuales el tipo medio del IRPF es superior a la media nacional, lo que con un IRPF progresivo, igual para todos los territorios de régimen común, y fijado y gestionado por el Estado, únicamente puede indicar dos cosas, o bien en nuestro municipio hay menos fraude (cuestión difícil de sostener), o bien nuestros contribuyentes «ganan más renta», es decir, tienen mayor *capacidad fiscal*. Del mismo modo, la expresión *Bum/Bun* premia a las localidades en las que el valor de la propiedad inmobiliaria es mayor que la media (hablamos de base imponible media por habitante), lo cual también implica, en última instancia, una mayor *capacidad fiscal*. Como quiera que ambas variables llevan signo positivo, la fórmula tiende a beneficiar a los «más ricos», lo cual actúa en un sentido claramente antirredistributivo. En consecuencia, y en mi opinión, si lo que se pretende es premiar a aquellos municipios que asumen en mayor medida sus propias responsabilidades de gestión tributaria, sobre la base del principio de «internalización de costes» —es decir, financiando en la mayor medida posible sus gastos con cargo a sus propios recursos tributarios—, hubiese sido preferible dejar la expresión del esfuerzo fiscal medio reducida a la primera parte, es decir

$$Efm = \frac{Rc\,0}{Rpm} \cdot \frac{Pm}{Pn}$$

Con todo, es preciso poner de manifiesto las dificultades que acarrea resumir en una única fórmula las necesidades de gasto de un colectivo tan heterogéneo como el que suponen los más de 8.000 municipios existentes en la actualidad en nuestro país, con especificidades físicas y productivas tan variadas. Con objeto de hacer frente a un problema como el planteado, tal vez sería interesante estudiar la posibilidad de dar algún tipo de participación a las comunidades autónomas a la hora de fijar los criterios para la distribución de la PIE, cuestión ésta sobre la que volveré más adelante, al resumir los cabos sueltos de la reforma.

Por último, y en lo que respecta al otro nivel importante de la Administración local (diputaciones provinciales, consejos y cabildos insulares), ya hemos comentado cómo este nivel de gobierno (exceptuando, obviamente, las diputaciones forales) ha disfrutado de pocos ingresos fiscales propios, siendo mucho más dependiente de las transferencias recibidas del Estado. En particular, hasta 1981, sus únicas figuras tributarias (al margen siempre de las tasas y contribuciones especiales) eran un *recargo sobre el ITE*, impuesto estatal multifásico en cascada que, por aquel entonces, constituía el núcleo de la tributación indirecta en nuestro país, a pesar de los nocivos efectos económicos que generaba un impuesto de esas características, y un *recargo sobre las licencias fiscales municipales*, tributo éste también fuertemente contestado. En consecuencia, no sólo carecían de impuestos propios, sino que lo único asimilable que tenían (los recargos sobre un impuesto estatal y sobre dos impuestos municipales) estaba fuertemente contraindicado desde la teoría de la Hacienda Pública, además de no permitirles ejercer ningún grado de discrecionalidad a la hora de fijar su recaudación, ya que los tipos de recargo venían fijados por el Estado, con lo que, de facto, ambos tributos se convertían en una especie de participación territorial (del 100 por 100) sobre dos tributos, sin competencias normativas.

En 1981, por medio de la Ley 7/1981, de 25 de marzo, se decide crear un nuevo tributo propio para las diputaciones provinciales, a añadir a los recargos citados, cual es el *canon sobre la producción de energía eléctrica*. Sin embargo, hemos visto cómo la implantación en el ámbito estatal del IVA a partir de 1986 va a modificar fuertemente este esquema, al traer consigo la supresión del ITE (y con él la de su recargo provincial) y del canon sobre la producción de energía eléctrica, incrementándose las subvenciones estatales incondicionadas con objeto de suplir las consiguientes pérdidas de recaudación, de modo que desde entonces, y hasta la LRHL, el único «impuesto» provincial que permanece es el recargo sobre las licencias fiscales. La supresión de éstas por la citada ley y su sustitución por el IAE no implica, sin embargo, la abolición del recargo, sino que, por el contrario, esta nueva ley es más «generosa» con las diputaciones provinciales, al permitirles no sólo establecer un recargo sobre el nuevo IAE, sino fijar, lo que es una importante novedad, el tipo de éste, con un tope máximo del 40 por 100 (art. 124 de la LRHL). En todo caso, el recargo se define como un porcentaje único sobre las cuotas *mínimas* del IAE; es decir, se excluyen explícitamente de la base del recargo tanto los incrementos generados por la aplicación de coeficientes superiores a la unidad por parte de los ayuntamientos como los originados por aplicación de índices de situación. En

consecuencia, el recargo sobre el IAE, con una mayor dosis de autonomía, pasa a ser el único tributo propio de las diputaciones, junto con las tasas y las contribuciones especiales, de modo que las diputaciones de régimen común siguen siendo esencialmente administraciones públicas fuertemente dependientes en el campo financiero de las subvenciones o transferencias de otros niveles de gobierno, especialmente del Estado.

En este sentido, la principal fuente de financiación externa para estas diputaciones es también la participación en tributos del Estado (PIE), subvención incondicionada cuya regulación guarda bastantes similitudes con la analizada para el ámbito municipal, aun cuando existen algunas diferencias dignas de ser tenidas en cuenta. Así, el período de validez temporal, las reglas para la determinación de la PIE y las reglas de evolución, así como la remisión a las leyes de Presupuestos Generales del Estado para su concreción cuantitativa definitiva, son idénticos a los expuestos para los ayuntamientos, como también coinciden las cláusulas de salvaguardia de financiación mínima en relación con la recibida en años anteriores. Varían, sin embargo, los criterios de distribución del «fondo» así originado. El artículo 126.1 de la LRHL establece como criterios generales a concretar por las Leyes de PGE:

CUADRO N.º 11

**GASTOS DE LAS ENTIDADES LOCALES ESPAÑOLAS**
**(Millones de pesetas. Liquidaciones 1992)**

| | *Municipios* | *Diputaciones (R. Común)* | *Diputaciones (R. Foral)* | *Otros entes locales* | *Total entidades locales* |
|---|---|---|---|---|---|
| Gastos de personal | 920.211 | 188.439 | 28.257 | 7.230 | 1.144.146 |
| Transferencias corrientes | 179.690 | 73.262 | 626.973 | 11.293 | 891.218 |
| Gastos corrientes | 2.024.650 | 392.316 | 682.116 | 31.409 | 3.130.491 |
| Inversiones reales | 543.170 | 100.512 | 61.649 | 14.728 | 720.059 |
| Transferencias de capital | 58.152 | 40.029 | 28.285 | 9.642 | 136.108 |
| Gastos de capital | 601.322 | 140.541 | 89.934 | 24.370 | 856.167 |
| Cargas financieras | 487.851 | 155.294 | 51.488 | 8.871 | 703.504 |
| Gastos totales | 2.930.672 | 676.181 | 819.836 | 61.858 | 4.488.547 |

*Fuentes:* Cuentas de las administraciones públicas.

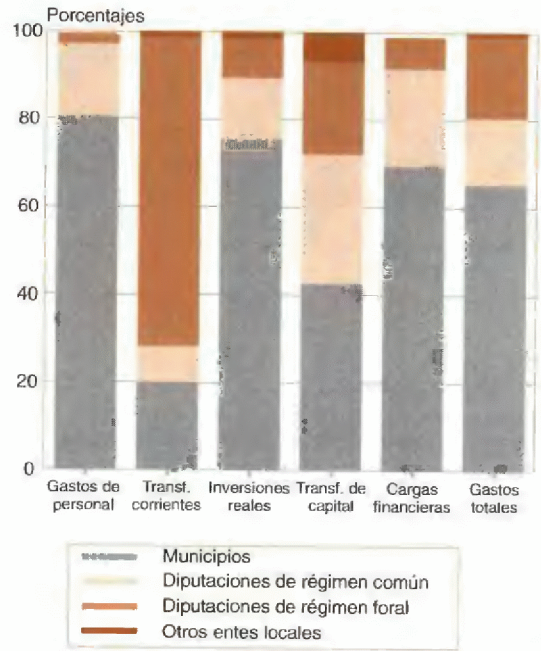
CUADRO N.º 12

**PRESUPUESTOS DE INGRESOS DE LAS DIPUTACIONES, CONSEJOS Y CABILDOS INSULARES**
**(Millones de pesetas. Liquidaciones 1992)**

| | *Municipios* | *Diputaciones de régimen común* | *Diputaciones de régimen foral* | *Total provincial* | *Otros entes locales* | *Total entidades locales* |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Impuestos directos | 761.020 | 24.583 | 372.313 | 396.896 | 3.011 | 1.160.927 |
| Impuestos indirectos | 92.939 | 27.491 | 295.504 | 322.995 | 0 | 415.934 |
| Tasas y otros ingresos | 506.837 | 81.386 | 22.012 | 103.398 | 12.849 | 623.084 |
| Transferencias corrientes | 879.740 | 330.497 | 38.855 | 369.352 | 21.560 | 1.270.652 |
| Ingresos patrimoniales | 58.883 | 11.886 | 17.969 | 29.855 | 924 | 89.662 |
| Enajenación de inversiones reales | 52.968 | 1.331 | 859 | 2.190 | 270 | 55.428 |
| Transferencias de capital | 199.400 | 72.214 | 16.576 | 88.790 | 17.123 | 305.313 |
| Variación de activos financieros | 25.405 | 44.487 | 2.405 | 46.892 | 579 | 72.876 |
| Variación de pasivos financieros | 435.858 | 139.321 | 55.650 | 194.971 | 7.209 | 638.038 |
| INGRESOS TOTALES | 3.021.110 | 735.236 | 820.143 | 1.555.379 | 63.525 | 4.640.014 |

*Fuentes:* Cuentas de las administraciones públicas.

GRÁFICO 3
**DISTRIBUCIÓN DE ALGUNAS PARTIDAS SIGNIFICATIVAS DE GASTO DE LAS ENTIDADES LOCALES ESPAÑOLAS (Liquidaciones 1992)**




«...A) El número de habitantes de derecho de la respectiva Provincia o Isla, según los últimos Padrones Municipales oficialmente aprobados.

B) La superficie.

C) Número de habitantes de derecho de los municipios menores de 20.000 habitantes en relación al total de habitantes de la Provincia o Isla.

D) La inversa de la renta per cápita.

E) Otros criterios que se estimen procedentes (...)».

La concreción práctica efectuada por la Ley de PGE para 1990, y mantenida hasta la fecha, ha dado lugar a la siguiente fórmula de distribución:

$$T_i = 0{,}70.P_i + 0{,}125.S_i + 0{,}10.D_i + 0{,}05.IRENTA_i + \\ + 0{,}025.ENERG_i$$

donde,

$T_i$ es la transferencia recibida por la diputación i-ésima en concepto de PIE.

$P_i$ es la población provincial de derecho, según el último censo vigente de la provincia i-ésima.

$S_i$ es la superficie de la provincia i-ésima.

$D_i$ es una medida de la dispersión de la población en la provincia i-ésima, medida en función de la población de derecho residente en municipios de menos de 20.000 habitantes.

$IRENTA_i$ es la inversa de la relación entre el VAB provincial y la población de derecho en la provincia i-ésima, según datos del último año conocido.

$ENERG_i$ es la potencia instalada para la producción de energía eléctrica en la provincia i-ésima.

Como se ve, además de introducir ponderaciones para las cuatro variables indicativas de necesidad explícitamente reguladas por la LRHL, se incorpora una nueva variable al amparo de la autorización genérica del apartado E del artículo 126.1, si bien con ponderación muy reducida, con objeto de beneficiar a aquellas diputaciones que han sido más perjudicadas por la supresión del canon para la producción de energía eléctrica en 1986.

En cuanto a las variables de necesidad, la principal diferencia en relación con la fórmula utilizada para la financiación de los ayuntamientos es la in-

GRÁFICO 4
**ESTRUCTURA DEL GASTO DE LAS ENTIDADES LOCALES ESPAÑOLAS (Liquidaciones 1992)**

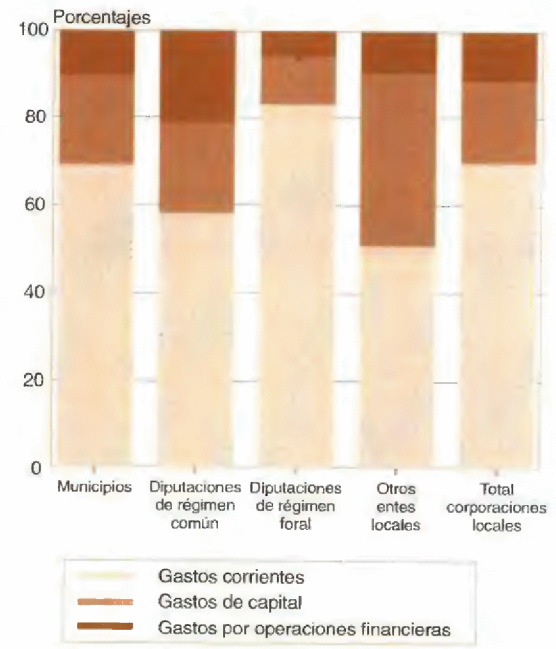
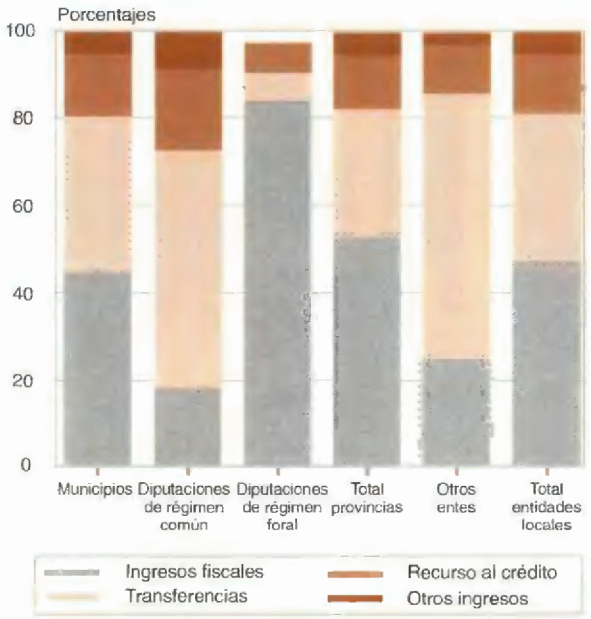


GRÁFICO 5
**PRESUPUESTOS DE INGRESOS DE LAS DIPUTACIONES, CONSEJOS Y CABILDOS INSULARES**
**(Millones de pesetas. Liquidaciones 1992)**




corporación de variables como la superficie y la pobreza relativa, como complemento de la población, variable esta última que sigue considerándose el indicador principal de necesidad, si bien aquí sin ponderarse ni por estratos de población ni por esfuerzo fiscal. En realidad, frente a la fórmula municipal, que beneficiaba fuertemente a las grandes ciudades a través de los coeficientes de ponderación por estratos, la fórmula provincial incorpora un elemento de signo contrario, como es la variable dispersión de la población, con una ponderación del 10 por 100 del global del Fondo. La mayor especialización de las diputaciones en gastos de inversión, sobre todo infraestructuras, es lo que justifica estas diferencias en los criterios de distribución. Del mismo modo, la ausencia de una verdadera capacidad tributaria provincial propia (muy reducida, como hemos visto) desaconseja la introducción de variables de esfuerzo fiscal, al tiempo que la necesidad específica cubierta en el ámbito municipal por la variable «unidades escolares» carece de relevancia en el campo provincial. En todo caso, y esta es otra novedad importante que afecta a las diputaciones, se desglosa dentro de la PIE una cantidad correspondiente a la asignación para el fondo de asistencia sanitaria común, referente al mantenimiento de sus centros sanitarios de carácter no psiquiátrico.

Para concluir, los cuadros n.os 11 y 12 y los gráficos 3, 4 y 5 ofrecen algunos datos relativos a la estructura presupuestaria de las diversas entidades locales tras la última reforma.

## VI. ALGUNOS PROBLEMAS PENDIENTES

Como se ha puesto de manifiesto en el apartado anterior, la Ley Reguladora de las Haciendas Locales ha introducido innegables mejoras en el sistema de financiación de las localidades españolas, entre las que quizá cabría destacar como especialmente relevantes los avances en autonomía-discrecionalidad a la hora de determinar el montante de la recaudación tributaria y el automatismo en la evolución de las transferencias incondicionales. Por su parte, en el pasivo de la Ley apuntábamos algunas deficiencias técnicas en la regulación de determinados tributos y cuestionábamos la equidad de los criterios de distribución de las subvenciones generales a los municipios. Con todo, aún cabe apuntar algunos flecos o aspectos pendientes de abordar si se desea cerrar convenientemente el sistema de relaciones intergubernamentales necesario para concluir eficientemente el proceso de descentralización fiscal. Aun cuando ya lo he sugerido en otro lugar (17), me permito concluir este trabajo reiterando los siguientes problemas.

### 1. La ordenación del territorio

En España existen actualmente más de 8.000 municipios. De ellos, más del 95 por 100 tiene menos de 20.000 habitantes; el 86 por 100, menos de 5.000, y aproximadamente el 60 por 100, menos de 1.000. Entre ellos hay, lógicamente, localidades con especialidades productivas y de servicios muy diversas. Así, existen municipios rurales, localidades de alta montaña, otros con atractivo turístico, enclaves industriales, ciudades dormitorio, áreas especializadas en segundas residencias, capitales comerciales o grandes metrópolis. Encontrar una ley que satisfaga por igual las necesidades financieras de todo este amplio elenco de localidades no parece una tarea sencilla.

Desde la óptica de la eficiencia en la provisión de servicios públicos, parece excesivo el número de pequeños municipios, por cuanto esta proliferación impide el aprovechamiento de cualquier tipo de economías de escala, tanto en lo que respecta a la gestión

de los servicios propiamente dicha como en lo referente a la gestión tributaria.

De acuerdo con el marco analítico de la teoría del federalismo fiscal, el número ideal de jurisdicciones locales sería aquel que aprovechase al máximo las economías de escala, teniendo en cuenta la dimensión espacial de los servicios públicos a suministrar y los costes inherentes a la prestación de estos servicios (18). Evidentemente, no todos los servicios locales tienen la misma dimensión espacial en términos de los usuarios a los que presuntamente van a afectar, pero ello no implica que, en la práctica, no deban constituirse municipios de una dimensión mínima sin perjuicio de su coexistencia con otro tipo de instituciones *ad hoc*, máxime cuando está generalmente asumido que «los costes de provisión de buena parte de los bienes/servicios que oferta el sector público tienen forma de U. Esto es, hasta un determinado nivel de población, el coste de provisión per cápita es decreciente» (19). En consecuencia, sería deseable adoptar una política decidida tendente a fusionar municipios, venciendo mediante la información las resistencias localistas que, sin duda, se manifestarán, a efectos de dotar a estas localidades de una base mínima de población que permita aprovechar de un modo más eficiente los recursos técnicos y humanos necesarios para una mejor satisfacción de las necesidades cubiertas por los servicios públicos locales.

## 2. El papel de las comunidades autónomas

Durante los pasados años, han surgido ciertas desavenencias políticas entre los responsables de la Administración central y los de algunas comunidades autónomas a propósito de la regulación del régimen local. En mi opinión, un Estado que pretenda ser efectivamente descentralizado debe permitir que los entes territoriales inferiores jueguen un papel protagonista en el desarrollo de la organización espacial de sus circunscripciones, y ejemplos existen en algunos países europeos, en los que los gobiernos intermedios tienen atribuidas potestades importantes en este terreno. Quizá falte en España una voluntad decidida de profundizar en la descentralización, con todo lo que ello implica, y principalmente con la cesión por parte del Estado de un mayor poder normativo en materia de régimen local a las comunidades autónomas. Cierto es que la Constitución limita parte de esos posibles desarrollos (por ejemplo, consagrando la figura de las diputaciones provinciales, contra lo que serían los deseos de organización territorial en algunas comunidades), pero no es menos cierto que las comunidades autónomas podrían jugar un papel más destacado del que actualmente desempeñan. Concretamente, y además de lo sugerido anteriormente en relación con la posible asunción de tributos locales, yo señalaría tres ámbitos en los cuales se podría desarrollar este protagonismo (20).

A) *La ordenación del territorio*

La tarea de reducir el número de municipios y crear las instituciones necesarias para la prestación de servicios especiales podría perfectamente ser impulsada por las comunidades autónomas, dado que sería de esperar que en un marco territorial restringido las diferencias entre municipios fuesen menores que a un nivel más general. Las bases mínimas de población para formar municipios podrían de este modo diverger entre comunidades, según las especialidades físicas y productivas propias del territorio.

B) *La distribución de subvenciones*

De acuerdo con el argumento expuesto en el apartado anterior, quizá fuera razonable sustituir la actual fórmula de distribución de la participación municipal en los ingresos del Estado (subvenciones incondicionales) por un nuevo sistema organizado en dos etapas. La primera consistiría en distribuir el fondo global entre las quince comunidades autónomas de régimen común sobre la base exclusivamente de la población (como medida objetiva principal de necesidades) y quizás de algún indicador de capacidad fiscal (con objetivos niveladores). En una segunda etapa, serían las comunidades autónomas quienes redistribuirían esos fondos entre sus municipios, atendiendo en cada caso a indicadores de necesidad que podrían, una vez más, ser diferentes según los territorios, dado que las comunidades autónomas serían más conscientes de la estructura de sus territorios y podrían reflejarla más adecuadamente en fórmulas independientes.

C) *Apoyo general a las localidades*

La citada proliferación de pequeños municipios existente en España provoca, además de los ya comentados problemas de escala en la prestación de servicios públicos, situaciones de falta de personal técnico cualificado para la gestión diaria de los asuntos consistoriales. Así, por ejemplo, son numerosos los municipios que carecen de interventor, secretario o tesorero, o deben compartir alguno de estos funcionarios con otros municipios. Por supuesto, otros técnicos más especializados —como arquitectos, economistas o ingenieros— es impensable hallarlos vinculados permanentemente a la mayor parte de los ayuntamientos españoles. Por todo ello, se

hace especialmente necesaria la intervención decidida de las comunidades autónomas como instituciones capacitadas para prestar apoyo técnico y de gestión a las localidades, sobre todo a los pequeños municipios, en tanto no se proceda a una sustancial reforma de la dimensión mínima de este nivel de la Administración. Del mismo modo, la profundización en el proceso de descentralización debería llevar consigo un incremento de las responsabilidades de las comunidades autónomas en materia tributaria, más acorde con sus niveles competenciales, quizás a través de la asunción de algún tributo local, y en ese caso, podría incrementarse el apoyo financiero de los entes autonómicos a los locales a través de la constitución de fondos de ayuda similares al que se estructura en el ámbito estatal mediante la llamada participación en ingresos estatales. En todo caso, parece conveniente que sean las comunidades autónomas quienes se preocupen de compensar, dentro de lo posible, los desequilibrios internos de base territorial dentro del espacio de su jurisdicción.

## 3. La gestión de los servicios públicos

Un tercer problema a plantearse en el ámbito local es el derivado de las rigideces de las formas de gestión pública. Aunque parte de los problemas de gestión en la prestación de servicios públicos pueden ser identificados como problemas de escala en el sentido apuntado al hablar de la ordenación del territorio, existe otro componente derivado de la idiosincrasia de los sistemas de gestión pública utilizados tradicionalmente en nuestro país. Concretamente, en los últimos tiempos se ha venido insistiendo en el hecho de que, a la hora de evaluar los resultados de la gestión pública de los recursos, sea en la esfera estatal o descentralizada, han venido predominando los controles de legalidad sobre los de eficiencia, o, cuanto menos, efectividad (21). Aun en momentos como los actuales, en los que experiencias recientes de corrupción política han abonado especialmente el terreno para la popularidad de las propuestas tendentes a extremar los controles de legalidad en el ámbito de la gestión pública, en mi opinión, eliminar rigideces y ensayar otras formas de gestión, incorporando factores de competencia, tanto internos (en el seno de las propias administraciones públicas locales) como externos (provisión privada de servicios públicos), podría mejorar el bienestar de los ciudadanos (22).

## 4. Aprovechamiento local del IRPF

Finalmente, y en materia estrictamente tributaria, no sería ocioso realizar algunos comentarios acerca de la utilización de la renta personal como hecho imponible en el ámbito local. La experiencia comparada nos dice que la imposición sobre la renta ha sido, y es, una importante fuente de ingresos para las haciendas locales de numerosos países, en una u otra forma de aprovechamiento, sea a través de participaciones en la recaudación del impuesto estatal (Alemania), con fijación local de tipos proporcionales sobre las mismas bases del impuesto nacional (Suecia, por ejemplo), o mediante recargos sobre el impuesto del Estado (Bélgica). En concreto, es quizás en los países nórdicos donde existe una más larga tradición de imposición local sobre la renta.

Como ventajas fundamentales de este tipo de fiscalidad (23), se suelen esgrimir las de su equidad y flexibilidad, además de su perceptibilidad y economicidad si se articula correctamente. Como pasivos, por el contrario, y dado que normalmente su uso viene ligado, en alguna medida, al impuesto estatal, se citan a veces algunos de los problemas que afectan a éste, como por ejemplo el de reproducir las mismas bolsas de fraude, además de algunos posibles inconvenientes ligados a la movilidad de la población (que, en concreto, afecta a unos factores productivos más que a otros) o a la distribución espacial de la población por niveles de renta.

Con todo, lamentablemente, en el caso español se debe hacer frente además a una dificultad añadida y, por el momento, a mi juicio, insalvable, cual es la relativamente reciente experiencia ligada a la Ley de Saneamiento de 1983. La mala articulación legal del recargo local sobre la cuota líquida del IRPF, con su correspondiente declaración de inconstitucionalidad y los problemas políticos entre administraciones a que dio lugar, unida a su explotación casi diría que abusiva por parte de algunos ayuntamientos, con las correspondientes muestras de rechazo popular al mismo, han invalidado por bastante tiempo esta importante opción fiscal, como lo demuestra su no consideración siquiera en la discusión sobre la nueva Ley de Haciendas Locales.

**NOTAS**

(*) Una parte de este trabajo está basada en el capítulo 4 del *Manual de hacienda autonómica y local*, publicado recientemente por la editorial Ariel, y del que soy coautor con el profesor Carlos Monasterio.

(1) Para una revisión de las particularidades del sistema de financiación local en los territorios forales, especialmente en lo que respecta a las relaciones internas de la hacienda vasca y a los criterios de distribución de los fondos forales de financiación municipal, *vid.* Monasterio y Suárez Pandiello (1996), capítulos 8 y 14. Sobre la evolución del endeudamiento local, además del manual citado, *vid.* Ezquiaga (1995).

(2) La razón de presentar esos dos años es dar una primera aproximación a la incidencia que sobre la financiación local ha ejercido la

reforma fiscal estatal, y en concreto la implantación del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

(3) En realidad, el aprovechamiento local de la vieja imposición estatal de producto es anterior a la aparición del IRPF en el ámbito estatal, por cuanto desde la Ley 41/1975, de 19 de noviembre, de Bases del Estatuto de Régimen Local, se les reconoce el derecho a participar en el 90 por 100 de la recaudación de estos tributos, lo que figuraba como participación en impuestos estatales y, a efectos contables, como transferencias corrientes. El cambio, por lo tanto, no lo ha sido tanto en relación con un presunto incremento en los recursos financieros disponibles para las localidades cuanto respecto al ámbito cualitativo o, si se quiere, contable referente a la estructura de dichos recursos. *Vid.* los cambios en las filas relativas a la fiscalidad propia y a las transferencias corrientes entre 1978 y 1979 contenidas en el cuadro n.º 1 para hacerse una idea cuantitativa.

(4) Prescindimos de la valoración según el principio de suficiencia, por entender que ésta debe ser garantizada por el sistema en su conjunto, y no por cada impuesto en particular.

(5) El lector interesado puede seguir la transcripción completa del debate en las distintas instancias parlamentarias en MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (1984).

(6) Las comillas pretenden indicar que el término medio no es usado en el sentido convencional que habitualmente toma en la teoría de la Hacienda Pública, ya que relaciona el tipo de recargo con la población, y no la cuota tributaria con la base imponible.

(7) Resultan especialmente relevantes, en estas últimas comunidades autónomas (por cuanto elevan considerablemente la media), los recargos establecidos por las ciudades de Santander (10 por 100), Sevilla (7 por 100) y Las Palmas (5 por 100).

(8) Impuestos, tasas y contribuciones especiales, e incluso multas y demás sanciones, puesto que se incluían los capítulos 1 al 3 del presupuesto de ingresos.

(9) La LRHL permite además tratamientos especiales a los municipios radicados en territorios forales. En este sentido, la Diputación Foral de Navarra aprobó recientemente una Ley de Haciendas Locales para los municipios de su comunidad (Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo), según la cual, junto con los impuestos municipales exigibles en el resto del Estado, los municipios navarros podrán exigir un *Impuesto sobre Viviendas Desocupadas*, que gravará las viviendas que no estén ocupadas durante más de cuatro meses al año, y un *Impuesto sobre Gastos Suntuarios*, que gravará, además del aprovechamiento privado de los cotos de caza y pesca (también gravados en el resto del país), el importe de las ganancias obtenidas en apuestas cruzadas en espectáculos públicos y el importe de los premios obtenidos en el juego del bingo. En este segundo caso, cabe recordar que las ganancias en apuestas habían sido objeto de gravamen en el impuesto municipal sobre gastos suntuarios vigente en el conjunto del Estado antes de la reforma, y que impuestos sobre el bingo han sido fijados como tributos propios en varias comunidades autónomas.

(10) Además, continúa en vigor el Impuesto sobre Gastos Suntuarios en lo que respecta al aprovechamiento privado de cotos de caza y/o pesca.

(11) Concretamente, ha sido sugerida la conversión en impuestos autonómicos del IBI y del IAE. *Vid.* ÁLVAREZ CORBACHO, VIÑA Y CARNEIRO (1992) y ÁLVAREZ CORBACHO (1993) para el primer supuesto, y SUÁREZ PANDIELLO (1993) para el segundo.

(12) *Vid.* MONASTERIO y SUÁREZ PANDIELLO (1996), capítulo 10, para una revisión de la literatura.

(13) Aunque esta última viene moderada también, al permitirse su deducción del valor de transmisión del inmueble a efectos de la determinación del incremento de patrimonio en el IRPF.

(14) *Vid.* MONASTERIO y SUÁREZ PANDIELLO (1996), capítulo 12.

(15) *Vid.* artículo 28.9 de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales Administrativas y de Orden Social, que acompaña a la Ley de PGE para 1995.

(16) Queda excluido el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO).

(17) *Vid.* SUÁREZ PANDIELLO (1995).

(18) *Vid.* BUCHANAN (1965), para una formalización teórica inicial, y ZUBIRI (1988) para un resumen de la literatura sobre el tema.

(19) *Cfr.* ZUBIRI (1988), pág. 75.

(20) Sobre el modo en que las restricciones institucionales derivadas de las relaciones fiscales y financieras interterritoriales afectan a los municipios, *vid.* BOSCH y SUÁREZ PANDIELLO (1993), y BOSCH y SUÁREZ PANDIELLO (1994).

(21) *Vid.*, por ejemplo, ORTÚN (1993).

(22) *Vid.*, STIGLITZ (1993) para el conjunto de las administraciones públicas, y ARONSON y SCHWARTZ (1987) para el caso específicamente local.

(23) *Vid.*, SUÁREZ PANDIELLO (1989).

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS


ÁLVAREZ CORBACHO, X. (1993), «Corresponsabilidad fiscal y déficit de las haciendas autonómicas», en el libro colectivo *Haciendas territoriales y corresponsabilidad fiscal*, Ed. Asociación Galega de Estudios de Economía do Sector Público, Santiago de Compostela, páginas 21-47.

– VIÑA, A., y CARNEIRO, M. (1992), *Fiscalidad municipal sobre inmuebles urbanos. Un estudio aplicado a Santiago de Compostela*, Tórculo Ediciones, Santiago de Compostela.

ARONSON, J. R., y SCHWARTZ, E., eds. (1987), *Management policies in local government finance*, ICMA, Washington, D. C.

BOSCH, N., y SUÁREZ PANDIELLO, J. (1993), «Institutional restrictions and local public economics», *SP Journal of Public Finance and Public Choice*, Vol. XI, n.º 2-3, págs. 111-121.

– (1994), *Hacienda local y elección pública*, Fundación BBV, Bilbao.

BUCHANAN, J. M. (1965), «An economic theory of clubs», *Economica*, 32, págs. 1-14.

ESTESO, y MELGUIZO (1987), «Haciendas locales y Presupuestos del Estado para 1988», *Hacienda Pública Española*, n.os 105-106, páginas 187-211.

EZQUIAGA, I. (1995), «Tutela, gestión financiera y estructura de la deuda local», *Economistas*, n.º 65, págs. 47-59.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (1984), *Ley de Medidas Urgentes de Saneamiento y Regulación de las Haciendas Locales. El debate en las Cortes Generales*, Madrid.

MONASTERIO, C., y SUÁREZ PANDIELLO, J. (1996), *Manual de hacienda autonómica y local*, Ed. Ariel, Barcelona.

ORTÚN, V. (1993), «La gestión pública», *Documenta*, Fundación BBV, Bilbao.

SOLÉ VILANOVA, J. (1992), «El Impuesto sobre Bienes Inmuebles en la hacienda municipal española», *Catastro*, n.º 14, págs. 18-51.

STIGLITZ (1993), *El papel económico del Estado*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

SUÁREZ PANDIELLO, J. (1989), «Una propuesta para la integración multijurisdiccional del IRPF», *Investigaciones Económicas*, Vol. XIII, número 2, págs. 245-267.

– (1991), *Financiación local: Respuestas a una crisis*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Oviedo.

– (1993), «Corresponsabilidad fiscal y esfuerzo fiscal», en el libro colectivo *Haciendas territoriales y corresponsabilidad fiscal*, Ed. Asociación Galega de Estudios de Economía do Sector Público, Santiago de Compostela, págs. 343-362.

– (1995), «Sobre los municipios y su financiación. Un análisis cualitativo», *Revista Asturiana de Economía*, n.º 3, págs. 177-198.

ZUBIRI, I. (1988), «Sobre la asignación de gastos en un sistema federal», *Revista de Economía Pública*, n.º 1, págs. 67-78.

**Resumen**

Este trabajo revisa la evolución de los instrumentos de financiación local básica en los territorios de régimen común durante las dos últimas décadas. En concreto, se analiza el impacto que sobre las finanzas locales han tenido algunos de los principales hitos de la reforma fiscal estatal, como son la implantación del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y el Impuesto sobre el Valor Añadido; se evalúa el sistema tributario anterior a la reforma desde la perspectiva de los principios de la imposición más generalmente admitidos; se detallan el contenido y los efectos de la Ley de Medidas Urgentes de Saneamiento y Regulación de las Haciendas Locales de 1983, como principal intento fallido de reforma del marco financiero de las haciendas locales, y se realiza un análisis crítico de los principales aspectos financieros de la vigente Ley Reguladora de las Haciendas Locales de 1988. El trabajo concluye con un apartado dedicado a presentar algunos cabos sueltos o asuntos pendientes, y a sugerir posibles líneas de reforma legal e institucional.

*Palabras clave:* hacienda local, federalismo fiscal, relaciones fiscales intergubernamentales.

**Abstract**

This paper reviews the evolution, over the last two decades, of the basic local financing instruments in the territories under common regulation. It analyses the impact that some of the important factors of the regional fiscal reforms, such as the imposition of the personal income tax and the value added tax (VAT), have had on local finance. It assesses the tax system prior to the reform from the perspective of the most widely accepted taxation principles; it goes through the contents and effects of the 1983 Urgent Measures for the Reorganization and Regulation of Local Finances Law (Ley de Medidas Urgentes de Saneamiento y Regulación de Haciendas Locales), as the main unsuccessful attempt to change the financial framework of the local finances. It also makes a critical analysis of the main financial aspects of the 1988 Local Finance Regulatory Law, which is still in force. The paper ends with a section which intends to point out some loose ends and to suggest possible legal and institutional reform solutions.

*Key words:* local finance, fiscal federalism, intergovernmental relations.

*JEL classification:* H71.

# GESTIÓN FINANCIERA Y ENDEUDAMIENTO EN LAS CORPORACIONES LOCALES

Ignacio EZQUIAGA

## INTRODUCCIÓN

El sistema actual de financiación local ha puesto de manifiesto su insuficiencia para cubrir las necesidades de las corporaciones locales, comprometidas desde hace más de 15 años, y de manera creciente, no sólo en la provisión de los más amplios servicios públicos, sino también en la consecución del desarrollo a través de políticas económicas locales. En estos años, las haciendas locales han sufrido las contradicciones de una gran presión social en favor del gasto y de unos instrumentos fiscales rígidos y raquíticos. Y todo ello en el contexto de un marco regulador —la ley reguladora de las haciendas locales (LRHL)— poco adecuado y anclado en un transnochado concepto de «tutela» del Estado. El resultado es una difícil situación financiera, más relacionada con problemas de liquidez de carácter estructural que con un gran deterioro de su solvencia. La crisis de las haciendas locales ha sido siempre una crisis de liquidez, y no una crisis de solvencia. Las haciendas locales no son un gran problema macroeconómico: mientras la deuda de las comunidades autónomas se ha multiplicado en los últimos años, aumentando su peso en la deuda pública total, la deuda de las corporaciones locales ha observado un comportamiento estable, y su peso en la deuda pública española es casi marginal, incluso ya inferior al de la deuda autonómica.

En este contexto, no es extraño, aunque sí lamentable, que las corporaciones locales se hayan quedado fuera de los grandes acuerdos de política fiscal que se han consensuado en nuestro país en los últimos años con el objetivo de reducir las necesidades de endeudamiento del Estado o de las comunidades autónomas. Las corporaciones locales se enfrentan hoy a sus respectivas crisis en solitario: duros procesos de saneamiento, marcados por las rigideces que impone la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (LRHL), en los que los ajustes presupuestarios se concentran en sacrificios en términos de inversión y servicios públicos. No es extraño que se haya reducido en estos últimos años el peso de las corporaciones en el gasto público total. Sólo las condiciones de los mercados financieros han acompañado: el exceso de liquidez de la banca y la competencia por el activo ante el decaimiento del crédito al sector privado han permitido procesos de renegociación de la deuda que, en general, resultan insuficientes y parcos.

En nuestra opinión, independientemente de los problemas de insuficiencia y diseño tributario de que adolece el sistema de financiación local, son precisos un análisis y un diagnóstico en términos de gestión: una parte importante de los problemas de las haciendas locales descansa en el escaso desarrollo histórico de la función financiera en el seno de las administraciones locales. En este sentido, cabría destacar que no sólo son necesarias soluciones «macro» en las corporaciones locales: los gobiernos locales deben desarrollar una gestión racional de sus tesorerías y de su endeudamiento como vías para aumentar su solvencia y su estabilidad financiera.

En este trabajo, destacaremos los problemas de gestión presupuestaria de las administraciones locales, así como el hecho de que la estructura de la deuda viva esté sesgada al corto plazo, tanto por un peso excesivo de la deuda de tesorería como por plazos demasiado cortos en la deuda que financia el esfuerzo inversor, que debería ser a largo plazo. Tener en cuenta esta estructura es clave a la hora de evaluar *ratios* como la de la carga financiera sobre los ingresos corrientes en las corporaciones locales españolas.

Aunque en lo que se refiere a las haciendas locales es discutible generalizar, dada la elevada heterogeneidad de las situaciones —ya por tamaños, tradiciones culturales o políticas, ya por estructuras presupuestarias diferenciadas—, podemos señalar varios factores que comúnmente están en el origen de los problemas financieros locales, cuya materialización podría ser esta perversa estructura de la deuda local. Por una parte, unas políticas presupuestarias que frecuentemente están lejos del rigor necesario; por otra, un marco legal y de tutela por el Estado, en ocasiones, incentivador de comportamientos financieros espurios; y, finalmente, un mercado bancario que, desaparecido el sistema de financiación pública privilegiada existente en el pasado, no ha encontrado todavía las vías de desarrollo de su eficiencia, a las que sólo el análisis financiero profundo y la diversificación de carteras de riesgo local pueden conducir.

El apoyo a los esfuerzos locales de planificación financiera y presupuestaria plurianual, y el campo de la formación aplicada

al desarrollo de equipos humanos dedicados a la gestión financiera en las administraciones locales, son marcos válidos para dotar de un contenido positivo a la tutela de las finanzas locales por el Estado y para el diseño de políticas de endeudamiento de los grandes municipios. Para contribuir a una recomposición de la deuda local, en el sentido de mejorar las condiciones de estabilidad, a un coste razonable, del acceso local al crédito, y contribuyendo así también a la mejora de las *ratios* de solvencia, son necesarias, adicionalmente, reformas del marco legal e institucional del endeudamiento local.

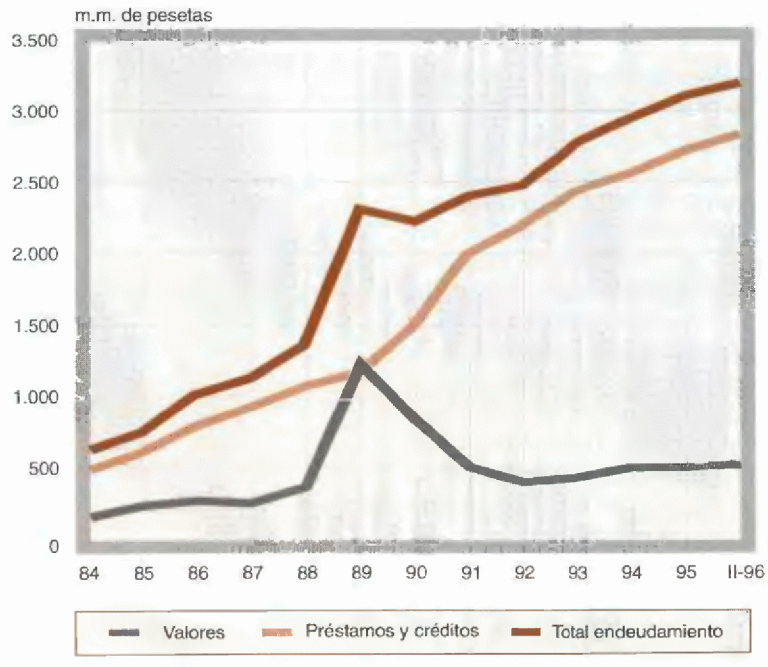
## I. LA SITUACIÓN FINANCIERA DE LAS CORPORACIONES LOCALES

Las expectativas sobre la solvencia de una entidad pública sin soberanía monetaria —como son las corporaciones locales o las comunidades autónomas—, es decir, su capacidad para hacer frente, en el tiempo, a sus obligaciones como prestatario, vienen determinadas fundamentalmente por dos factores: uno de carácter estático, como es el nivel de sus *ratios* financieras (debidamente adaptadas a las características de una administración); y otro, dinámico, su margen de maniobra (y voluntad política) para alterar presupuestariamente ingresos y gastos, de manera que el control y adecuación de las *ratios* puedan ser efectivos. En definitiva, en el análisis de la solvencia de una administración territorial, tan importante es el análisis cuantitativo como el cualitativo.

Conviene destacar la importancia que los planes financieros plurianuales tienen en la formación de expectativas de solvencia de un prestatario. El programa de convergencia español contiene un plan de consolidación fiscal del Estado que fue acompañado, desde 1992, por planes individualizados para cada comunidad autónoma. Estos planes juegan un papel muy relevante en los mercados financieros y en la formación de expectativas sobre la evolución económica de nuestro país. Como es conocido, estos planes pretenden garantizar que el déficit de las administraciones públicas se corrija hasta el 3 por 100 del PIB en 1997, pero no han sido individualizados para las corporaciones locales, ni siquiera para los grandes municipios. La mejora de la solvencia que se deriva de la planificación financiera debe descansar, así, sobre la voluntad política de austeridad presupuestaria y, en sistemas basados fundamentalmente en las transferencias interadministrativas, como el local, también sobre acuerdos con los niveles superiores para consensuar un flujo de transferencias estable y predecible.

Dicho esto, detengámonos en la cuestión de la composición de la deuda local. Estamos, en primer lugar, ante un endeudamiento materializado fundamentalmente en créditos bancarios. Aunque en 1984 los valores representaban el 24,2 por 100 del total de la deuda de la administración pública local, en los años noventa esta proporción descendía hasta el entorno del 5 por 100, probablemente como consecuencia de la entrada en vigor de la LRHL, en 1989; con esta ley, las corporaciones locales deben obtener autorización previa para toda emisión de valores, y sea cual sea su situación financiera, además de enfrentarse al rigor de la

GRÁFICO 1
**EVOLUCIÓN DEL ENDEUDAMIENTO DE LAS CC.LL. SEGÚN MODALIDAD**



Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV) en la obligada (sus emisiones no son «deuda pública») publicación de «folleto de emisión». Hoy (junio de 1996) los valores representan el 10,7 por 100 del endeudamiento local, y se concentran casi exclusivamente en las dos grandes ciudades de más de un millón de habitantes.

En segundo lugar, interesa destacar que el peso de la antigua banca pública en la deuda ha sido siempre hegemónico, pero en los últimos años se observa una pérdida de cuota de ésta en favor, fundamentalmente, de las cajas de ahorros. Las cajas tenían un peso, en junio de 1996, del 29,5 por 100 (15,2 en 1990) de la deuda total, mientras la banca, incluida la antigua banca pública, se situaba en el 49,3 por 100. Finalmente, la estructura por plazos de la parte de la deuda materializada en créditos muestra un creciente sesgo en favor de los plazos cortos: los préstamos y créditos a menos de un año representan, en junio de 1996, el 14,4 por 100 del total, en contraste con el 10 por 100 que alcanzaban diez años antes.

En nuestra opinión, el problema del endeudamiento local no es que haya erosionado la solvencia de las corporaciones locales, sino que se haya desarrollado en los últimos años en un contexto que ha favorecido la ineficiencia: el ascenso de la deuda local, de los 571 miles de millones de 1984 a los 3.090 miles de millones de junio de 1996, ha tenido lugar sin que el viejo esquema de financiación local privilegiada, que dominó hasta la liberalización del sistema financiero, haya sido sustituido por otro en condiciones aceptables. La eliminación de la banca oficial especializada en crédito local, al pasar el BCL a ser un banco público y después, finalmente, un banco

GRÁFICO 2
**ESTRUCTURA DEL ENDEUDAMIENTO LOCAL SEGÚN EL VENCIMIENTO A JUNIO DE 1996**
**(En porcentaje)**

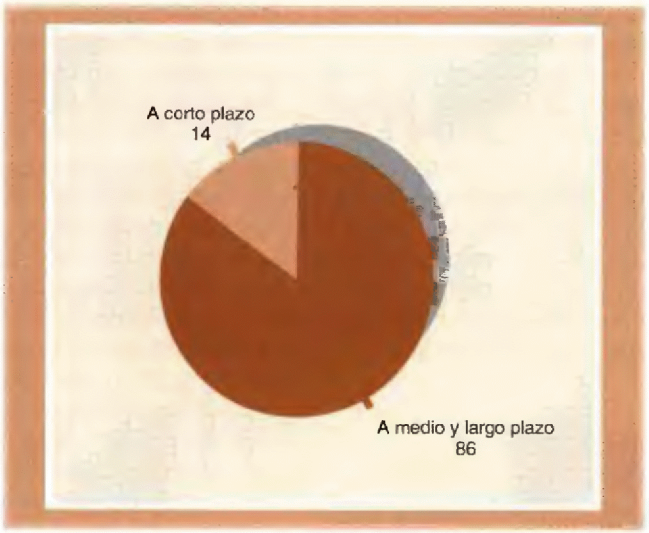
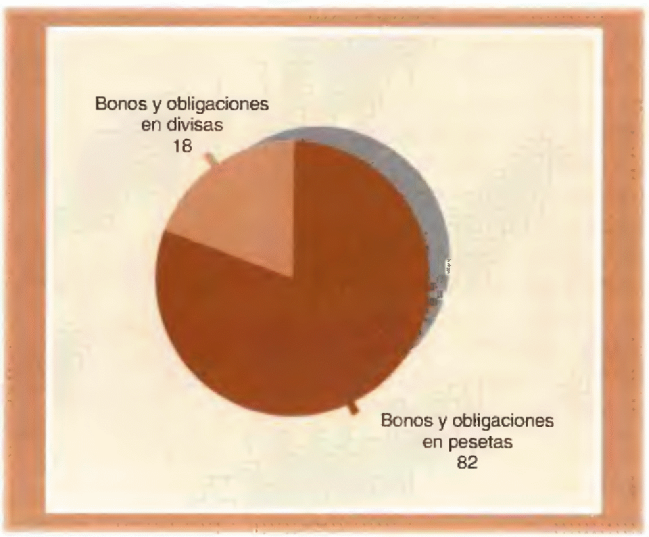



GRÁFICO 3
**ESTRUCTURA DEL ENDEUDAMIENTO LOCAL EN VALORES A JUNIO DE 1996**
**(En porcentaje)**



privado más, no dio paso a unas condiciones de mercado que permitieran un endeudamiento a muy largo plazo de las corporaciones locales. Las entidades bancarias han «descubierto» el riesgo local muy tardíamente, y su oferta no se ha especializado y adaptado suficientemente. El resultado ha sido un sesgo al corto plazo del endeudamiento, que marca las *ratios* que, como la carga financiera sobre los ingresos corrientes, son utilizados convencionalmente.

Pero este panorama pecaría de parcial si no añadiéramos un parámetro adicional: la gestión interna de las corporaciones locales ha sido incapaz, en muchas ocasiones, de generar una función financiera que desarrollara los tres campos que deben caracterizar su profesionalización; a saber, la elaboración rigurosa de los presupuestos, el control de su ejecución y la gestión del endeudamiento. No es, en este sentido, extraño observar problemas de retraso crónico en la aprobación de los presupuestos, o en la contabilización de operaciones, o en el control de cobros y pagos, es decir, en el control de la tesorería en su relación con la ejecución presupuestaria.

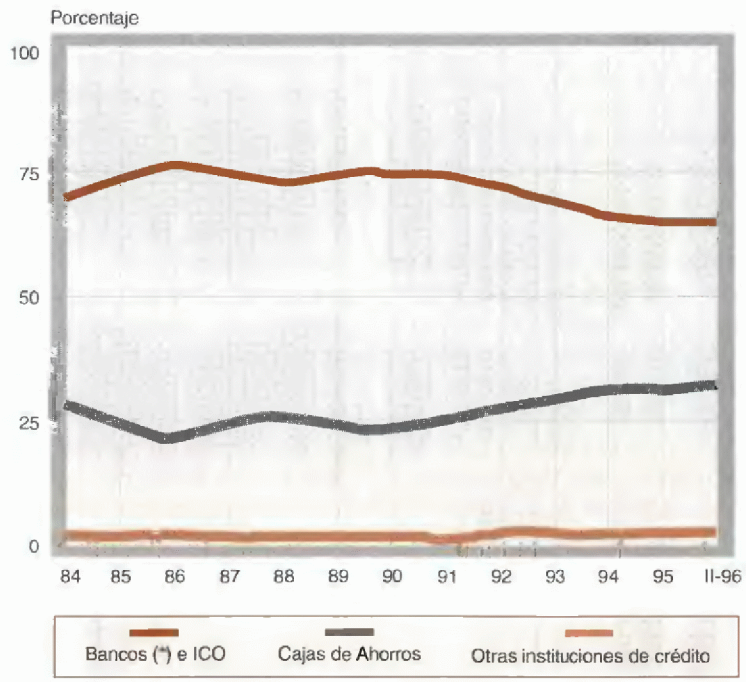
La deuda viva local se situaba en 1994 en el entorno del 76,1 por 100 de los ingresos corrientes, siendo la *ratio* de los grandes ayuntamientos (de más de medio millón de habitantes) próxima al 100 por 100 (cuadro número 7). No se trata de *ratios* elevadas. De hecho, cabe pensar que el problema financiero local no es de *solvencia*, sino de liquidez. Este diagnóstico permite interpretar el problema de la deuda de tesorería como la «punta del iceberg» de un profundo problema de «cobro» y de «pago» que deviene en fondos de maniobra con demasiada frecuencia negativos.

El sistema de financiación de las corporaciones locales compagina suficiencia y autonomía. Seguramente, las fuentes de recursos serían suficientes en gran parte de nuestros ayuntamientos si los tributos locales se recaudaran —o pudieran recaudarse— más eficientemente. Los bajos porcentajes de cobro, en un contexto de fragilidad en las posiciones tesoreras, conducen a retrasos en los pagos de las obligaciones reconocidas, e incluso al no reconocimiento de los créditos, y paralelamente a una excesiva y no transitoria deuda de tesorería. Es en este sentido en el que cabría señalar que la deuda local no sólo es excesiva en su valor absoluto, sino que debería (y podría) ser mayor si los documentos de liquidación presupuestaria se elaboraran más rigurosamente. En este sentido, resulta sorprendente que pocas corporaciones hayan seguido estrategias de sobrefinanciación (endeudamiento neto por encima del déficit no financiero con el fin de reducir tesorería negativa).

## II. COOPERACIÓN Y TUTELA INTERADMINISTRATIVAS

Los sistemas de financiación de las administraciones territoriales de régimen común —las no forales— por la administración central adolecen, en mayor o menor grado, de la ausencia de un grado suficiente de corresponsabilidad fiscal y de un sistema de transferencias que garantice la nivelación de servicios: quienes

GRÁFICO 4
**EVOLUCIÓN DEL ENDEUDAMIENTO DE LAS CC.LL. POR PRESTAMISTAS**




(*) Incluye antigua banca oficial.

deciden y ejecutan el gasto no controlan directamente las fuentes últimas de ingresos, lo que, en general, desvirtúa la percepción de la restricción presupuestaria por parte de gestores y contribuyentes y, en definitiva, no favorece la disciplina fiscal; sin embargo, en la medida en que la nivelación de servicios no está garantizada, estas mismas administraciones temen avanzar en la corresponsabilidad fiscal. Estas significativas carencias han sido puestas de manifiesto desde hace ya tiempo, y repetidamente, por los analistas. Además, recientemente se han plasmado en el «libro blanco» de la financiación autonómica, encargado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) a un grupo de especialistas, con el fin de disponer de un diagnóstico que sirva de base para reformar —más allá de gestos simbólicos como la llamada cesión (mejor denominada, atribución) del 15 por 100 del IRPF— el sistema actual de financiación autonómica.

Como las fuentes actuales de financiación de las comunidades autónomas y de las corporaciones locales descansan fundamentalmente —en mayor medida en las primeras que en las segundas— en las subvenciones o transferencias del Estado, y éstas no garantizan la nivelación de servicios, los sistemas hoy vigentes generan más situaciones de enfrentamiento o disenso que de consenso entre las diferentes administraciones involucradas. Precisamente, el consenso que sería necesario para coordinar las políticas de gasto (y de ingresos) de todos los niveles de la administración, de forma que el resultado financiero —el déficit consolidado de las administraciones públicas y el saldo vivo de su endeudamiento— fuera sostenible a medio y largo plazo. Los problemas de los sistemas de financiación territorial han devenido en el pasado reciente en un excesivamente concentrado recurso al endeudamiento en muchas administraciones autonómicas o locales y en un continuo cuestionamiento del sistema de transferencias procedentes, en última instancia, del Estado.

La coordinación y la cooperación interadministrativas son necesidades de pura supervivencia en el contexto de unos sistemas de financiación como los actuales. Baste, en este sentido, recordar que el Tratado de la Unión Europea establece severas reglas de comportamiento para las finanzas públicas del conjunto de las administraciones públicas en cada uno de los estados miembros de la Unión Europea, y que el interlocutor, en lo que respecta a su vigilancia, frente a la Comisión o el Consejo es el gobierno central. No obstante, no sólo los compromisos internacionales conducen a la necesidad de coordinación. También la propia esencia de estos sistemas, ya que, de lo contrario, éstos derivan en enfrentamiento y disenso, y tienden a derivar en un excesivo recurso al endeudamiento.

En el caso de las comunidades autónomas, aunque no se han resuelto los problemas de fondo de su sistema de financiación, se ha avanzado profundamente en la senda de la coordinación, de manera que la situación de hoy poco tiene que ver con la de 1991, el año de máximo deterioro de las relaciones interadministrativas. En este cambio, la reacción negativa de los mercados financieros a la descoordinación y el enfrentamiento de la etapa que se prolongó hasta dicho año contribuyó a la autodisciplina en algunas comunidades. Por otra parte, la obligatoriedad de autorización previa por el Consejo de Ministros de determinadas formas de endeudamiento —las que permiten un acceso más amplio a los mercados— favoreció de nuevo la coordinación, lo que se plasmó en la versión autonómica del programa de consolidación fiscal del Estado.

Todo ello ha permitido ya una normalización del acceso de las comunidades al mercado y un reforzamiento de su disciplina fiscal. En el caso de las corporaciones locales, la necesidad de mayor coordinación interadministrativa es todavía evidente. Tanto el Estado como las comunidades autónomas deben basar constitucionalmente sus relaciones financieras con los entes locales en el principio de la cooperación y, en algunos casos, en el de la tutela, respetando siempre la autonomía local. Los entes locales son responsables únicos de su endeudamiento, pero Estado o comunidades, según sus competencias, disponen de instrumentos para desarrollar la cooperación o la tutela, de la misma forma que disponen de un marco regulador como el descrito.

## III. GESTIÓN FINANCIERA LOCAL Y RESTRICCIONES LEGALES

Aun dentro del mandato constitucional de respeto a la autonomía local, la legislación española —fundamentalmente, la LRHL— constriñe de forma bastante estricta la capacidad de gestión financiera de las entidades locales: por una parte, en lo que respecta a su endeudamiento y, por otra, en su gestión de tesorería. Se trata de una regulación cuyo objetivo inicial es salvaguardar la solvencia de las entidades locales, favoreciendo su disciplina presupuestaria. Sin embargo, la forma en que se materializa este objetivo resulta, en nuestra opinión, muy discutible

y, como sucede en las administraciones autonómicas con la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), los resultados de su aplicación y, a veces, de su imposible aplicación, pueden resultar perversos; lejos de favorecer la disciplina fiscal, contribuyen a una estructura de la deuda sesgada al corto plazo y a la postergación de soluciones estructurales demasiado costosas políticamente.

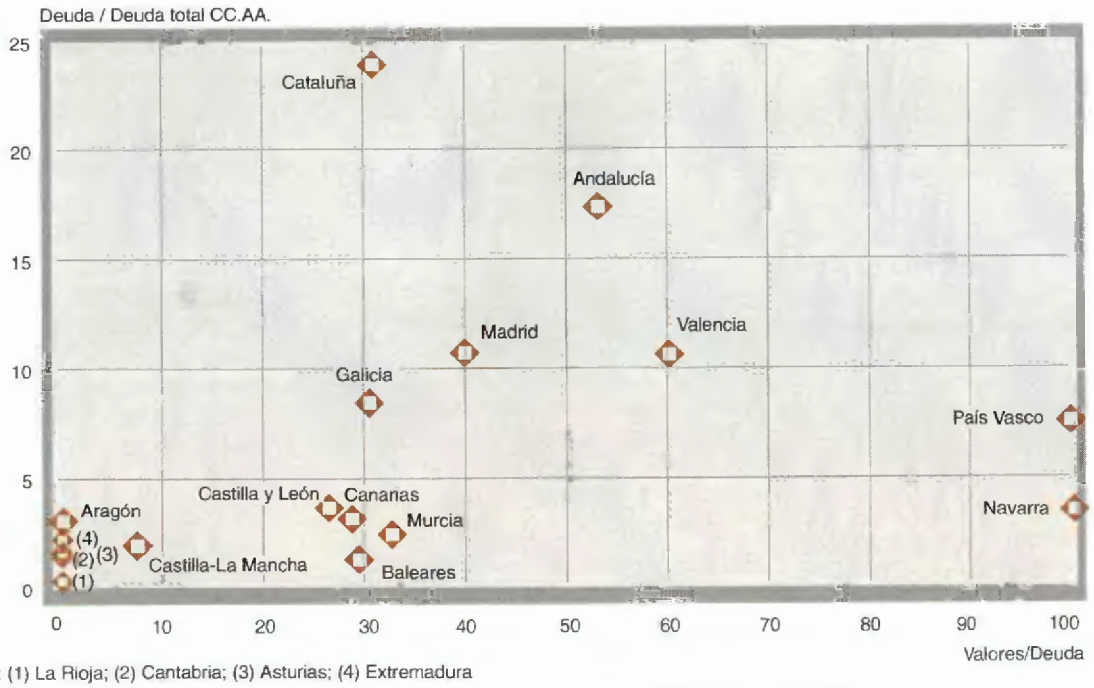
## 1. Restricciones al endeudamiento a medio y largo plazo

La LRHL determina que las haciendas locales sólo pueden acudir al crédito público —entiéndase emisión pública de valores— o privado —préstamos o créditos bancarios, cancelaciones o sustituciones— a medio y largo plazo para financiar sus inversiones (se entiende la parte no cubierta por transferencias finalistas). Excepcionalmente, la Ley permite el acceso al crédito privado a medio y largo plazo para algunos usos diferentes de la financiación de inversiones: por una parte, para la financiación de gastos corrientes considerados necesarios y urgentes, siempre que medie acuerdo por mayoría absoluta de los miembros legales de la corporación (art. 158.5); por otra, para los casos en que la liquidación del presupuesto se salde con remanente de tesorería negativo y no sea posible reducir el gasto por la cuantía necesaria.

Toda operación de crédito para inversiones debe acordarse por el pleno de la corporación, previo informe de la Intervención —figura clave en el desarrollo de la función financiera en una entidad local—, en el que se ha de analizar, especialmente, la capacidad de la entidad local para hacer frente, en el tiempo, a las obligaciones que se deriven para ésta. El pago de las obligaciones derivadas de las operaciones de crédito podrá ser garantizado con la afectación de ingresos específicos, con la constitución de garantía real sobre bienes patrimoniales determinados o mediante prestación de avales.

Para el endeudamiento o concesión de avales destinados a la financiación de inversiones, la LRHL introduce la necesidad, en todo caso, de autorización por los órganos competentes del Ministerio de Economía y Hacienda

GRÁFICO 5
**SITUACIÓN DEL ENDEUDAMIENTO AUTONÓMICO A JUNIO DE 1996**
**(Porcentaje)**




Nota: (1) La Rioja; (2) Cantabria; (3) Asturias; (4) Extremadura

cuando las operaciones se materialicen en crédito formalizado con el exterior o en apelaciones al crédito público —emisión pública de valores— (art. 54.1). Las emisiones de valores de las corporaciones locales están fuera del régimen aplicable por la Ley del Mercado de Valores a la deuda pública; en sentido estricto, y desde un punto de vista legal, sus valores no pueden considerarse deuda pública, tal y como ésta se define en la Ley General Presupuestaria o en la LOFCA: sólo los pasivos del Estado y sus organismos autónomos, y los valores emitidos públicamente por las comunidades autónomas y sus organismos se benefician de las ventajas de la deuda pública. Así, los valores de las corporaciones locales, en contraste con los del Estado o las comunidades autónomas, deben cumplir los requisitos de emisión establecidos por la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV), aunque sí disfrutan sus rentas de exención fiscal cuando son adquiridos por inversores no residentes, como ocurre con la deuda del Estado o de las comunidades autónomas.

Para el resto de las modalidades de crédito de financiación de inversiones, en general, es necesaria la autorización previa, en este caso, por el Ministerio o por la comunidad autónoma correspondiente —si ésta tiene designadas competencias en tutela financiera de los entes locales (caso de Andalucía, Cataluña, Galicia, Cantabria, Castilla-La Mancha, Navarra y Comunidad Valenciana). No obstante, la autorización no es necesaria —aunque debe informarse de ella a los órganos competentes del Ministerio de Economía— cuando se cumplen las siguientes condiciones (art. 54.3):

- Cuando la cuantía de la operación proyectada es inferior al 5 por 100 de los ingresos corrientes de la última liquidación de presupuestos de la corporación.

- Cuando la carga financiera anual derivada de la suma de las operaciones vivas y de la proyectada es inferior al 25 por 100 de los ingresos corrientes liquidados señalados anteriormente. Se entiende por carga financiera a estos efectos la suma de las cantidades destinadas en cada ejercicio al pago de las anualidades de amortización, de los intereses y de las comisiones correspondientes, excluyendo las operaciones de tesorería (no confundir con capítulo III del gasto). En el caso de operaciones con diferimiento de la carga financiera —en divisas, con largos períodos de carencia, a interés variable o con cupón cero—, deben periodificarse anualmente —aunque la regulación estatal no llega a establecer un criterio de imputación—, a los efectos de este límite, intereses o principal. Los cálculos de carga financiera relevantes deben realizarse consolidando la Administración con los organismos autónomos correspondientes (art. 55).

- Cuando el crédito se destina a financiar obras y servicios incluidos en planes provinciales y programas de cooperación económica local debidamente aprobados.

Según la LRHL, las autorizaciones se otorgan o no atendiendo a los siguientes criterios: situación económica de la entidad local peticionaria, plazo de amortización de la operación, futura rentabilidad económica de la inversión a realizar y condiciones de todo tipo del crédito a concertar. No obstante, la regulación aún llega más lejos, al permitir (art. 54.6) que las leyes de Presupuestos Generales del Estado fijen límites globales al acceso al crédito de las entidades locales cuando se den las circunstancias que coyunturalmente aconsejen tal medida por razones de política económica general. Se trata de una posibilidad que no ha sido ejercida nunca por el Estado.

Las operaciones de crédito a medio y largo plazo destinadas a cubrir gastos corrientes necesarios o urgentes (art. 158) o remanentes de tesorería (art. 174) también están sujetas a restricciones severas: su importe total anual no puede superar el 5 por 100 de los recursos por operaciones corrientes del Presupuesto de la entidad; la carga financiera total de la entidad, incluida la derivada de las operaciones proyectadas, no debe superar el 25 por 100 de los ingresos señalados, y las operaciones deben quedar canceladas antes de que se proceda a la renovación de la corporación que las concierte.

## 2. Restricciones a la gestión de la liquidez

Las entidades locales, en contraste con las restricciones señaladas para el endeudamiento a medio y largo plazo, encuentran en la regulación un marco flexible, e incluso laxo, para la concertación de operaciones llamadas de tesorería por un plazo no inferior a un año. No es, pues, la naturaleza financiera lo que distingue a las operaciones de tesorería, sino su destino diferente de la financiación de inversiones o de situaciones especiales a que se dirige el endeudamiento a medio y largo plazo en la regulación. Además, ni la amortización de estas operaciones de tesorería ni su disposición forman parte de los capítulos IX de gastos e ingresos, por ser consideradas transitorias.

La LRHL establece (art. 52), como único límite para el saldo

vivo dispuesto de estas operaciones, la exigencia de que no superen el 35 por 100 de los ingresos liquidados por operaciones corrientes en el último ejercicio liquidado. Por otra parte, en la misma línea de tratamiento menos riguroso, las operaciones de tesorería pueden ser aprobadas por el presidente de la corporación —informando al pleno— cuando su monto no supera en 5 por 100 de los ingresos corrientes liquidados, obviando la exigencia general de aprobación en pleno, previo informe del interventor.

## 3. La regulación como problema

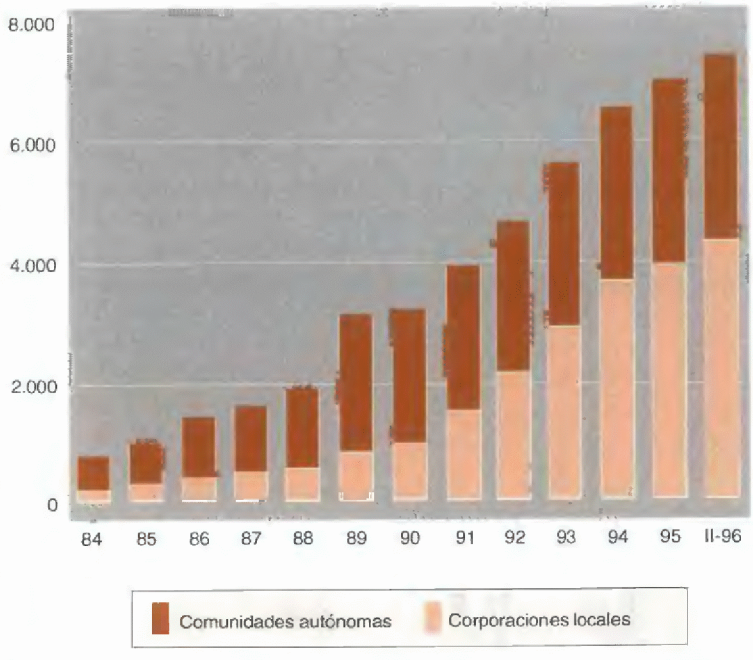
La LRHL se fundamenta en la idea de que las corporaciones locales sólo deben endeudarse con el fin de financiar inversiones, en virtud de un criterio de equidad intergeneracional: así, mientras el sistema tributario local genera desfases temporales dramáticos e ineficiencias recaudatorias importantes —por no señalar también un coste político en la corresponsabilidad fiscal desproporcionado—, la LRHL establece un rígido criterio basado en un mundo ideal en el que el ahorro bruto es siempre positivo. La realidad es que el ahorro puede llegar a ser negativo por la insuficiencia de los ingresos corrientes para cubrir los gastos ordinarios, y en esas circunstancias el endeudamiento que financia inversiones resulta insuficiente para cubrir el déficit no financiero. En términos de caja, esta situación puede ser muy frecuente. Si a ello se une la probable circunstancia de que los ingresos finalistas para financiar inversiones se retrasen, el problema deviene en una crisis de liquidez que la LRHL obliga, en virtud de sus exigencias respecto al remanente de tesorería, a absorber presupuestariamente en un máximo de cinco años, un plazo demasiado breve.

La LRHL incentiva de esta forma prácticas espurias peligrosas: hinchar los derechos reconocidos pendientes de cobro para retrasar lo más posible la afloración de un remanente de tesorería negativo o para ampliar la base de las *ratios* de la LRHL —sobre todo, el 35 por 100 de la deuda tesorera o el 25 por 100 de la carga financiera— o generar obligaciones de pago por capítulos inversores improbables de realización, entre otras.

En la medida en que, en el pasado, la práctica de la sobrefinanciación ha sido poco frecuente cuando aún era posible presupuestariamente —saldo negativo de capital superior al déficit no financiero—, en parte por insuficiencias de gestión y en parte por la negativa actitud de los mercados financieros, hoy se arrastra una situación marcada por la llamada «deuda de proveedores»: una incapacidad para llevar a cabo los pagos por bienes, servicios o transferencias con la celeridad del sector privado. Insuficiencias presupuestarias, retardos en el reconocimiento formal de las obligaciones o, simplemente, obligaciones pendientes de pago son modalidades de deuda no financiera derivadas de esta situación.

En el proyecto de Ley de Acompañamiento de los Presupuestos para 1997, el gobierno ha planteado una reforma de la Ley 39/1988 (LRHL) en lo que se refiere a la tutela financiera, con la finalidad de reforzar la vía indi-

GRÁFICO 6
**EVOLUCIÓN DEL ENDEUDAMIENTO DE LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES**
**(En millones de pesetas)**



recta de las autorizaciones de endeudamiento como factor de disciplina presupuestaria en las corporaciones locales. Así, se establecen las siguientes novedades importantes en cuanto a la tutela:

*a)* Nuevo límite: el *ahorro neto* (ahorro bruto, excluyendo derechos por contribuciones especiales y obligaciones por el capítulo III, menos anualidad teórica de amortización de cada uno de los préstamos a medio y largo plazo) no podrá ser negativo en un porcentaje de los ingresos corrientes peor que el 2 por 100 sin que las entidades locales, sus organismos o sociedades mercantiles de capital íntegramente local deban solicitar autorización para nuevo endeudamiento. Ésta exigirá siempre un plan de saneamiento aprobado en pleno y límites al endeudamiento. Si hay ya plan de saneamiento, el ahorro neto podrá alcanzar el –7 por 100 (art. 50, apart. 5 y 7 de la LRHL).

*b)* Este nuevo límite es adicional a los hasta ahora existentes, y se vigila en entidades, organismos y empresas mercantiles de las corporaciones locales (art. 54, apartados 2 y 3 de la LRHL).

*c)* Se reduce del 35 al 30 por 100 (en el proyecto original 25 por 100) el límite de la deuda de tesorería sobre ingresos corrientes liquidados (art. 52 de la LRHL). Al mismo tiempo, se permite la conversión de un 30 por 100 (58 en el proyecto original) de la deuda tesorera existente al cierre de 1996 en deuda a medio y largo plazo (disposición transitoria quinta del Proyecto de Ley de Acompañamiento, según enmienda).

*d)* Exigencia de *presupuesto aprobado* para obtener crédito (excepto anticipos de tesorería de las diputaciones, art. 130 de la LRHL) y limitación, con presupuesto prorrogado del año anterior, a operaciones de tesorería (tras saldar las del año anterior) y a operaciones de medio y largo plazo, si están vinculadas a modificaciones de crédito debidamente tramitadas.

Además, el proyecto refuerza el *remanente de tesorería* como indicador de la gestión local: prorroga por otros cuatro años —hasta el 31 de diciembre del 2000— la disposición transitoria cuarta de la Ley 22/1993, que abría la posibilidad de mantener remanentes negativos, siempre que se inscribieran en *planes de saneamiento* para su reequilibrio, y, al tiempo, endurece su contabilización, exigiendo la aplicación a su finalidad de las provisiones de morosos en un plazo límite de cinco años (disposición adicional 14.ª C del Proyecto) y la dotación de provisiones con cargo al remanente resultante de periodificar la carga financiera que eventualmente pudiera estar difiriéndose en el endeudamiento (art. 54.5 de la LRHL).

## IV. TENDENCIAS

Las tendencias comunes que hoy pueden observarse en el ámbito de la financiación pública territorial podrían agruparse en tres grandes bloques: el saneamiento financiero de las administraciones locales y autonómicas; la tendencia a la despresupuestación (la mal llamada «privatización» de los servicios), y los cambios del mercado bancario. Analizaremos a continuación cada una de ellas.

### 1. Saneamiento y planificación presupuestaria

Muchas administraciones territoriales se encuentran inmersas en procesos de saneamiento financiero: al amparo de los escenarios de consolidación presupuestaria (ECP), en el caso de las comunidades autónomas, o de planes individuales o regionales, en el de muchas corporaciones locales. El saneamiento —tan necesario para recuperar la capacidad de endeudamiento indispensable para seguir invirtiendo— se enfrenta a dos tipos de problemas que suelen aparecer conjuntamente. Por una parte, muchas administraciones territoriales deben aflorar, como lo hubo de hacer el Estado en 1993, la *deuda no financiera* acumulada en los últimos años. Este reconocimiento formal viene realizándose, en numerosos casos, bajo dos modelos: la afloración al presupuesto de obligaciones que se comprometieron (ilegalmente) sin respaldo presupuestario, lo que implica, todo lo demás constante, un reconocimiento de mayores déficit en términos de contabilidad nacional; o el pago de amplias masas de obligaciones reconocidas pendientes de pago por un período más dilatado que el estrictamente técnico, lo que conduce, todo lo demás constante, a mayores necesidades de endeudamiento en términos de caja, pero no a más déficit en términos de contabilidad nacional.

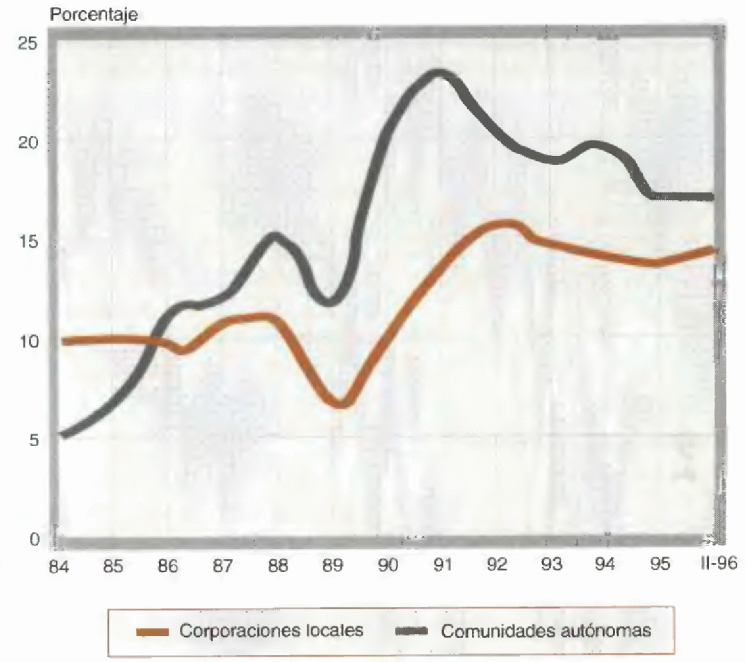
Por otra parte, los esfuerzos de saneamiento se enfrentan a problemas de *ineficacia en la recaudación de los impuestos territoriales*, derivados de precarias técnicas recaudatorias y obsoletos censos fiscales, con la consiguiente acumulación de grandes masas de derechos pendientes de cobro, entre los cuales mu-

chos son ya prácticamente incobrables y deben anularse. Ello aumenta, todo lo demás constante, tanto el déficit de contabilidad nacional como las necesidades de endeudamiento.

En definitiva, el saneamiento presupuestario está pasando por un reconocimiento previo de los desfases presupuestarios del pasado, lo que agudiza los problemas, también muy generalizados, generados en el campo de las restricciones presupuestarias por la insostenibilidad de la *deuda financiera* existente en muchas administraciones. Si el saneamiento implica la transformación de deuda no financiera en deuda financiera, y el saldo preexistente de ésta es ya insostenible, muchas administraciones se enfrentan a la necesidad de generar superávit en sus operaciones no financieras o bien por la vía de aumentar su ahorro bruto o bien por la de reducir el saldo neto de su cuenta de capital. Por si fuera poco, la deuda financiera existente suele albergar un saldo de deuda de tesorería no transitoria demasiado elevado, lo que exige su transformación en deuda de financiación de inversiones. Afortunadamente, los descensos de los tipos de interés de los mercados de referencia de los préstamos bancarios y de los diferenciales sobre éstos cargados a cada prestatario permiten, en muchos casos, llevar a cabo reestructuraciones de la deuda viva, alargando los plazos y reduciendo la carga de intereses.

En la experiencia de los saneamientos llama la atención el papel negativo que, sobre todo en el caso de las corporaciones locales, puede llegar a desempeñar la regulación nacional de las haciendas locales, siempre susceptible de ser aplicada de manera demasiado rígida como para impedir una más cómoda aflora-ción de deuda no financiera o la transformación de deuda a corto plazo en deuda a largo, bases de todo saneamiento. Algo similar puede ocurrir con la deuda autonómica en el marco de los ECP. En este sentido, cabe señalar que, más allá del apoyo mediante subvenciones, las administraciones con competencias pueden ofrecer una cobertura a los procesos de saneamiento local flexibilizando de forma condicionada su interpretación de las normas que rigen la llamada «tutela financiera» de las corporaciones locales.

GRÁFICO 7
**PESO DEL CRÉDITO DE TESORERÍA SOBRE EL TOTAL DEL ENDEUDAMIENTO**




## 2. Despresupuestación y externalización de servicios

En segundo lugar, deben destacarse las tendencias observables fuera del ámbito del presupuesto de las administraciones definidas en los términos de la contabilidad nacional, los relevantes en los ECP y en el protocolo de déficit excesivo del Tratado de la Unión Europea, precisamente como consecuencia de las restricciones presupuestarias señaladas y de cierta tendencia a la *externalización de los servicios públicos* en aras de la mejora de la eficiencia.

En complemento de la tendencia hacia la *despresupuestación*, que ha conducido a muchas administraciones a crear organismos autónomos no consolidables, entes y empresas, cabe destacar la aparición de respuestas espurias para evitar el incumplimiento de los ECP en las comunidades y, en general, de la disciplina financiera: la concesión

masiva de avales a la deuda de empresas públicas o privadas o la aparición de fuertes niveles de endeudamiento de empresas públicas estructuralmente dependientes de las transferencias de la administración. No obstante, las restricciones presupuestarias también agudizan legítimamente el ingenio. Así, es observable ya la exploración de formas no presupuestarias de financiación de infraestructuras o equipamientos, como la financiación privada de proyectos o la creación de empresas mixtas.

## 3. Los cambios en el mercado crediticio local y la LCAP

Finalmente, puede destacarse una tercera tendencia general: la *transformación de los mercados* en que se materializa el endeudamiento territorial. Por un lado, las grandes corporaciones locales y las comunidades autónomas han venido aumentando el peso de los valores negociables en el conjunto de su deuda, lo que no es sólo una necesaria respuesta orientada a evitar la saturación del sistema bancario, sino también un indicador del mayor grado de profesionalización con que estas grandes administraciones acometen la gestión financiera. En las administraciones que, por su menor tamaño, encauzan su financiación en los mercados bancarios, mediante operaciones bilaterales o sindicadas, las transformaciones también están siendo muy relevantes.

La desaparición de la banca oficial y, con ella, el cambio de naturaleza del Banco de Crédito Local (BCL) —que ha pasado de ser el brazo ejecutor de la «tutela» financiera del Estado a constituirse como un banco comercial más—, el «descubrimiento» de los riesgos crediticios locales por parte de los bancos privados y la defensa por parte de las cajas de ahorros de su importante posición en el sector son elementos que han aumentado la competencia en el mercado no sólo de los créditos, sino también de las operaciones de tesorería y de la oferta de servicios complementarios a las administraciones territoriales. Sin duda, la aplicación gradual de la Ley de Contratos a la adjudicación de servicios financieros —por primera vez dentro del ámbito de la Ley y sometidos, por tanto, a las exigencias de transparencia, publicidad y concurrencia de ésta—, tanto activos como pasivos, aumentará esta competencia.

La Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas (LCAP), supone un *cambio radical*, de importantes consecuencias, en la contratación de servicios financieros por las administraciones generales del Estado, las comunidades autónomas y las corporaciones locales, y por sus organismos autónomos y entidades de derecho público dependientes. No obstante, su aplicación está generando numerosas incertidumbres y problemas de interpretación, tanto entre las entidades financieras como en las propias administraciones territoriales.

La LCAP incluye los servicios financieros entre los contratos de servicios, dentro de su Título IV del Libro II, y expresamente, en el artículo 207, como categoría 6: servicios de seguros y servicios bancarios y de inversiones. Dentro de este concepto, cabe interpretar, dada la completa enumeración de servicios y operaciones de la Nomenclatura CPC de Naciones Unidas a que hace referencia la Directiva 92/50/CEE —la inspiradora de la LCAP, con el fin de ajustar el crédito local a la LCAP—, que *la generalidad de las operaciones financieras activas y pasivas de las administraciones públicas exigen ya ser contratadas por procedimiento administrativo.* Esta generalidad tiene exclusiones expresas por parte de la ley (art. 3, en su letra *k*):

- «Los contratos relacionados con la compraventa y transferencia de valores negociables o de otros instrumentos financieros».
- «Los servicios prestados por el Banco de España».

A la interpretación de estas excepciones ayuda el preámbulo de la directiva comunitaria, que señala que «los servicios financieros contemplados por la presente Directiva no incluyen los instrumentos de política monetaria, de tipos de cambio, de deuda pública, de gestión de reservas y de otras políticas que implican operaciones con títulos o con otros instrumentos financieros». Y añade: «por consiguiente, *los contratos relativos a la emisión, a la compra, a la venta o a la transmisión de títulos o de otros instrumentos financieros no quedan sujetos a la presente Directiva*». Más adelante, sin embargo, la lista de contratos excluidos del ámbito de la Directiva, en su punto VII, que recoge, como hemos señalado, el artículo 3 de la LCAP en su letra *k*, no recoge la *emisión de valores.*

En nuestra opinión, cabe pensar que la LCAP, como la directiva que la informa, pretende excluir aquellos contratos financieros —referentes a operaciones activas (gestión de tesorería) y pasivas (gestión del endeudamiento)— que se desarrollan en los *mercados monetarios y de capitales.* Se trata de ámbitos de negociación que, por sus características, garantizan, aun cuando se realicen en el ámbito del derecho privado, el principio de

libre concurrencia que pretende salvaguardar la Ley. Parece adivinarse así la intención del legislador de no perturbar el normal y eficiente desarrollo de los mercados monetarios y de capitales.

No obstante, interesa destacar que el Proyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social (Ley de Acompañamiento) incluía una reforma del artículo 53 de la Ley 39/1988, Reguladora de las Haciendas Locales (LRHL). En ella se especifica, para el ámbito de las *corporaciones locales*, por una parte, una interpretación específica de la LCAP y, por otra, un desarrollo de ésta. El texto que incluye es el siguiente: «En la concertación de toda clase de operaciones de crédito con entidades financieras de cualquier naturaleza, cuya actividad esté sometida a normas de derecho privado, serán de aplicación los preceptos contenidos en el artículo 9 de la vigente LCAP (régimen jurídico de los contratos privados), debiendo, a estos efectos, respetar los principios establecidos en el Título IV del Libro II de dicha Ley en lo que se refiere a la preparación y a los procedimientos y formas de adjudicación, así como las reglas de Derecho privado aplicables usualmente a la formalización de las mismas». A continuación, el nuevo artículo 53 propuesto deja fuera de la LCAP «las operaciones que se instrumenten mediante emisiones de deuda o cualquier otra forma de apelación al crédito público», salvo en lo referente a «las actividades de publicidad y promoción».

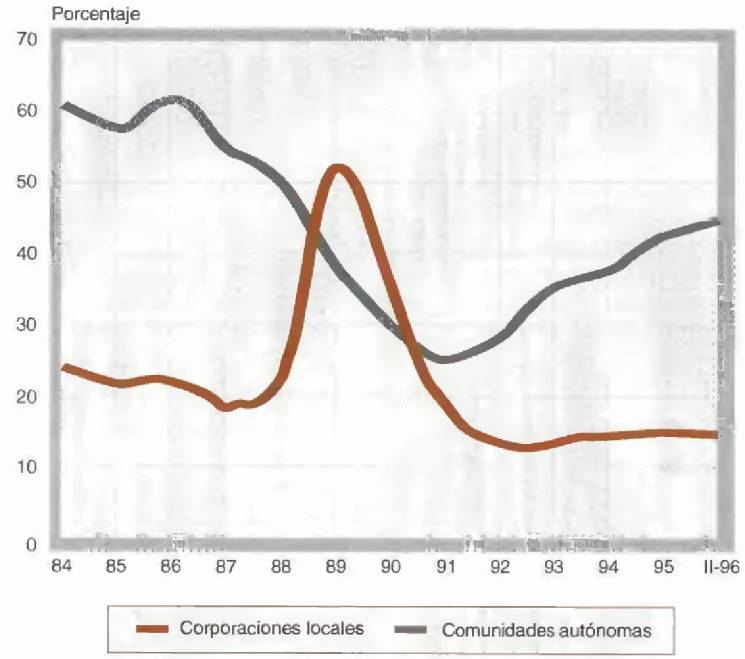
Aunque parece claro el cambio de procedimientos que la LCAP exige en la contratación de servicios financieros, una duda trascendental debe ser aclarada todavía en el caso de los contratos de préstamo o crédito: al ser éstos de carácter administrativo, la jurisdicción competente sería la de lo contencioso-administrativo, el tipo de interés de mora sería el legal del dinero más 1,5 p.p. (art. 100.4), y serían de aplicación las prerrogativas a que se refiere el artículo 60, así como el 102. Se trata de prerrogativas en abierta contradicción con las prácticas habituales que, en el ámbito del derecho privado, han venido informando estos contratos hasta la publicación de la Ley.

No es, pues, extraño que el Proyecto de Ley de Acompañamiento de los Presupuestos del Estado para 1997 incluya una modificación de la LRHL en el sentido de considerar los contratos de préstamo con entidades financieras —se entiende, residentes o no residentes— como *contratos privados* a efectos de la LCAP, es decir, sometidos a los procedimientos de publicidad y plazos de adjudicación administrativos. En cualquier caso, la reforma del artículo 53 de la LRHL propuesta por el Proyecto de Ley de Acompañamiento confirma la interpretación de que la emisión de valores está fuera de la LCAP.

En nuestra opinión, la tendencia más extendida tratará de llevar a cabo contratos marco que permitan asegurar, con el mínimo esfuerzo administrativo, la provisión por el o los adjudicatarios de los servicios financieros recurrentes —cuentas y pólizas de tesorería, domiciliaciones de nóminas o impuestos, etc.— durante un año o un período plurianual determinado. Ello tendrá, sin duda, consecuencias relevantes sobre el negocio bancario y su nivel de competencia.

Así, el mercado crediticio institucional es, cada vez más, un

GRÁFICO 8
**PESO DE LOS VALORES SOBRE EL TOTAL DEL ENDEUDAMIENTO**



mercado que se aproxima a una caracterización mayorista, en el que el alto grado de homogeneidad del riesgo de insolvencia —a pesar de las evidentes diferencias de unas a otras administraciones—, en contraste con la dispersión de circunstancias empresariales y sectoriales a que ha de enfrentarse la banca corporativa, hace que los diferenciales de los préstamos a tipo variable se reduzcan sustancialmente. No es extraño que a lo largo de 1995 haya tenido lugar un espectacular descenso de los diferenciales de coste financiero sobre los tipos de interés de referencia en el mercado. Se trata de un cambio estructural que, aunque favorecido por un contexto de escasa demanda de crédito por parte del sector privado y por el descenso de la morosidad bancaria general, podría consolidarse en el futuro.

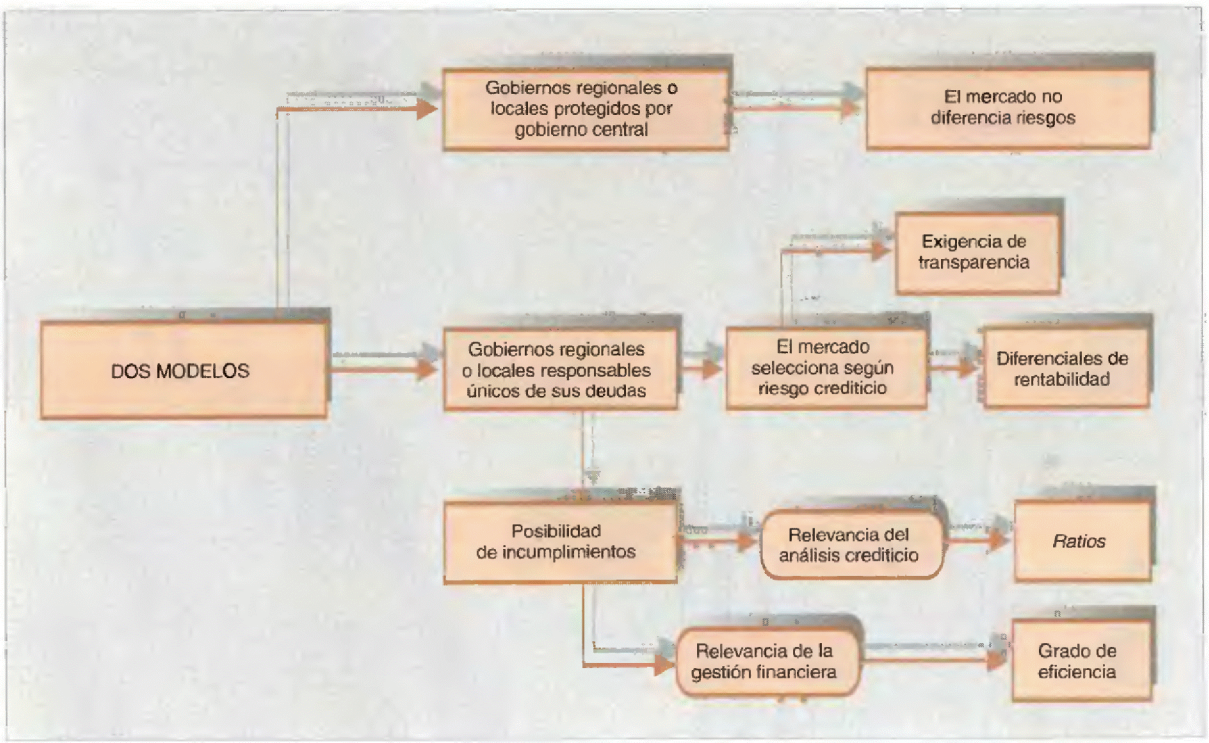
## CONCLUSIONES

Para diseñar respuestas a la situación financiera de las corporaciones locales en España, deben señalarse, en nuestra opinión, dos factores relevantes, que constituyen el punto de partida analítico de este trabajo: en primer término, hay que destacar una gran heterogeneidad de situaciones observables en el mundo local, lo que impide generalizar cualquier diagnóstico sobre las finanzas locales, sin descender a un nivel desagregado; en segundo término, la evidencia indica que el supuesto problema financiero local no está relacionado con la solvencia, sino con la liquidez y, por tanto, con las precarias vías de acceso al mercado financiero de estas entidades. Una estructura de la deuda local de características adversas para la estabilidad financiera de las entidades locales se encuentra en el origen de la probablemente falsa imagen de baja solvencia de las entidades locales.

En este contexto, la situación financiera de las administraciones locales está más relacionada con problemas de acceso a los mercados y de liquidez que con la idea, tan generalizada, por otra parte, de que el nivel de endeudamiento es excesivo. El objetivo de estas notas era llevar a cabo algunas reflexiones sobre la necesidad de reforzar la cooperación entre administraciones, reconduciendo la responsabilidad de la tutela financiera, que recae sobre el gobierno central y las comunidades con competencias y que tantas controversias despierta por sus eventuales contradicciones con el principio también constitucional de la autonomía local, con el objetivo de propiciar la generación de economías de escala financieras.

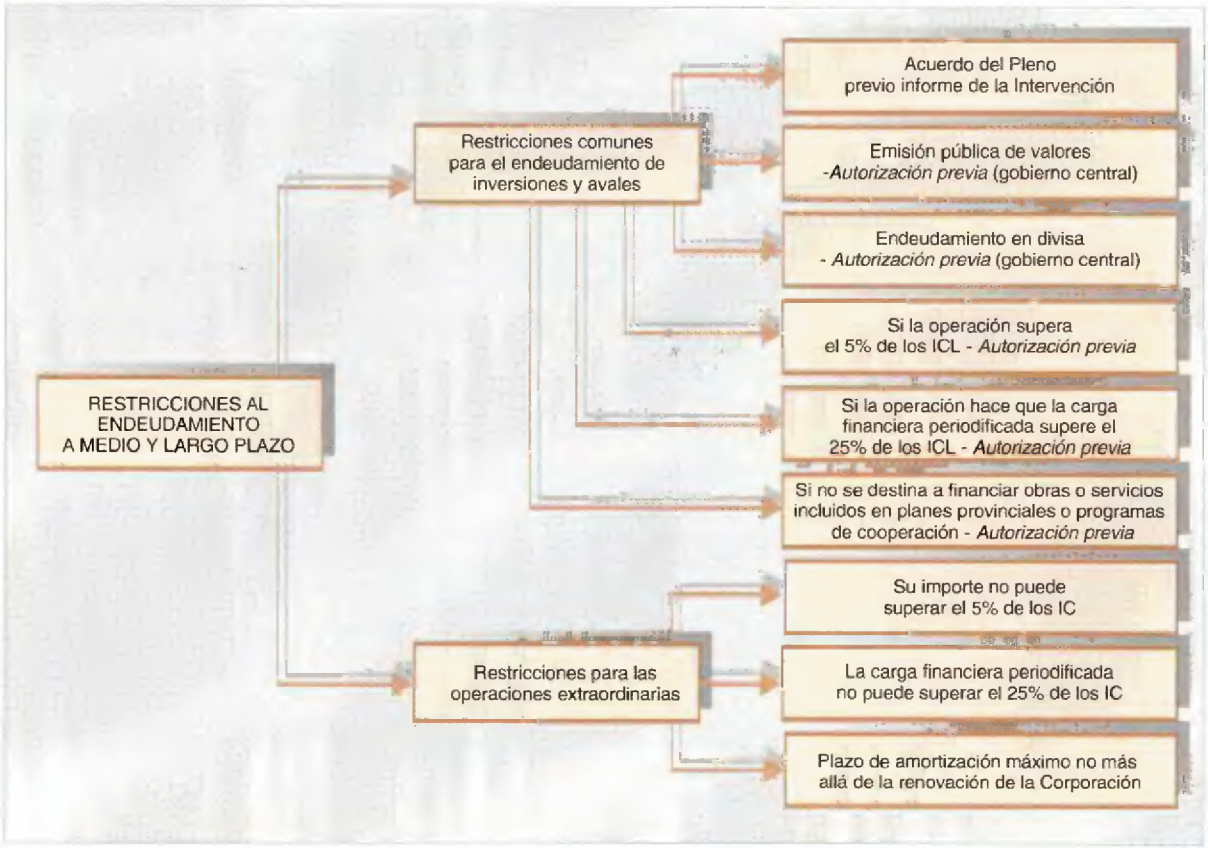
El ámbito de la planificación financiera y presupuestaria y el campo de la formación aplicada al desarrollo de equipos humanos dedicados a la gestión financiera en las administraciones locales son un marco válido para dotar de un contenido a la tutela de las finanzas locales, y para el diseño de políticas de endeudamiento de los grandes municipios. Para favorecer una recomposición de la deuda local, en el sentido de mejorar las condiciones del acceso local al crédito, contribuyendo así también a la mejora de las *ratios* de solvencia, son necesarias reformas del marco legal e institucional del endeudamiento local: el alargamiento de plazos, la reducción de la deuda de tesorería, las mejoras en la gestión financiera y la diversificación de instrumentos de endeudamiento son objetivos sólo alcanzables mediante reformas legales e institucionales. En este sentido, debe valorarse la reforma de la Ley de Haciendas Locales incluida en el Proyecto de Ley de acompañamiento de los Presupuestos del Estado para 1997. Se trata de una reforma importante en cuanto a la «tutela» de las corporaciones, pero insuficiente: en nuestra opinión, los cambios deben mirar hacia la profunda reforma del *sistema tributario* local y de su gestión recaudatoria y hacia la incentivación de la autodisciplina local en la gestión financiera. Por otra parte, la «solución» del problema financiero de las corporaciones locales pasa por una cuantificación de una versión actualizada de la «suficiencia» a que se refiere el sistema de financiación local a la luz del *pacto local* que, a escala nacional y autonómica, debe ponerse en marcha.

ESQUEMA 1

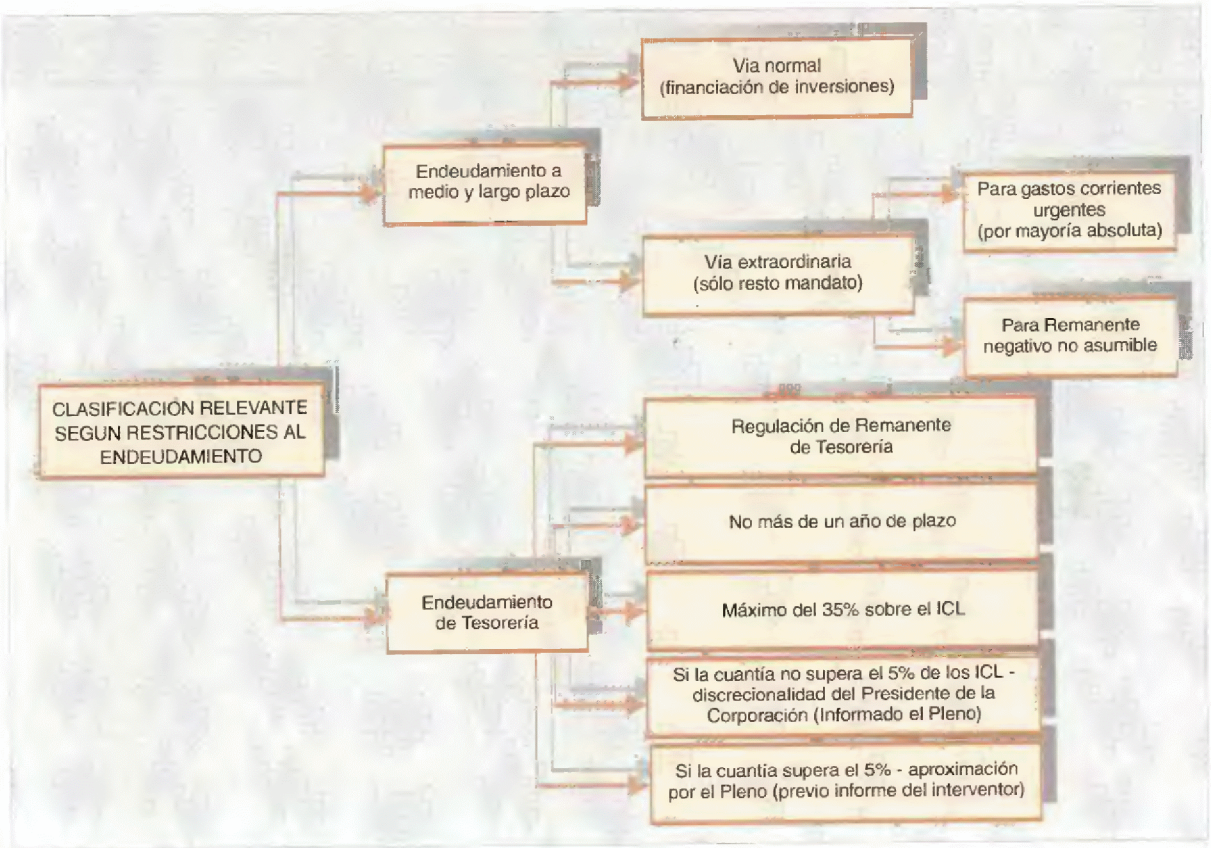



*Fuente:* Consultores de las Administraciones Públicas.

ESQUEMA 2


RESTRICCIONES AL ENDEUDAMIENTO A MEDIO Y LARGO PLAZO
Restricciones comunes para el endeudamiento de inversiones y avales
Acuerdo del Pleno previo informe de la Intervención
Emisión pública de valores -Autorización previa (gobierno central)
Endeudamiento en divisa - Autorización previa (gobierno central)
Si la operación supera el 5% de los ICL - Autorización previa
Si la operación hace que la carga financiera periodificada supere el 25% de los ICL - Autorización previa
Si no se destina a financiar obras o servicios incluidos en planes provinciales o programas de cooperación - Autorización previa
Restricciones para las operaciones extraordinarias
Su importe no puede superar el 5% de los IC
La carga financiera periodificada no puede superar el 25% de los IC
Plazo de amortización máximo no más allá de la renovación de la Corporación

ESQUEMA 3


CLASIFICACIÓN RELEVANTE SEGUN RESTRICCIONES AL ENDEUDAMIENTO
Endeudamiento a medio y largo plazo
Vía normal (financiación de inversiones)
Vía extraordinaria (sólo resto mandato)
Para gastos corrientes urgentes (por mayoría absoluta)
Para Remanente negativo no asumible
Endeudamiento de Tesorería
Regulación de Remanente de Tesorería
No más de un año de plazo
Máximo del 35% sobre el ICL
Si la cuantía no supera el 5% de los ICL - discrecionalidad del Presidente de la Corporación (Informado el Pleno)
Si la cuantía supera el 5% - aproximación por el Pleno (previo informe del interventor)

CUADRO N.º 1

**ESTRUCTURA DE GASTO DE LAS CORPORACIONES LOCALES (*)**

| | *MILES DE MILLONES DE PESETAS* | | *ESTRUCTURA (PORCENTAJE)* | |
|---|---|---|---|---|
| | *Gastos no financieros* | *Gastos corrientes* | *Gastos no financieros* | *Gastos corrientes* |
| Corporaciones locales | 4.150,5 | 3.260,3 | 100,0 | 100,0 |
| Ayuntamientos | 2.812,1 | 2.175,3 | 67,8 | 66,7 |
| Diputaciones | 1.338,4 | 1.085,1 | 32,2 | 33,3 |
| Ayuntamientos régimen común | 2.556,7 | 1.981,7 | 61,6 | 60,8 |
| Ayuntamientos régimen foral | 255,4 | 193,6 | 6,2 | 5,9 |
| Ayuntamientos: | | | | |
| Menos de 1.000 habitantes | 131,3 | 71,3 | 3,2 | 2,2 |
| 1.001 a 5.000 habitantes | 307,8 | 199,6 | 7,4 | 6,1 |
| 5.001 a 10.000 habitantes | 210,8 | 154,7 | 5,1 | 4,7 |
| 10.001 a 20.000 habitantes | 280,9 | 219,1 | 6,8 | 6,7 |
| 20.001 a 50.000 habitantes | 360,7 | 286,3 | 8,7 | 8,8 |
| 50.001 a 100.000 habitantes | 288,7 | 225,4 | 7,0 | 6,9 |
| 100.001 a 500.000 habitantes | 621,8 | 505,1 | 15,0 | 15,5 |
| 500.001 a 1.000.000 de habitantes | 183,0 | 152,9 | 4,4 | 4,7 |
| Más de 1.000.000 de habitantes | 427,2 | 361,0 | 10,3 | 11,1 |

(*) Liquidación de obligaciones de 1993.

*Fuente:* CAP sobre DGCHT.

CUADRO N.º 2

**SALDO PRESUPUESTARIO DE LAS CORPORACIONES LOCALES EN 1993 SOBRE INGRESOS CORRIENTES LIQUIDADOS**

**(En porcentajes)**

| | *Déficit no financiero* | *Variación neta activos financieros* | *Necesidad de endeudamiento neto* |
|---|---|---|---|
| Corporaciones locales | 0,91 | –0,10 | 1,01 |
| Ayuntamientos | 0,56 | –0,02 | 0,59 |
| Diputaciones | 0,87 | –0,24 | 1,11 |
| Ayuntamientos régimen común | 0,47 | 0,04 | 0,43 |
| Ayuntamientos régimen foral | 1,59 | –0,67 | 2,25 |
| Ayuntamientos: | | | |
| Menos de 1.000 habitantes | –0,47 | –0,09 | –0,39 |
| 1.001 a 5.000 habitantes | –0,41 | 0,26 | –0,66 |
| 5.001 a 10.000 habitantes | 0,93 | –0,28 | 1,22 |
| 10.001 a 20.000 habitantes | –0,12 | –0,22 | 0,10 |
| 20.001 a 50.000 habitantes | 1,48 | 0,11 | 1,38 |
| 50.001 a 100.000 habitantes | 7,83 | –0,07 | 7,91 |
| 100.001 a 500.000 habitantes | 2,85 | 0,42 | 2,43 |
| 500.001 a 1.000.000 de habitantes | –0,35 | –0,80 | 0,45 |
| Más de 1.000.000 de habitantes | –5,77 | –0,29 | –5,48 |

*Fuente:* CAP sobre DGCHT.

CUADRO N.º 3

**CARGA FINANCIERA SOBRE INGRESOS CORRIENTES LIQUIDADOS. 1993**
**(En porcentajes)**

| | *1 Carga de intereses* | *2 Carga de amortizaciones* | *3 = 1 + 2 Carga financiera* |
|---|---|---|---|
| Corporaciones locales | 8,52 | 10,09 | 18,61 |
| Ayuntamientos | 9,27 | 9,56 | 18,83 |
| Diputaciones | 6,25 | 10,24 | 16,49 |
| Ayuntamientos régimen común | 9,45 | 9,66 | 19,11 |
| Ayuntamientos régimen foral | 7,41 | 8,54 | 15,95 |
| Ayuntamientos: | | | |
| menos de 1000 hab. | 2,35 | 3,95 | 6,30 |
| 1.001 a 5.000 hab. | 4,50 | 6,55 | 11,05 |
| 5.001 a 10.000 hab. | 6,73 | 7,05 | 13,78 |
| 10.001 a 20.000 hab. | 7,74 | 8,59 | 16,33 |
| 20.001 a 50.000 hab. | 9,72 | 11,37 | 21,09 |
| 50.001 a 100.000 hab. | 9,28 | 8,31 | 17,59 |
| 100.001 a 500.000 hab. | 9,80 | 12,82 | 22,63 |
| 500.001 a 1.000.000 hab. | 13,65 | 12,71 | 26,36 |
| más de 1.000.000 | 12,51 | 7,96 | 20,47 |

*Fuente:* CAP sobre DGCHT.

CUADRO N.º 4

**AHORRO BRUTO Y SALDO NO FINANCIERO DE LAS CORPORACIONES LOCALES EN 1993 SOBRE INGRESOS CORRIENTES LIQUIDADOS**
**(En porcentajes)**

| | *1 Ahorro bruto* | *2 Ahorro bruto disponible* | *3 Saldo neto de capital* | *4 = 1 + 3 Saldo no financiero* |
|---|---|---|---|---|
| Corporaciones locales | 13,31 | 3,22 | –14,22 | –0,91 |
| Ayuntamientos | 13,00 | 3,44 | –13,57 | –0,56 |
| Diputaciones | 12,17 | 1,92 | –13,04 | –0,87 |
| Ayuntamientos régimen común | 13,03 | 3,36 | –13,49 | –0,47 |
| Ayuntamientos régimen foral | 12,72 | 4,19 | –14,31 | –1,59 |
| Ayuntamientos: | | | | |
| Menos de 1.000 habitantes | 23,33 | 19,38 | –22,86 | 0,47 |
| 1.001 a 5.000 habitantes | 17,37 | 10,82 | –16,96 | 0,41 |
| 5.001 a 10.000 habitantes | 12,85 | 5,80 | –13,78 | –0,93 |
| 10.001 a 20.000 habitantes | 12,11 | 3,53 | –12,00 | 0,12 |
| 20.001 a 50.000 habitantes | 10,20 | –1,17 | –11,68 | –1,48 |
| 50.001 a 100.000 habitantes | 8,40 | 0,09 | –16,23 | –7,83 |
| 100.001 a 500.000 habitantes | 10,67 | –2,15 | –13,52 | –2,85 |
| 500.001 a 1.000.000 de habitantes | 9,98 | –2,73 | –9,63 | 0,35 |
| Más de 1.000.000 de habitantes | 17,75 | 9,80 | –11,98 | 5,77 |

*Fuente:* CAP sobre DGCHT.

CUADRO N.º 5

**REMANENTE DE TESORERÍA AL 31-12-1993**
**(Miles de millones de pesetas)**

| | *Corporaciones locales* | *Ayuntamientos* | *Diputaciones* |
|---|---|---|---|
| 1. Obligaciones pendientes de pago | 1.870,8 | 1.416,8 | 454,0 |
| 2. Derechos pendientes de cobro | 1.824,3 | 1.348,1 | 476,3 |
| 3. Fondos líquidos | 477,7 | 307,6 | 170,1 |
| 4. Remanente de tesorería (3+2–1) | 431,2 | 238,9 | 192,3 |

*Fuente:* CAP sobre DGCHT.

CUADRO N.º 6

**ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LOS INGRESOS LIQUIDADOS DE LOS AYUNTAMIENTOS**

| | *1992* | *1993* |
|---|---|---|
| I. Impuestos directos | 25,36 | 27,42 |
| I.1. Impuesto sobre bienes inmuebles | 12,22 | 13,83 |
| I.2. Impuesto s/ vehículos de tracción mecánica | 4,17 | 4,51 |
| I.3. Impuesto s/ incremento valor de los terr. natur. urbana | 1,72 | 1,65 |
| I.4. Impuesto sobre actividades económicas | 6,48 | 6,96 |
| I.5. Recargos sobre impuestos directos | 0,00 | 0,05 |
| I.6. Otros impuestos directos | 0,00 | 0,00 |
| I.7. Impuestos directos extinguidos | 0,73 | 0,41 |
| II. Impuestos indirectos | 3,16 | 3,09 |
| II.1. Recargos sobre impuestos indirectos | 0,00 | 0,02 |
| II.2. Impuesto s/ construcciones instalaciones y obras | 2,75 | 2,71 |
| II.3. Otros impuestos indirectos | 0,31 | 0,30 |
| II.4. Impuestos indirectos extinguidos | 0,10 | 0,05 |
| III. Tasas y otros ingresos | 16,57 | 17,13 |
| IV. Transferencias corrientes | 28,94 | 28,38 |
| V. Ingresos patrimoniales | 1,92 | 2,35 |
| VI. Enajenación de inversiones reales | 1,83 | 1,65 |
| VII. Transferencias de capital | 7,07 | 7,68 |
| VIII. Activos financieros | 0,82 | 0,62 |
| IX. Pasivos financieros | 14,34 | 11,67 |
| TOTAL | 100,00 | 100,00 |

*Fuente:* CAP sobre DGCHT.

CUADRO N.º 7

**EVOLUCIÓN DE LA DEUDA SOBRE LOS INGRESOS CORRIENTES LIQUIDADOS**
**(En porcentajes)**

| | *1991* | *1992* | *1993* | *1994* |
|---|---|---|---|---|
| Corporaciones locales | 77,91 | 68,41 | 72,95 | 76,14 |
| Ayuntamientos | 76,27 | 70,28 | 74,36 | 77,47 |
| Diputaciones | 73,57 | 58,61 | 63,59 | 65,69 |
| Ayuntamientos más de 500.000 habitantes (*) | 105,85 | 96,26 | 98,62 | n.d. |
| Ayuntamientos menos de 500.000 habitantes | 54,53 | 61,87 | 66,55 | n.d. |

(*) Este grupo lo componen: Barcelona, Madrid, Málaga, Sevilla, Valencia y Zaragoza.

*Fuente:* CAP sobre DGCHT.

CUADRO N.º 8

**EVOLUCIÓN DEL SALDO VIVO DE LA DEUDA DE LAS CORPORACIONES LOCALES**
**(Datos en miles de millones de pesetas)**

| | *I-1993* | *II-1993* | *III-1993* | *IV-1993* | *I-1994* | *II-1994* | *III-1994* | *IV-1994* | *I-1995* | *II-1995* | *III-1995* | *IV-1995* | *II-1996* |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Ayuntamientos, mancomunidades y agrupaciones inframunicipales | 1.715,8 | 1.800,7 | 1.851,5 | 1.859,2 | 1.947,0 | 1.971,8 | 1.992,6 | 2.000,3 | 2.109,8 | 2.121,2 | 2.144,6 | 2.117,2 | 2.198,0 |
| Capitales de provincia con más de 500.000 habitantes (*) | 569,9 | 607,8 | 617,9 | 600,3 | 626,5 | 628,0 | 625,2 | 609,9 | 662,7 | 643,5 | 659,7 | 621,7 | 663,0 |
| Resto de capitales de provincia | 303,0 | 309,8 | 319,2 | 323,1 | 341,1 | 338,9 | 360,7 | 367,0 | 378,0 | 365,4 | 393,9 | 389,7 | 409,0 |
| No capitales de provincia | 842,9 | 883,0 | 914,4 | 935,7 | 979,4 | 1.004,9 | 1.006,7 | 1.023,4 | 1.069,1 | 1.092,2 | 1.091,0 | 1.105,8 | 1.126,0 |
| Diputaciones, consejos y cabildos insulares | 718,2 | 766,2 | 784,1 | 785,6 | 780,4 | 799,8 | 823,8 | 814,8 | 819,5 | 885,5 | 865,7 | 870,3 | 891,0 |
| Diputaciones de régimen común | 412,1 | 430,6 | 440,2 | 440,3 | 444,8 | 452,7 | 450,7 | 443,7 | 449,5 | 457,3 | 453,5 | 447,8 | 468,0 |
| Diputaciones de régimen foral | 260,1 | 289,3 | 297,4 | 298,7 | 288,3 | 302,6 | 327,3 | 326,2 | 324,9 | 384,0 | 368,8 | 378,6 | 380,0 |
| Consejos y cabildos insulares | 45,9 | 46,4 | 46,5 | 46,5 | 47,3 | 44,5 | 45,8 | 44,8 | 45,1 | 44,3 | 43,4 | 43,9 | 43,0 |
| Organismos, entes y empresas dependientes | 281,8 | 287,3 | 288,1 | 289,8 | 289,8 | 289,0 | 296,3 | 284,0 | 283,7 | 278,8 | 287,9 | 296,3 | 307,0 |
| TOTAL | 2.715,9 | 2.854,1 | 2.923,6 | 2.934,5 | 3.017,2 | 3.060,6 | 3.112,7 | 3.099,1 | 3.212,9 | 3.285,5 | 3.298,2 | 3.283,8 | 3.397,0 |

(*) Barcelona, Madrid, Málaga, Sevilla, Valencia y Zaragoza.

*Fuente: Boletín Estadístico* del Banco de España. Elaboración propia.

CUADRO N.º 9

**ENDEUDAMIENTO DE LAS CORPORACIONES LOCALES SEGÚN MODALIDAD A JUNIO DE 1996**
**(Datos en miles de millones de pesetas)**

| | *SEGÚN MODALIDAD* | | *Saldo vivo total* | *Pro-memoria Porcentaje sobre PIB p.m. nacional 1995* |
|---|---|---|---|---|
| | *Valores* | *Préstamos y créditos* | | |
| Ayuntamientos, mancomunidades y agrupaciones inframunicipales | 177 | 2.021 | 2.198 | 3,0 |
| Capitales de provincia con más de 500.000 habitantes. | 174 | 488 | 663 | 0,9 |
| Resto de capitales de provincia | 1 | 408 | 409 | 0,6 |
| No capitales de provincia | 1 | 1.125 | 1.126 | 1,6 |
| Diputaciones, consejos y cabildos insulares | 227 | 664 | 891 | 1,2 |
| Diputaciones de régimen común | 1 | 467 | 468 | 0,6 |
| Diputaciones de régimen foral | 226 | 154 | 380 | 0,5 |
| Consejos y cabildos insulares | — | 43 | 43 | 0,1 |
| Organismos, entes y empresas dependientes | 1 | 306 | 307 | 0,4 |
| TOTAL | 404 | 2.992 | 3.397 | 4,7 |

*Nota:* En lo relativo al PIB p.m. nacional se ha utilizado la estimación de AFI para 1995.
*Fuente: Boletín Estadístico* del Banco de España. Elaboración propia.

CUADRO N.º 10

**ENDEUDAMIENTO EN PRÉSTAMOS Y CRÉDITOS DE LAS CORPORACIONES LOCALES SEGÚN VENCIMIENTO A JUNIO DE 1996**
**(Datos en miles de millones de pesetas)**

| | *SEGÚN VENCIMIENTO* | | *Resto del Mundo* | *Total* |
|---|---|---|---|---|
| | *Largo plazo* | *Corto plazo* | | |
| Ayuntamientos, mancomunidades y agrupaciones inframunicipales | 1.545 | 386 | 90 | 2.021 |
| Capitales de provincia con más de 500.000 habitantes | 267 | 131 | 90 | 488 |
| Resto de capitales de provincia | 357 | 52 | — | 408 |
| No capitales de provincia | 922 | 203 | — | 1.125 |
| Diputaciones, consejos y cabildos insulares | 521 | 60 | 84 | 664 |
| Diputaciones de régimen común | 423 | 44 | — | 467 |
| Diputaciones de régimen foral | 54 | 16 | 84 | 154 |
| Consejos y cabildos insulares | 43 | — | — | 43 |
| Organismos, entes y empresas dependientes | 201 | 45 | 60 | 306 |
| TOTAL | 2.267 | 491 | | 2.992 |

*Nota:* En lo relativo al PIB p.m. nacional se ha utilizado la estimación de AFI para 1995.
*Fuente: Boletín Estadístico* del Banco de España. Elaboración propia.

CUADRO N.º 11

**ENDEUDAMIENTO DE LAS CORPORACIONES LOCALES EN VALORES A JUNIO DE 1996**
**(Datos en miles de millones de pesetas)**

| | *VALORES EN PESETAS* | | *Bonos y obligaciones en divisa* | *Total de valores* |
|---|---|---|---|---|
| | *Valores a corto plazo* | *Obligaciones y deuda no neg.* | | |
| Ayuntamientos, mancomunidades y agrupaciones inframunicipales | — | 104 | 72 | 176 |
| Capitales de provincia con más de 500.000 habitantes | — | 102 | 72 | 174 |
| Resto de capitales de provincia | — | 1 | — | 1 |
| No capitales de provincia | — | 1 | — | 1 |
| Diputaciones, consejos y cabildos insulares | — | 227 | — | 227 |
| Diputaciones de régimen común | — | 1 | — | 1 |
| Diputaciones de régimen foral | — | 226 | — | 226 |
| Consejos y cabildos insulares | — | — | — | — |
| Organismos, entes y empresas dependientes | — | 1 | — | 1 |
| TOTAL | — | 332 | 72 | 404 |

*Fuente: Boletín Estadístico* del Banco de España. Elaboración propia.

CUADRO N.º 12

**ENDEUDAMIENTO DE LAS CORPORACIONES LOCALES POR PRESTAMISTAS A JUNIO DE 1996**
**(Datos en miles de millones de pesetas y en porcentaje)**

| | *ESTRUCTURA POR PRESTAMISTAS* | | | | *Total de préstamos* |
|---|---|---|---|---|---|
| | *Bancos (porcentaje)* | *Cajas de ahorro (porcentaje)* | *ICO y otras (porcentaje)* | *Resto del mundo (porcentaje)* | |
| Ayuntamientos, mancomunidades y agrupaciones inframunicipales | 56,5 | 35,8 | 3,2 | 4,5 | 2.020 |
| Capitales de provincia con más de 500.000 habitantes | 55,6 | 25,8 | — | 18.4 | 489 |
| Resto de capitales de provincia | 54.7 | 44,4 | 1,0 | — | 408 |
| No capitales de provincia | 57,8 | 37,0 | 5,4 | — | 1.124 |
| Diputaciones, consejos y cabildos insulares | 57,4 | 28,4 | 1,5 | 12,6 | 665 |
| Diputaciones de régimen común | 69,2 | 29.9 | 0,9 | — | 468 |
| Diputaciones de régimen foral | 16,2 | 25,3 | — | 54,5 | 154 |
| Consejos y cabildos insulares | 76,7 | 23,3 | 0,0 | — | 43 |
| Organismos, entes y empresas dependientes | 56,2 | 19,0 | 5,2 | 19,6 | 306 |
| TOTAL | 56,7 | 32,4 | 3,0 | 7,8 | 2.991 |

*Fuente: Boletín Estadístico* del Banco de España. Elaboración propia.

CUADRO N.º 13

**CALIFICACIONES Y *RATIOS* DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (ADMINISTRACIÓN CONSOLIDADA)**
**(En porcentajes)**

| | *A JUNIO-96* | | RATIOS *SOBRE INGRESOS CORRIENTES 1994 (a)* | | | RATIOS *SOBRE INGRESOS CORRIENTES 1995 (b)* | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | *Calificación Moody's* | *Calificación S&P* | *Deuda viva* | *Carga financiera (c)* | *Porcentaje deuda tesorería sobre deuda total (a)* | *Deuda viva* | *Carga financiera (c)* | *Porcentaje deuda tesorería sobre deuda total (b)* |
| CC.AA. régimen foral | | | | | | | | |
| Navarra | — | — | 57,8 | 4,0 | 0,0 | 58,6 | 4,3 | 0,0 |
| País Vasco | Aa2 | AA | 44,0 | 9,3 | 0,0 | 50,3 | 11,2 | 0,0 |
| CC.AA. régimen común | | | | | | | | |
| Art. 143 | | | | | | | | |
| Aragón | — | — | 100,9 | 11,4 | 0,0 | 98,1 | 14,4 | 0,0 |
| Castilla-La Mancha | — | — | 33,5 | 8,2 | 0,0 | 34,6 | 6,1 | 0,0 |
| Castilla y León | Aa3 | — | 47,7 | 5,1 | 17,4 | 48,3 | 6,7 | 15,5 |
| Extremadura | — | — | 117,8 | 16,6 | 0,0 | 117,1 | 17,1 | 0,0 |
| Asturias | — | — | 94,1 | 10,9 | 0,0 | 110,0 | 21,2 | 0,0 |
| Baleares | — | AA- | 91,6 | 11,7 | 14,2 | 95,1 | 9,8 | 11,7 |
| Cantabria | — | — | 79,4 | 17,1 | 0,0 | 84,5 | 23,9 | 0,0 |
| Madrid | A1 | AA- | 145,8 | 15,3 | 19,2 | 163,3 | 28,2 | 19,8 |
| Murcia | A2(*) | — | 145,9 | 21,0 | 6,0 | 148,8 | 21,5 | 4,5 |
| La Rioja | — | — | 91,1 | 20,0 | 7,4 | 85,3 | 13,4 | 11,2 |
| Art. 151 | | | | | | | | |
| Andalucía | Aa3 | — | 40,8 | 7,6 | 17,8 | 45,6 | 6,5 | 12,5 |
| Canarias | — | — | 33,5 | 4,1 | 0,0 | 31,1 | 6,8 | 0,0 |
| Cataluña | A1(**) | AA- | 54,9 | 6,9 | 37,3 | 69,4 | 9,2 | 33,6 |
| Galicia | — | AA- | 50,0 | 7,4 | 0,0 | 53,5 | 8,4 | 0,0 |
| Comunidad Valenciana | Aa3 | AA- | 49,1 | 4,2 | 19,9 | 47,7 | 6,6 | 14,1 |

(a) Cifras de liquidación y saldos a cierre de 1994.

(b) Cifras de liquidación y saldos a cierre de 1995.

(c) Suma de los capítulos III y IX de gastos sobre ingresos corrientes. No obstante, el capítulo IX se ha depurado eliminando las amortizaciones de préstamos movilizables y el reintegro de disposiciones de líneas de crédito *stand-by*.

(*) Con anterioridad habían recibido la calificación de Aa3 por parte de Moody's, siendo revisado a A2 en julio de 1992.

(**) Con anterioridad habían recibido la calificación de Aa2 por parte de Moody's, siendo revisado a A1 en julio de 1994. Incluye la deuda de la Sanidad.

**Resumen**

El sistema actual de financiación local ha puesto de manifiesto su insuficiencia para cubrir las necesidades de las corporaciones locales, comprometidas desde hace más de 15 años y de manera creciente no sólo en la provisión de los más amplios servicios públicos, sino también en la consecución del desarrollo a través de políticas económicas locales. En estos años, las haciendas locales han sufrido las contradicciones de una gran presión social en favor del gasto y de unos instrumentos fiscales rígidos y raquíticos. Y todo ello en el contexto de un marco regulador —la ley reguladora de las haciendas locales (LRHL)— poco adecuado, y anclado en un trasnochado concepto de «tutela» del Estado. El resultado es una difícil situación financiera, más relacionada con problemas de liquidez de carácter estructural que con un gran deterioro de su solvencia. La crisis de las haciendas locales ha sido siempre una crisis de liquidez y no una crisis de solvencia. Las haciendas locales no son un gran problema macroeconómico: mientras la deuda de las comunidades autónomas se ha multiplicado en los últimos años, aumentando su peso en la deuda pública total, la deuda de las corporaciones locales ha conservado un comportamiento estable y su peso en la deuda pública española es casi marginal, incluso ya inferior al de la deuda autonómica.

*Palabras clave:* deuda de tesorería, deuda para financiar inversión, remanente de tesorería, carga financiera, suficiencia, pacto local.

**Abstract**

The current local financial system has shown its insufficiency to cover the needs of the regional governments, involved since more than 15 years ago and in an increasing manner, not only in the provision of a large number of public services, but also in the achievement of development by means of their local economic policies. During these years, local finances have suffered the contradiction of a strong social pressure in favour of public expenditure and some rigid and fam tax handles. All of this happening in a context with a legal framework —la ley reguladora de las haciendas locales (LRHL)— not very suitable, and based in the idea of State «tutelage». The result is a very difficult financial situation, more related to structural liquidity problems than to a deterioration in its solvency. The crisis in local finances has always been a liquidity crisis and not a solvency one. Local finances are not a big macroeconomic problem: whilst the autonomous communities' debt has multiplied in the last years, increasing its weight in the total public debt, the regional government' debt hast seen a stable behaviour and its relative weight in Spain's public debt is almost marginal, already inferior to that of the autonomic debts.

*Key words:* cash-flow debt, debt to finance capital projects, cash-flow surplus, financing burden, sufficiency, local pact.

*JEL Classification:* H74.

# COLABORACIONES

## IV. EMPRESA PÚBLICA

# LA REFORMA DE LA EMPRESA PÚBLICA

José BAREA TEJEIRO
Juan-Francisco CORONA RAMÓN

## I. INTRODUCCIÓN

EL sector público empresarial presenta en España una dimensión relativamente modesta en comparación con la media existente en los estados miembros de la Unión Europea, tal y como pone de relieve una evaluación de las magnitudes económicas más relevantes.

Tanto en porcentaje de población activa ocupada en el sector, como en valor añadido originado en el ámbito empresarial, y en formación bruta de capital con respecto a la inversión total, las cifras correspondientes al sector público empresarial en España se sitúan por debajo del promedio correspondiente a los países miembros de la Unión Europea.

En consecuencia, se puede decir que el «problema» de las empresas públicas en España no se deriva de su tamaño relativo, en términos de economía nacional, sino de las cuantiosas pérdidas que generan, que obligan, para mantener la producción, a recurrir de forma continua a los Presupuestos Generales del Estado, así como a los de las comunidades autónomas y las corporaciones locales, con el fin de obtener las ayudas y subvenciones necesarias.

En un escenario económico que requiere, de inmediato, la reducción del déficit presupuestario, los cargos generados por las empresas públicas son, indudablemente, uno de los factores que pueden impedir la consecución del citado objetivo.

En este trabajo, se estudia la situación actual de la empresa pública en España, analizando las causas que provocan su comportamiento poco eficiente, y ofreciendo una primera aproximación global sobre las medidas que sería preciso adoptar para llevar a cabo una reforma de la empresa pública encaminada a reducir el inmenso lastre que representa para las finanzas públicas.

El estudio se inicia con el análisis del papel que se otorga a las empresas públicas en el marco del mercado único europeo, trazando una distribución fundamental entre las empresas que actúan en régimen de mercado (empresas públicas concurrenciales) y aquellas que, actuando en régimen de monopolio, gestionan servicios de interés económico general.

En el apartado II, se estudia el marco legal comunitario, para explicitar los principios generales aplicados al sector público empresarial, y realizar una evaluación sobre la situación actual de la empresa pública española a este respecto.

En lo referente al segundo grupo, es importante definir, con carácter previo, el marco conceptual del interés público, verdadero núcleo del problema, antes de realizar un análisis de sistemas comparados en el ámbito europeo, así como una valoración de la postura oficial comunitaria, con el fin de plantear la posibilidad de la intervención del mercado en el suministro de los bienes y servicios mencionados.

El apartado III se centra en la empresa pública española, desarrollando previamente un breve análisis teórico basado en la concepción tradicional de la empresa pública que nos permita evaluar la realidad española y adecuar las soluciones propuestas. A continuación, se realiza un repaso sobre las grandes cifras del sector público empresarial español y su composición actual.

En el apartado IV se realiza una primera aproximación al problema de la privatización de las empresas públicas, recogiendo los objetivos económicos de ésta, así como las principales fórmulas de privatización, y considerando el impacto presupuestario de las privatizaciones.

Por último, en el apartado V, se recoge una serie de propuestas generales orientadas a la realización de una reforma global y profunda de la empresa pública en España, de acuerdo con las prioridades más acuciantes de nuestra economía.

## II. LA EMPRESA PÚBLICA EN EL MERCADO ÚNICO

La evaluación y el análisis de las empresas públicas, desde la perspectiva del mercado único, exige trazar una distinción conceptual entre las empresas públicas *concurrenciales* (destinadas a la producción de bienes de tipo privado para su venta en el mercado) y las empresas públicas encargadas de la gestión de servicios de *interés económico general* (transportes, correos, telecomunicaciones, energía eléctrica, etcétera).

Al margen de sus características comunes, dicha distinción resulta inevitable para definir las líneas de reforma sugerida, teniendo en cuenta la idoneidad de los objetivos que se les indican

en la situación económica actual, así como su adecuación al nuevo marco concebido para la empresa pública por la Unión Europea, de cara al objetivo del mercado único.

## 1. La empresa pública concurrencial

El proceso de integración de la economía española en la economía internacional ha tenido una fecha de inflexión clave: la integración de pleno derecho en la Comunidad Europea desde el 1 de enero de 1986. Dicho momento ha sido especialmente significativo, ya que, desde entonces, se ha producido la firma del Acta Única Europea (febrero de 1986, ratificada por el Parlamento en julio de 1987), impulsando la implantación del mercado único europeo, y la firma del Tratado de la Unión Europea (febrero de 1992), delimitando el proceso para alcanzar la unión económica y monetaria, cuya tercera fase debería ponerse en marcha, como máximo, el 1 de enero de 1999.

El objetivo de crear un gran mercado interior en Europa, mediante la supresión de las fronteras interiores y la libre circulación de mercancías, personas y servicios, supone la renuncia al ejercicio autónomo de las políticas nacionales que puedan obstaculizar la libre competencia, aceptando un marco legal que regule el sector empresarial (incluyendo el público) en el ámbito comunitario.

Precisamente, de este orden jurídico-económico general se pueden derivar las orientaciones futuras que nos permitirán realizar una evaluación sobre el papel a desarrollar por las empresas públicas concurrenciales en el mercado único.

### 1.1. *La empresa pública y los principios del mercado único*

El desarrollo del marco legal comunitario permite identificar con precisión los principios generales aplicables al sector público empresarial, partiendo de la base de que no se establecen distinciones específicas con respecto a su tratamiento frente al sector privado.

#### 1.1.1. *Principio de libre competencia*

Se puede afirmar que la política de competencia ha sido uno de los factores esenciales en la Unión Europea desde su constitución. Así, el Tratado de Roma (art. 3f) le atribuye un papel clave como mecanismo para mejorar la asignación de recursos, favorecer el progreso económico y tecnológico, y coadyuvar al éxito de otras políticas comunitarias.

El Acta Única contribuyó a reforzar la defensa de la libre competencia estableciendo controles sobre las operaciones de concentración y ayudas estatales; mientras que el Tratado de la Unión Europea considera que, para alcanzar el objetivo final de la unión económica y monetaria, es imprescindible garantizar la existencia de una economía de mercado abierta y con libre competencia (arts. 3, 3A, 130).

#### 1.1.2. *Principio de neutralidad*

En lo referente al régimen de propiedad (privada o pública) de las empresas, la legislación comunitaria se muestra neutral; tal y como se establece en el artículo 222 del Tratado de Roma, «... no prejuzga en modo alguno el régimen de propiedad de los estados miembros».

Es decir, que se acepta la existencia de un sector empresarial mixto, en el que coexisten empresas de propiedad pública y privada. Este principio ha sido interpretado en ocasiones como una defensa de la existencia de empresas públicas, aunque una interpretación más realista, avalada por los últimos desarrollos normativos comunitarios, permitiría sugerir que el objetivo de dicho principio consiste en aceptar la existencia de las empresas públicas en la medida en que su actuación se asimile a la de las empresas privadas y, en este sentido, exista «neutralidad» en la estricta acepción de la palabra.

#### 1.1.3. *Principio de paridad de trato*

La clave del tratamiento de la empresa pública en el ámbito comunitario aparece reflejada en el artículo 90 del Tratado de Roma, que establece: «Los estados miembros no adoptarán ni mantendrán, respecto a las empresas públicas, o aquellas empresas a las que concedan derechos especiales o exclusivos, ninguna medida contraria a las normas del Tratado, especialmente las previstas en el artículo 7 (donde se establece el principio de no discriminación por razón de nacionalidad), y en los artículos 85 a 94, que regulan la libre competencia».

Esta disposición será de aplicación absoluta a las empresas públicas concurrenciales, ya que únicamente se admite la excepción a dicho principio general para las empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general, o que tengan carácter de monopolio fiscal (art. 90.2).

El principio de paridad de trato establece que las empresas públicas concurrenciales deben respetar las reglas de competencia comunitarias, al igual que lo hacen las empresas privadas. En este sentido, siguiendo a O. Ruiz, la consideración simultánea de los artículos 90 y 222 del Tratado

de Roma permite definir un régimen de «neutralidad activa» con respecto a la empresa pública, sin cuestionar su titularidad, pero evitando la generación de distorsiones a la competencia que alteren el funcionamiento del mercado.

Si las empresas públicas concurrenciales compiten directamente con empresas privadas en los mercados nacionales y en el comunitario, deben estar sometidas a las mismas reglas de funcionamiento, restricciones y sanciones. En este sentido, sólo hay que considerar sus efectos en el mercado, olvidando los objetivos de los poderes públicos, que en ningún caso deben utilizarse para distorsionar el funcionamiento de un mercado sometido a las reglas de la competencia.

1.1.4. *Principio de incompatibilidad de ayudas estatales*

En desarrollo del principio de libre competencia, expuesto con anterioridad, los artículos 92 a 94 del Tratado de Roma regulan las ayudas estatales a las empresas públicas, partiendo de un principio general de incompatibilidad, de acuerdo con el cual «son incompatibles con el mercado común, en la medida que afecten los intercambios entre los estados miembros, las ayudas concedidas por los estados o con cargo a los recursos estatales, cualquiera que sea la forma que revistan, siempre que falseen o puedan falsear la competencia, favoreciendo ciertas empresas o producciones».

Los estados miembros tienen el deber de informar a la Comisión de todos los proyectos dirigidos a establecer o modificar ayudas ya existentes. Es evidente que el control comunitario sobre las ayudas estatales a las empresas públicas se ha ido haciendo cada vez más estricto e intenso, como lo demuestra la aprobación de la directiva relativa a la transparencia de las relaciones financieras entre estados miembros y empresas públicas (Directiva 80/723/CEE, de 25 de junio de 1980, *DOCE* n.º L 195/35, de 29 de julio de 1980).

El artículo 1 de dicha directiva encomendaba a los estados miembros que aseguraran la transparencia en el flujo de fondos públicos hacia empresas públicas y en el uso de dichos fondos, especialmente: compensación de pérdidas de explotación, provisiones de capital, subvenciones no reembolsables, préstamos en condiciones privilegiadas, tratamiento financiero favorable merced a la renuncia de beneficios o el reembolso de cantidades debidas, renuncia a un tipo normal de rendimiento sobre los fondos públicos utilizados, y compensación de cargas financieras impuestas por las autoridades públicas. Las excepciones a esta regla se han visto drásticamente reducidas por la Directiva 1985/413/CEE, de 24 de julio de 1985, reforzando los objetivos de control sobre ayudas estatales.

1.1.5. *Principio del inversor privado*

La determinación, y en su caso cuantificación, de la existencia de ayuda estatal discriminatoria no aparece regulada en ninguna de las directivas citadas, por lo que el Consejo y la Comisión han decidido utilizar a tales efectos el «principio del inversor privado», ratificado por el Parlamento, y desarrollado por la Comunicación de la Comisión a los estados miembros sobre la aplicación de los artículos 92 y 93 del Tratado de la CEE, y del artículo 5 de la Directiva 80/723/CEE, de la Comisión, a las empresas públicas del sector fabricación (*DOCE* número C 273/02, de 18 de octubre de 1991).

El mencionado principio permite considerar la existencia de ayuda estatal cuando las autoridades públicas facilitan fondos a las empresas públicas en condiciones más favorables que aquéllas en las que una entidad privada pudiera facilitarlos a una empresa privada equivalente.

«La ayuda debe ser evaluada como la diferencia entre las condiciones en que el Estado facilitó fondos a la empresa pública, y las condiciones en que un inversor privado consideraría aceptable facilitar dichos fondos a una empresa privada, cuando aquél opera en condiciones normales de mercado».

En caso de que la aplicación del principio permita concluir la existencia de ayuda estatal, es preciso llevar a cabo una segunda fase del análisis para determinar si la ayuda es compatible con los objetivos de la Comunidad. Si es compatible, la ayuda será aprobada; si no, deberá ser modificada o suprimida, e incluso exigirse su reembolso.

Al mismo tiempo, la Comunicación prevé una transmisión sistemática de determinadas informaciones financieras de las empresas públicas: balances, cuentas de pérdidas y ganancias, aportaciones de capital, subvenciones a fondo perdido, préstamos, garantías, dividendos, beneficios no distribuidos, condonaciones del reembolso de deudas, etcétera.

Aunque, por el momento, el sistema de declaración propuesto supone un análisis *ex-post* de las transferencias de recursos públicos a favor de las empresas públicas, conviene recordar que el Tratado de Roma exige a los Estados notificar *ex-ante* a la Comisión las ayudas que conceden a sus empresas.

La aplicación de este principio se ha visto reforzada por algunas disposiciones del Tratado de la Unión Europea (arts. 104, 104A, 104B) prohibiendo la autorización de descubiertos o concesión de créditos por el Banco Central Europeo y por los bancos centrales de los estados miembros a favor de empresas públicas de éstos, así como la adquisición directa de instrumentos de deuda por el Banco Central Europeo a los bancos centrales nacionales, y cualquier medida (que no se base en consideraciones prudenciales) que establezca un acceso privilegiado a las entidades financieras para empresas públicas de estados miembros.

Adicionalmente, el objetivo de un control creciente y prioritario sobre las ayudas estatales a las empresas públicas se manifiesta en el principio general relativo a que la Comunidad no asumirá ni responderá de los compromisos de las empresas públicas de los estados miembros, ni éstos responderán de los compromisos de empresas públicas de otro estado miembro (sin perjuicio de las garantías mutuas para la realización conjunta de proyectos específicos).

### 1.2. *La empresa pública española frente a los principios comunitarios*

De lo expuesto en el epígrafe anterior se deduce que, a pesar de no haber explicitado la definición y los objetivos de la empresa pública en el mercado único, la Unión Europea ha ido delimitando paulatinamente una serie de principios generales que van concretando el marco jurídico y económico en el que deberán actuar las empresas públicas.

Es evidente que la normativa que conduce a la unión económica y monetaria implica, cada vez más, la primacía del interés comunitario general sobre los intereses nacionales de los estados miembros. En el ámbito de la empresa, ello supone que debe concederse primacía a las exigencias de competencia asociadas al objetivo del mercado interior.

En este sentido, es evidente que, pese a su indeterminación formal, la política oficial de la Comunidad, amparándose en el principio de neutralidad, recomienda un tratamiento similar para empresas públicas y privadas, desde la definición de sus objetivos a sus actividades económicas y financieras; incluso aunque para conseguirlo tengan que asumir la paradoja de incrementar la regulación y el control sobre la empresa pública con el fin de reforzar la competencia.

Por consiguiente, las empresas públicas concurrenciales españolas no sólo deberán asumir el derecho común de la competencia, sino también una creciente normativa comunitaria diseñada para establecer estrictos controles y restricciones sobre la empresa pública.

En consecuencia, las empresas públicas concurrenciales, en España, deberán adaptarse al principio de neutralidad respecto al régimen de propiedad, ajustando su comportamiento económico a las reglas del mercado, teniendo en cuenta que, simultáneamente, deberán someterse a una serie de medidas de control establecidas para evitar que se falsee la libre competencia.

Desde el punto de vista de la empresa pública española, y teniendo en cuenta sus características esenciales, es posible establecer una serie de efectos generales como consecuencia directa de la implantación de los principios comunitarios.

En primer lugar, hay que partir de la base de que en el mercado único las empresas públicas concurrenciales deberán comportarse como si fueran empresas privadas; es decir, con el objetivo de producir bienes y servicios para el mercado, maximizando sus beneficios, lo que exige un cambio radical de actitud por parte de todos los agentes relacionados con ellas.

Para garantizar la ausencia de comportamientos que falseen la competencia, la Unión Europea ha decidido establecer un estricto control sobre las ayudas estatales a las empresas públicas, incrementando la transparencia en las relaciones financieras entre el Estado y las empresas públicas.

Una primera consecuencia de este fenómeno consiste en que reforzará el grado de autodisciplina por parte del sector público, que se verá obligado a identificar con precisión instrumentos y objetivos en lo relativo a sus exigencias a las empresas públicas.

De forma simultánea, por el mismo efecto, se incrementará el grado de independencia de la empresa pública con respecto a la Administración, limitando los controles públicos a la fijación de objetivos y a la evaluación de su grado de consecución, asimilando sus pautas de actuación a las de la empresa privada.

El control de las ayudas estatales a las empresas públicas supone una importante limitación de sus medios financieros, habida cuenta de sus estructuras de financiación habituales, por lo que sus criterios de actuación deberán tener muy presente el equilibrio financiero de la empresa. Hay que tener en cuenta que, de acuerdo con el principio de neutralidad, las empresas públicas concurrenciales no se diferencian de las privadas, por lo que el Estado estará actuando como empresario, y no en el ejercicio de

las facultades derivadas del poder público. Si a este factor le añadimos la restricción a las ayudas estatales, la empresa pública podrá quebrar, al no estar bajo la protección del principio de indefectibilidad, asumiendo los riesgos económicos y sociales que se deriven de tal situación.

Por todos estos motivos, resulta imprescindible detallar con claridad los objetivos de las empresas públicas concurrenciales, especialmente en el ámbito mercantil, de manera que se puedan adoptar criterios de rentabilidad que permitan la supervivencia de las empresas en el mercado interior.

Concretando más, el objetivo del sector público como propietario de las empresas públicas concurrenciales consistiría en lograr que la rentabilidad de los fondos propios de la empresa fuera superior a la tasa requerida como accionista; es decir, el coste de oportunidad de la utilización de los recursos. Dicha tasa de rentabilidad será distinta para cada empresa, dependiendo del sector económico en que se inscriba y, por lo tanto, de la prima de riesgo que el mercado asigne al sector en el que opera la empresa.

Avanzando un poco más, resulta evidente que la normativa comunitaria recorta en buena parte las funciones de las empresas públicas, especialmente de las concurrenciales, al insistir en que la empresa pública no debe ser un medio que permita al Estado realizar una política diferente de la que realizaría en condiciones de un mercado de competencia.

Si se asume este planteamiento, que supone identificar a la empresa pública con la privada, la justificación de la existencia de aquélla no sólo depende del coste de oportunidad de los recursos públicos, sino de la evolución de la competencia en los distintos mercados sectoriales. Desde un punto de vista más directo, cabe plantearse la siguiente cuestión: si las empresas públicas concurrenciales deben comportarse como las empresas privadas, ¿qué sentido tiene la existencia de empresas públicas?

## 2. Las empresas públicas de interés económico general (1)

Las empresas públicas de «interés económico general» o de «interés público» son, en general, empresas que actúan en régimen de monopolio, por lo que requieren un tratamiento diferente al concedido a las empresas públicas concurrenciales. En este sentido, y al margen de su valoración en el ámbito del mercado único europeo, las cuestiones básicas a resolver consisten en delimitar conceptualmente el alcance del «interés público», y el planteamiento sobre las posibilidades que tiene el mercado de suministrar de forma eficiente los servicios públicos comercializables.

### 2.1. *El marco conceptual del interés público*

Las funciones básicas que desempeñan los sistemas económicos pueden sintetizarse en tres preguntas: qué producir, cómo hacerlo, y para quién.

Todos los sistemas determinan qué se producirá (composición del PIB), cómo se realizará la producción (los métodos productivos y la asignación de trabajo, tierra y capital entre diferentes productos) y quién obtendrá el producto final (la distribución del ingreso en la sociedad).

Durante muchos años, los economistas han venido sosteniendo que el mercado constituye el sistema ideal para efectuar las elecciones y, por tanto, responder a las preguntas anteriores del mejor modo posible. En un célebre artículo de Colm (1948), se dice que «el mecanismo del mercado actúa a través de la colaboración de millones de individuos como productores y consumidores. La producción viene determinada por las expectativas de beneficios, que dependen, a su vez, de la demanda. La demanda está determinada por la renta derivada del proceso de producción. El principio de mercado es un principio de organización de tal utilidad en un complejo social que si no lo hubiéramos heredado, su inventor sería reconocido hoy como uno de los mayores benefactores de la humanidad».

Generalmente, se admite por los economistas que las fuerzas competitivas del mercado generan un elevado grado de eficiencia.

Vamos a ver cuándo los mercados competitivos asignan los recursos de una forma eficiente. El marco de análisis conceptual utilizado es el de la economía del bienestar.

Una situación es económicamente eficiente si no es posible mejorar la posición de un individuo sin empeorar la de otro (óptimo de Pareto). La razón de esta eficiencia se encuentra en que en el equilibrio competitivo, con el sistema de precios que el mercado genera, el consumidor maximiza su beneficio pagando un precio igual a la utilidad marginal del bien, y el empresario maximiza su beneficio cargando un precio igual al coste marginal de producir el bien.

La pregunta que surge inmediatamente es si los mercados competitivos conducen siempre a la eficiencia o si, por el contrario, se han de cumplir determinadas

condiciones para que tal hecho suceda. La respuesta es que la eficiencia no se conseguirá en los supuestos siguientes:

- Bienes de consumo no rivales y no excluyentes.
- Fallos de la competencia (control monopolístico, rendimientos crecientes de escala).
- Efectos externos.
- Existencia de riesgos e incertidumbres no asegurables por la inexistencia de mercados de seguros de futuros.
- Información imperfecta y costosa.

Los bienes que reúnen a la vez las características de no rivales y no excluyentes se conocen con el nombre de bienes públicos puros, y las necesidades que satisfacen no pueden ser atendidas por el mercado, ya que el coste marginal de que un individuo adicional disfrute de ellos es cero, mientras que el coste de excluir a un individuo del servicio es infinito. Esta es la razón de que tales bienes tengan que ser suministrados por el poder público, y financiados de manera coactiva.

Tenemos así delimitados dos tipos de bienes situados en polos opuestos: los bienes privados suministrados por el mercado y los bienes públicos suministrados por el Estado.

Entre uno y otro polo, se encuentra un conjunto de bienes privados (en el sentido de que no se cumplen las dos características de los bienes públicos puros) que en la actualidad son suministrados, total o parcialmente, por el sector público. La educación, la sanidad, las pensiones, el desempleo y la asistencia social constituyen casos típicos del grupo de bienes que constituye la protección social.

No existe una razón única por la que los bienes de producción social deban financiarse públicamente. Para cada una de las prestaciones, la doctrina ha construido una teoría que justifica el pase al sector público de una necesidad privada.

En el caso de la *sanidad*, la teoría está fundamentada en fallos del mercado, problemas de riesgo moral, necesidad preferente, distribución de la renta (equidad en el acceso), problemas de selección adversa de riesgos y costes de transacción elevados. Para la *educación*, la justificación se encuentra en fallos del mercado, necesidad preferente, distribución de la renta e integración social. En las *pensiones*, la fundamentación que sirve de base se encuentra en fallos del mercado, problemas de selección adversa, problemas de riesgo moral y elevados costes de transacción. Por último, en el *desempleo*, la justificación se encuentra en fallos del mercado y en problemas de riesgo moral.

Las razones expuestas, que ponen de manifiesto los fallos del mercado en la cobertura de dichas necesidades, justifican y legitiman, a priori, la intervención del sector público en los programas de gastos sociales, ya que el equilibrio competitivo que genera el mercado se corresponde con una asignación de recursos no óptima, o ineficiente, en el sentido de Pareto.

Sin embargo, al traspasar a la esfera pública la producción de bienes privados, se corre el riesgo de perder un conjunto de ventajas relacionadas con los mercados: no hay competencia, y los otros incentivos para una producción eficaz se ven atenuados (2).

De las teorías de los fallos del mercado para justificar la intervención pública en la protección social, se ha pasado recientemente al análisis de los fallos del sector público para tratar de introducir una mayor eficiencia. El camino que parece más seguro para ello es tratar de utilizar el mercado en la gestión por el sector público de los programas sociales, dando entrada a la competencia, estableciendo una clara separación entre la provisión (financiación) y la producción.

Junto a los bienes privados de provisión pública, que acabamos de analizar, financiados por tanto a través del Presupuesto, aparece un conjunto de bienes privados, conocidos bajo la denominación de «servicios públicos», o de *public utilities*, que se han venido caracterizando por ser bienes comercializables a través del mercado y, por tanto, de provisión privada, y cuya producción, sin embargo, se reservaba con carácter general al sector público, en razón del interés público que el suministro de tales bienes llevaba implícito.

La producción de estos bienes la ha venido efectuando el sector público directamente, a través de sociedades anónimas de capital público, de sociedades del Estado no constituidas en forma mercantil, de organismos públicos con personalidad jurídica propia e independiente del Estado o de organismos del Estado sin personalidad jurídica propia; o indirectamente, a través de sociedades privadas a las que se otorga una concesión por el poder público.

Todo este conjunto de entes tiene una característica común: se consideran empresas, en el sentido económico de la contabilidad nacional, ya que producen bienes o servicios que venden en el mercado por un precio que, al menos, tiende a cubrir el coste de producción.

Dentro de este marco conceptual amplio del «interés público», que comprende los bienes públicos puros, los bienes preferentes y los servicios públicos comercializables, el campo que vamos a analizar se limita a los servicios públicos comercializables.

Tradicionalmente, los principales bienes que han venido siendo considerados como servicios públicos comercializables han sido los siguientes:

- El correo.
- El transporte (ferroviario, marítimo, aéreo, urbano e interurbano).
- La energía (electricidad y gas).
- Las telecomunicaciones.
- El agua (abastecimiento).

Las razones que se han venido dando para considerar que la producción de dichos bienes requería la intervención pública han sido muy numerosas (3), y vamos a clasificarlas en los grupos siguientes:

A) *Fallos del mercado*

- *Monopolios naturales*, derivados de la necesidad de redes para producir los servicios públicos; falta, por tanto, de competencia.
- *Economías de escala*, que conducen al monopolio con costes medios decrecientes y superiores a los costes marginales.
- *Ausencia del mercado*, al no poderse practicar la concurrencia, propia de la economía privada.
- *Externalidades* positivas y negativas.
- *Información imperfecta.*
- *Continuidad* del servicio, que debe ser prestado sin interrupción (seguridad de aprovisionamiento).
- *Utilización de recursos raros no reproducibles* (espacio terrestre, especialmente suelo y subsuelo urbanos, espacio aéreo, espacio herziano, etc.), que constituyen un condicionante para la libre entrada de empresarios.

B) *Equidad*

- *Accesibilidad*, favoreciendo el acceso a los bienes y servicios tanto desde el punto de vista social como territorial.
- *Igualdad de trato*, poniendo a todos los ciudadanos en pie de igualdad, a través de tarifas uniformes, no discriminando en el precio a los que viven en zonas donde el coste de suministro es más elevado (perecuación tarifaria interna).
- *Universalidad* del servicio, de forma que favorezca a todos, cualquiera que sea el lugar donde residan.
- *Justicia social*, a través de la aplicación de tarifas socialmente deseables en favor de grupos particulares de personas.

C) *Costes de transacción*

La necesidad de regulación detallada que implica la producción de servicios públicos comercializables no realizada directamente por empresas públicas da lugar a unos *costes de transacción* elevados.

D) *De política macroeconómica*

- *Carácter estratégico* para el desarrollo económico.
- *Desarrollo equilibrado* del territorio.

E) *Condicionantes de la Administración*

- *Adaptabilidad* a las innovaciones tecnológicas del sector.
- *Calidad* del servicio.
- *Protección* al entorno.

Las razones que hemos enumerado para justificar la intervención del Estado en la producción de los servicios públicos comercializables no son de aplicación para todos y cada uno de los bienes de dicha naturaleza.

Por otra parte, el avance tecnológico y el cambio del entorno económico habido con la firma del Tratado de Roma ha dado lugar a que muchos de dichos argumentos hayan perdido su razón de ser, y se encuentren desfasados. Estas cuestiones serán abordadas en el epígrafe 2.4.

### 2.2. *La intervención de los gobiernos europeos en el suministro de servicios públicos comercializables*

Las razones que hemos expuesto llevaron a todos los países europeos a la intervención en el suministro de servicios públicos comercializables, que comienza a finales del siglo XIX, y adquiere un fuerte desarrollo en el siglo XX.

Esta intervención no se manifestó de forma análoga en todos los países. Tres modelos pueden distinguirse en cuanto a la organización de esta intervención: el inglés, el alemán y el francés (4).

En el modelo inglés, son los ayuntamientos los que toman el control de la producción de los servicios públicos comercializables, surgiendo importantes servicios públicos locales (*municipal utilities*). Éstos fueron, posteriormente, transferidos al Estado en su casi totalidad, lo que, unido al programa de nacionalizaciones llevado a cabo por el gobierno laborista después de la segunda guerra mundial, dio lugar a una fuerte concentración en el Estado

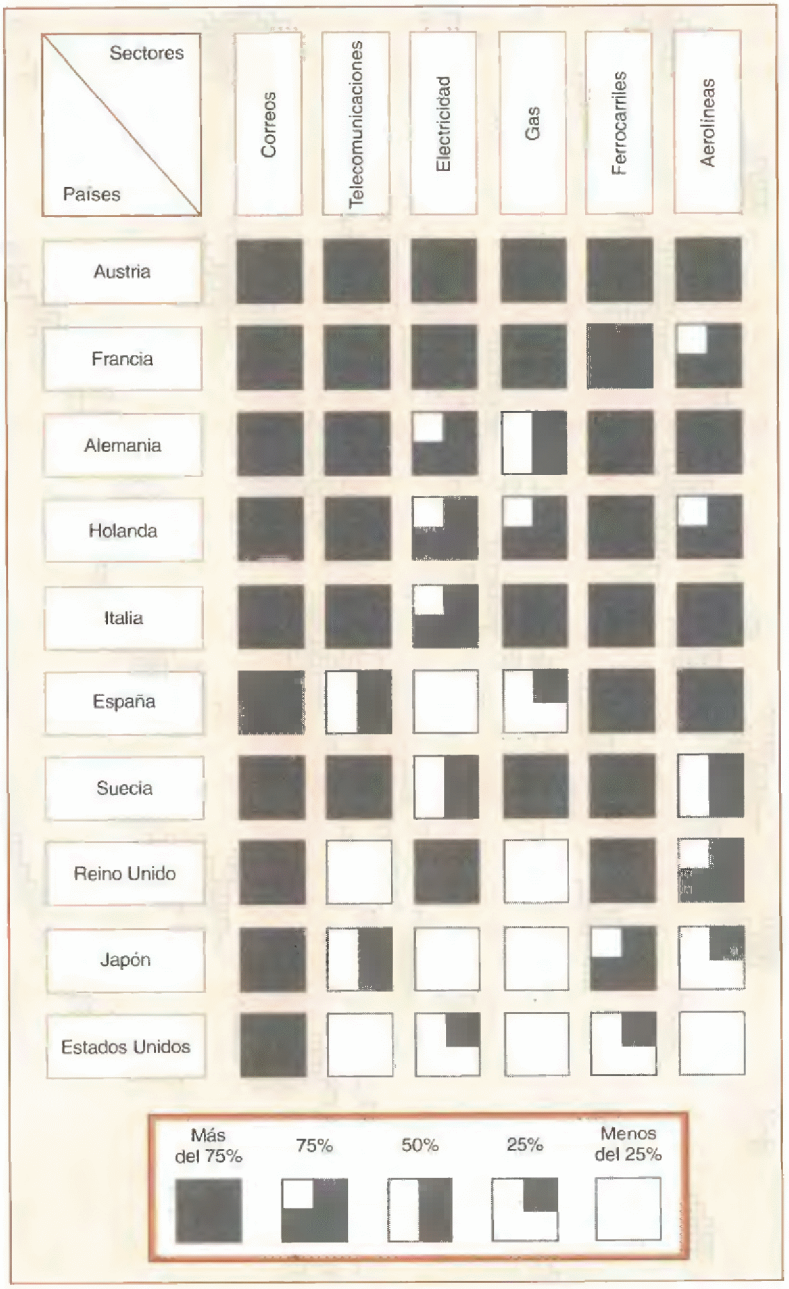
de la propiedad de los citados servicios, si bien subsistiendo un cierto porcentaje de propiedad en manos de empresas privadas, cuyo funcionamiento estaba regulado por el poder público.

En el modelo alemán se da, por el contrario, una fuerte intervención pública central, desarrollándose paralelamente intervenciones importantes de colectividades públicas locales.

Por último, el modelo francés tuvo en sus comienzos una concepción diferente, ya que la producción de servicios públicos comercializables se organizó mediante concesión a empresas privadas, cuya actividad era regulada por el Estado. También aquí la ola de nacionalizaciones llevadas a cabo a partir de la segunda guerra mundial desdibujó completamente el modelo, acercándose al alemán, de fuerte intervención a través de empresas públicas.

El gráfico 1 muestra, para 1986, la proporción de propiedad pública en empresas de servicios públicos comercializables en varios países europeos, en Estados Unidos y en Japón.

GRÁFICO 1
**PROPORCIÓN DE LA PROPIEDAD PÚBLICA**




*Fuente: Financial Times* (10 diciembre 1986), basado en *AMEX Bank Review*. Tomado de J.E. Stiglitz (1993).

### 2.3. *El Tratado de la Unión Europea y la competencia*

La eficiencia en la asignación de recursos y la estabilidad de la economía constituyen principios básicos de la Comunidad Europea y de los estados miembros.

En cuanto a la estabilidad económica, el apartado 3 del artículo 3A del Tratado de la Unión Europea (TUE) establece que las acciones de los estados miembros y de la Comunidad han de respetar los siguientes principios rectores: precios estables, finanzas públicas y condiciones monetarias sólidas, así como balanza de pagos estable.

Respecto a la eficiencia en la asignación de recursos, el artículo 3A del TUE establece que la acción de la Comunidad y de los estados miembros se realizará respetando el principio de una

economía abierta de mercado, donde la competencia es libre. Economía de mercado y competencia constituyen para la Comunidad y los estados miembros los pilares básicos para una eficiente asignación de recursos.

La instrumentación de este principio se efectúa en el Tratado a través de los artículos 85 y 86, dirigidos a las empresas, prohibiendo acuerdos de abusos de posición dominante y de concentraciones económicas, y del artículo 92, dirigido a los estados miembros, estableciendo el principio de incompatibilidad de ayudas públicas a las empresas que falsearían la competencia.

El Tratado de Roma no prejuzgaba en modo alguno el régimen de la propiedad en los estados miembros (artículo 222), estableciendo un principio de neutralidad en cuanto a que los estados puedan mantener una economía mixta. Pero, al mismo tiempo, y en lógica consecuencia con el citado artículo, impone una no discriminación a favor de las empresas públicas en el artículo 90 (5).

Esto supone un trato análogo a todas las empresas, privadas y públicas, sean concurrenciales o tengan a su cargo un servicio público. La competencia, como ya hemos dicho, es la norma general de aplicación para todos los operadores económicos en el ámbito de la Comunidad.

Las únicas excepciones previstas en el Tratado en favor de las empresas de servicio público (públicas o privadas) están recogidas en los artículos 77 y 90.2. El primero, inscrito en el marco de una política común de transportes, establece que son compatibles con el presente Tratado las ayudas derivadas de las necesidades de coordinación de los transportes o que correspondan al reembolso de determinadas servidumbres inherentes a la noción de servicio público.

El párrafo 2 del artículo 90 constituye la única excepción que el Tratado reconoce en relación con el principio de la competencia, al disponer que «las empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general..., están sometidas a las reglas del presente Tratado, especialmente a las reglas de la competencia, salvo en los casos en que la aplicación de estas reglas no haga posible el cumplimiento, de hecho o de derecho, de la misión específica que les ha sido encomendada. El desarrollo de los intercambios no debe ser afectado por una medida contraria al interés de la Comunidad».

La primera cuestión que choca es que el artículo no hace referencia a las «empresas de servicio público», sino a las «empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general». ¿Se emplean como sinónimas ambas denominaciones o más bien se pretendió evitar que, ante el extensivo concepto de servicio público utilizado en los diferentes países comunitarios, se pudiera considerar que tal artículo amparaba la excepción para todas las empresas de servicio público? Creemos que esta segunda interpretación parece más correcta, ya que en el artículo 77 se utiliza la noción de servicio público para la excepción de las ayudas recibidas por empresas de transportes derivadas de determinadas cargas.

### 2.4. *¿Puede el mercado suministrar en condiciones de eficiencia los servicios públicos comercializables?*

En el epígrafe 2.1, hemos enumerado los fallos del mercado en la producción de servicios públicos comercializables. Dado que su producción requiere, con carácter general, la existencia de redes, la explotación de éstas derivó en monopolios naturales.

Como el mercado era incompleto y la información imperfecta, el mercado no se ajustaba a las condiciones de eficiencia de Pareto, por lo que el Estado intervino, creando empresas públicas encargadas de la producción de dichos servicios y otorgándoles el monopolio.

Pero el cambio de propiedad de los medios de producción no resuelve por sí solo los problemas, ya que el sector público se ve sujeto a las mismas limitaciones informativas y al mercado imperfecto.

Cabría preguntarnos si la alternativa elegida para resolver el problema era la única y, en caso contrario, si era la más eficiente.

Ante el nacimiento de un monopolio natural, el gobierno podría elegir, al menos en teoría, la alternativa de ignorar el problema, pensando que la intervención era innecesaria, ya que la competencia potencial bastaría para mantener precios bajos (beneficio cero) y un alto nivel de eficiencia económica. Esta vieja idea se asocia a la Escuela de Chicago, y un intento reciente de resucitar esta hipótesis se debe a W. J. Baumol —discurso presidencial en la American Economic Association, 1982 (6).

Una segunda alternativa sería que la producción de los servicios públicos se efectuase por empresas privadas, a las que se les otorgaría la concesión.

Sappington y Stiglitz (1987) han formulado el denominado teorema fundamental de privatización, en el que muestran que, bajo ciertas condiciones (competencia, ausencia de asimetrías en la información, ausencia de restricciones a la capacidad de con-

tratación y firmas de riesgo neutro), el gobierno puede, a través de un concurso, conceder el derecho a la producción de un determinado bien, consiguiendo los tres objetivos siguientes: eficiencia económica, equidad y detracción de la mayor cantidad posible de los beneficios de los productores.

La tercera alternativa podría ser regular el monopolio privado.

La alternativa que hoy día parece defender una gran parte de la doctrina es la de adoptar regulaciones sectoriales que introduzcan la competencia en cuanto sea posible. Éste es el camino que ha emprendido la Comisión de la Unión Europea.

A juicio de Stiglitz (1993), existen varias razones para tratar de introducir la competencia en la producción de los servicios públicos comercializables:

*a)* Proporcionar una base de comparación, ya que si no existen competidores es difícil determinar si la empresa que monopoliza la producción es eficiente.

*b)* Hacer posible el establecimiento de un sistema de incentivos que recompense la labor eficiente.

*c)* El espíritu de competencia no sólo conducirá a una mayor innovación, sino también a una rápida difusión de aquellas innovaciones que resulten adecuadas.

Vamos a analizar cómo podría introducirse la competencia en los sectores que producen servicios públicos comercializables.

Pero antes querríamos decir que, cuando hablamos de introducir la competencia en un sector, ello no quiere decir que todo él tenga que estar sujeto a la competencia. En los procesos productivos que desarrolla un sector pueden obtenerse diferentes tipos de bienes, o de calidad diferente, y la competencia pudiera introducirse en algunos de ellos. Igualmente, la producción de un bien puede ser dividida en subprocesos, y algunos de ellos pudieran estar sujetos a la competencia.

Todas estas cuestiones las abordaremos más concretamente al ir analizando los sectores.

En el *servicio de correos*, no existen fallos de mercado que justifiquen la existencia de monopolios que los gobiernos mantienen. La competencia podría suministrar el servicio en condiciones de eficiencia.

Sucedería, sin embargo, que el precio que se fijase para cada tipo de ciudad (grande o pequeña) sería totalmente diferente; incluso ocurriría que los lugares muy alejados y poco habitados estarían desatendidos. Han sido, por tanto, razones de equidad (universalidad del servicio e igualdad de trato) las que han dado lugar al monopolio con el establecimiento de tarifas uniformes, lo que implícitamente supone subvenciones cruzadas.

Pero es de general aceptación que estas subvenciones cruzadas provocan ineficacias en la asignación de los recursos y falta de transparencia en los costes de tal política. Ningún país conoce dichos costes, que quedan subsumidos con los generados por la posible ineficiencia que pudiera darse en la producción monopolística del servicio. Por ello, la introducción de la competencia con subvención presupuestaria para el servicio básico de correos de los lugares alejados podría hacer más eficaz la asignación de recursos, dando transparencia al coste de la política de universalización del servicio de correos.

Pero, aun en el supuesto de que se quiera mantener el monopolio con un sistema tarifario de perecuación interna, por su mayor facilidad de control público, ello no quiere decir que el monopolio deba mantenerse para todos los bienes producidos por el servicio de correos, sino exclusivamente para el servicio básico (recogida, transporte y distribución de cartas normales). El resto de los bienes de nuevo valor añadido producidos por el servicio de correos (postal exprés, recogida a domicilio, etc.) pueden quedar sujetos a la competencia.

El *transporte ferroviario* constituye otro de los monopolios de servicios públicos tradicionales en los países de la Unión Europea. En la producción de este bien sí se da un fallo del mercado por la existencia de monopolios naturales derivados de la necesidad de redes para producir el servicio público de transporte.

La introducción de la competencia originaría aquí un despilfarro económico derivado de la duplicación innecesaria de la red, pero, como muy bien dice Stiglitz (1993, pág. 76), «si existen beneficios de escala y el gobierno es eficiente, y si los precios son iguales a los costes medios, la concurrencia puede resultar inviable. Las firmas competidoras concurrirán únicamente en el caso de que el gobierno sea ineficiente».

Sin embargo, es posible introducir la competencia a través de una desintegración vertical del proceso de producción del transporte ferroviario. La red ferroviaria permanecería como un monopolio, debidamente regulado, en poder de una empresa pública o de una empresa privada, pero el acceso a la red estaría sometido a la concurrencia. Las empresas públicas o privadas que accedieran a la red ofreciendo servicios de transporte pagarían una tarifa a la empresa monopolizadora de la red en función del uso que de

ésta hicieran. Sería necesario evaluar los costes de transacción que aparecerían como consecuencia de la desintegración vertical del proceso de producción y compararlos con las ventajas de eficiencia obtenidas por la introducción de la competencia.

Un caso típico de monopolio ha sido el del *transporte aéreo*. En la producción de este bien no se daba ningún fallo del mercado que hiciera necesaria la creación de empresas públicas que actuaran en régimen de monopolio. Pudiera argüirse que la utilización de un recurso raro no reproducible, como es el espacio aéreo, justificaba la implantación del monopolio, pero esto no es así, ya que a través de cada corredor aéreo puede circular un determinado número de aviones, que pueden pertenecer a una sola empresa o a varias. Por otra parte, el progreso tecnológico ha elevado enormemente el número de aviones que puede circular por un corredor.

El suministro de *energía eléctrica* constituye, en los países comunitarios, un servicio publico no sujeto, por lo general, a las reglas de la competencia. Se trata de un bien que ha de ser suministrado sin interrupción (seguridad de aprovisionamiento), sin posibilidad de ser almacenado y que, sin embargo, debe estar disponible con sólo apretar el interruptor. Esta característica del bien hace que, al no poder acoplarse la oferta a la demanda real, sino a la potencial, pero sin posibilidad de almacenamiento, el mercado no pueda suministrarlo de una manera eficiente.

Este fallo del mercado, junto a la necesidad de una red para el suministro de la energía eléctrica, da lugar al nacimiento de monopolios naturales, explotados por empresas públicas o por empresas privadas sometidas a regulación.

Junto al fallo del mercado, se dan en el suministro de energía eléctrica razones de equidad (universalización del servicio y accesibilidad) que tradicionalmente han dado lugar a la justificación del monopolio.

En el servicio público de energía eléctrica, la existencia de red no es un condicionante tan fuerte como para impedir la entrada en el mercado de nuevos productores. En España, en la producción y en la distribución, existe concurrencia; únicamente en el transporte de energía eléctrica de alta tensión existe una empresa pública que ejerce el monopolio, actuando como compradora de la energía producida, que vende a las distribuidoras regionales.

Aun manteniéndose, por razones de equidad, el monopolio, puede introducirse la competencia a través de una desintegración vertical del proceso productivo. Cualquier productor, público o privado, tendría acceso a la red pagando la tarifa correspondiente.

Los costes de transacción que tal operación comporta pueden ser elevados, así como la repercusión económica que puede tener sobre la empresa monopolística encargada del suministro ininterrumpido de energía eléctrica en todo el territorio nacional, lo que obligaría a efectuar una evaluación de aquéllos, comparándola con las ventajas que para los consumidores representaría la entrada de la competencia.

Las *telecomunicaciones* han constituido otro monopolio natural de servicio público, que va siendo paulatinamente roto como consecuencia del profundo avance tecnológico que se ha dado en el sector.

La existencia de red para la prestación del servicio daba lugar a un fallo del mercado, que hacía necesaria la intervención pública. El proceso tecnológico ha dejado obsoleto el concepto de red en las telecomunicaciones, pudiéndose actualmente generar la competencia para una prestación eficiente del servicio. Ello podría dar lugar a que determinadas zonas poco pobladas y alejadas de centros urbanos quedaran desatendidas.

Si razones de equidad aconsejaran la universalización de un servicio mínimo de telefonía, sería mucho más eficiente que suprimir la competencia y establecer un monopolio otorgar ayudas presupuestarias de inversión para el establecimiento del servicio básico de telefonía en los lugares alejados, dando así absoluta transparencia al coste de la política de universalización del servicio mínimo de telefonía.

Es bien cierto que la introducción de la competencia en los servicios públicos comercializables puede introducir, en determinados casos, despilfarros, pero no lo es menos que en el caso de los monopolios se producen con tanta o mayor intensidad, si bien quedan ocultos por la falta de transparencia.

Como conclusión, podríamos decir que si bien es verdad que ineficiencias se dan tanto en el sector público como en el privado, los errores del sector público se diluyen y pagan por toda la colectividad, mientras que los del privado los pagan sólo unos cuantos: los accionistas, los trabajadores, los gerentes, los proveedores, etc. Esto da lugar a que existan mayores incentivos para evitar los errores en el sector privado que en el público.

En palabras de Stiglitz (1992): «El reto es cómo el Estado puede utilizar el mercado y/o dirigirlo; cómo podemos diseñar instituciones y políticas que aprove-

chen los puntos fuertes de cada uno; que reconozcan los fallos del mercado sin dejar de ver los puntos débiles del Estado. No hay soluciones fáciles. Si las hubiera, seguramente ya las tendríamos. Pero tenemos que romper los moldes del pasado, tanto los ideológicos de izquierda, que simplemente suponen que el gobierno puede solucionar cualquier problema, si así lo quiere, como las ideologías de derecha, que simplemente suponen que los mercados pueden solucionar cualquier problema. Debemos encontrar una tercera vía. Éste es el reto para las próximas décadas».

## III. LA EMPRESA PÚBLICA EN ESPAÑA

Tras considerar las implicaciones que presenta el modelo comunitario para la empresa pública española, y antes de realizar una evaluación económica del sector público empresarial en España mediante el análisis empírico, es conveniente introducir una serie de cualificaciones teóricas que permitan interpretar el comportamiento de nuestras empresas públicas.

### 1. La teoría económica tradicional de la empresa pública

La justificación de la empresa pública, y de la teoría económica que la ampara, parte de los desarrollos básicos de la economía del bienestar, por lo que se apoya fundamentalmente en el principio de *eficiencia en la asignación*, entendiendo como asignación eficiente de los recursos toda aquella en que los recursos disponibles de la economía no pueden asignarse de nuevo sin que se produzca algún empeoramiento parcial.

En una economía de mercado con presencia de competencia perfecta, la utilización de los recursos se aproximará a la asignación eficiente, por lo que, en la medida en que no se den las condiciones de competencia perfecta, el sector público considera que se producen «fallos de mercado» que justifican su intervención para mejorar la eficiencia asignativa.

En términos muy simples, consideramos únicamente la condición esencial de equilibrio competitivo, que exige la igualación entre el precio del bien y su coste marginal de producción.

Dicha condición se incumplirá en los casos en que existan rendimientos de escala crecientes en la producción de bienes (*exempli gratia,* distribución de energía eléctrica), lo que conduce a situaciones de «monopolio natural», en las que el precio del producto que maximiza el beneficio se fija por encima del coste marginal.

Otro «fallo de mercado» característico se produce cuando tienen lugar efectos externos (*exempli gratia,* congestión en el transporte urbano), de forma que el coste social marginal del transporte es menor que el coste marginal de los recursos, debido a la externalidad positiva que provoca su utilización.

Una teoría «ingenua» de la empresa pública sugiere que la intervención pública supone una solución adecuada frente a la presencia de fallos de mercado. En principio, la empresa pública, dirigida desde la Administración, debería actuar como una empresa competitiva, teniendo en cuenta los efectos externos, lo que conduciría a la corrección del «fallo de mercado» y a una asignación eficiente de recursos.

Sin embargo, una concepción realista del problema exige reconocer la existencia de unos «fallos públicos» en el comportamiento de las empresas públicas que pueden igualar o superar a los «fallos del mercado» y, por consiguiente, reducir la eficiencia asignativa del sistema.

Sintetizando, tales fallos se derivan de la indefinición e incompatibilidades de los objetivos que se imponen a la empresa pública, y de la existencia de incentivos que conducen su actuación de forma poco eficiente en términos económicos.

#### 1.1. *Objetivos económicos de la empresa pública*

En términos generales, puede decirse que la empresa pública tradicional se ve enfrentada, de forma simultánea, a la consecución de cuatro objetivos: eficiencia económica, rentabilidad, efectos de política macroeconómica y distribución de la renta. Como es lógico, dadas sus características intrínsecas, se producen diversas incompatibilidades entre dichos objetivos que comprometen su buen funcionamiento. Veámoslo de forma más detallada:

a) *Eficiencia económica.* Es un objetivo muy complejo, puesto que hay que distinguir entre la eficiencia de carácter asignativo de los recursos de la empresa y la eficiencia directiva y tecnológica. La eficiencia asignativa supone encauzar a la empresa hacia el cumplimiento del principio básico: una asignación de recursos es eficiente si resulta imposible mejorar la situación de alguien sin que nadie empeore. Para conseguirlo, hay que procurar que los precios guarden relación con los costes de oferta y que asuman los costes y/o beneficios sociales que genere la actividad, es decir, los de las economías y deseconomías externas. Al mismo tiempo, hay que tener presente que las inversiones se evalúan en

función del consumo y/o la inversión que desplazan en cualquier otro ámbito de la economía.

La eficiencia directiva y tecnológica está vinculada con la relación entre factores y productos. Una situación es tecnológicamente más eficiente si se obtiene una mayor producción con las mismas cantidades de factores productivos. La eficiencia directiva se manifiesta en la reducción de gastos o en la explotación de nuevas posiciones tecnológicas o de mercado.

Ambos conceptos están estrechamente ligados, pero no tienen por qué ir en la misma dirección; es muy posible que una empresa pública aplique métodos de producción eficientes, pero que una inadecuada política de precios (por orden ministerial) induzca a un exceso de producción, con acumulación de *stocks*. Esto supondría un caso de eficiencia tecnológica y directiva, pero de ineficiencia asignativa.

b) *Rentabilidad.* En cuanto hace referencia a la empresa pública, la rentabilidad no se entiende en términos del beneficio a distribuir (como en la empresa privada), sino como el «excedente comercial bruto», en particular en empresas deficitarias, a través de la búsqueda de medios financieros para hacer frente a sus obligaciones.

La rentabilidad se podría medir de acuerdo con el nivel de los recursos presupuestarios cedidos a las empresas públicas, que nos indica en qué nivel se han de incrementar los impuestos y/o reducir otros gastos públicos. En la medida en que se marque a una empresa cuál debe ser su nivel de rentabilidad, se motiva más a sus gestores.

c) *Efectos de política macroeconómica.* La empresa pública puede actuar como instrumento del gobierno a través de su incidencia sobre cuatro variables fundamentales: nivel de desempleo, tasa de inflación, saldo de la balanza de pagos y tasa de crecimiento de la renta nacional. En este sentido, existen posibilidades de actuación para la empresa pública.

Una política de incremento de los gastos de inversión en las empresas públicas puede tener una influencia importante sobre el crecimiento de la renta nacional o el producto nacional bruto. Paralelamente, los gastos de inversión en dichas empresas, y sus excedentes comerciales brutos, afectan a las necesidades financieras del gobierno ante la necesidad de garantizar una financiación mínima, influyendo de forma directa sobre el nivel de presión fiscal y el gasto público. De esta forma, pueden actuar como instrumento indirecto de política fiscal y monetaria que repercute sobre las cuatro variables enumeradas.

Existe un impacto directo sobre la tasa de inflación a través de la fijación de los precios de los productos y de los salarios de sus empleados, ya que afectan tanto a los costes industriales como a los gastos personales. En última instancia, los niveles de producción de sectores estratégicos —como energía, acero, transportes y comunicaciones— determinan en parte la infraestructura económica de la nación y el nivel de competitividad de la economía, incidiendo directamente sobre el saldo de la balanza de pagos.

d) *Distribución de la renta.* Las empresas públicas pueden alterar mediante su actuación la distribución personal y espacial de la renta, básicamente a través de dos mecanismos: la oferta de bienes y servicios públicos a precios subvencionados, y el suministro de factores productivos; es decir, subvencionando a determinados factores de producción para favorecer el desarrollo regional de una determinada zona.

De la descripción de los múltiples objetivos de la empresa pública se desprende de inmediato una posibilidad: la existencia de conflictos entre los distintos objetivos. Así, se presenta un conflicto entre la eficiencia económica y la distribución de la renta. Por ejemplo, un empleo excesivo de mano de obra en empresas públicas puede contemplarse como una decisión política de redistribuir renta real a favor de determinados grupos de trabajadores, a costa de la eficiencia económica.

También se presentan conflictos entre la rentabilidad y la distribución de la renta. El suministro de productos de empresas públicas a determinados grupos de consumidores a precios inferiores a los de coste produce un efecto de subvención de los consumidores de los servicios rentables a los beneficiarios de servicios suministrados con pérdidas. La rentabilidad también puede entrar en conflicto con los objetivos de política macroeconómica, en particular, con los relativos a los controles de precios y salarios y los problemas laborales asociados a la negociación de los convenios colectivos; o bien, en otro sentido, las empresas públicas pueden verse obligadas —para aminorar un saldo negativo de balanza de pagos— a adquirir materias primas nacionales a pesar de que sean más caras que las extranjeras. Otro de los posibles conflictos se establece entre la eficiencia económica y la rentabilidad. En determinadas situaciones, los beneficios sociales pueden justificar el establecimiento de tarifas insuficientes para cubrir los costes de producción.

Por último, se presentan incompatibilidades entre la eficien-

cia económica y la política macroeconómica. Por ejemplo, si, en función de una política de reducción del gasto público, se corta el gasto de inversión de una empresa pública, puede paralizarse un proyecto de inversión cuya realización posterior será más costosa y, probablemente, desfasada.

1.2. *Eficiencia e incentivos perversos*

Por definición, la empresa pública tiene una naturaleza que la aísla de las presiones competitivas del mercado, de la cual se derivan precisamente los inconvenientes que estudiaremos más adelante.

*a)* Desde el punto de vista de la producción, la empresa pública se comporta en el mercado como un oferente monopolístico protegido frente a la competencia internacional, e indiferente a las necesidades de los consumidores individuales.

*b)* Al estar al margen del mercado de capitales, su control parcial o absorción resultan imposibles, con lo que sus gestores no se ven sometidos a un efecto disciplinador del mercado sobre sus actuaciones.

*c)* Teniendo en cuenta la consideración del empleo generado como público, la dirección no se enfrenta a la amenaza de la pérdida de empleo, lo que conduce a una elevada concentración del poder sindical en las empresas públicas, que se manifiesta, entre otros efectos, en unas reivindicaciones salariales excesivas en virtud de la situación del mercado laboral.

*d)* La indefectibilidad característica de estas empresas potencia los efectos negativos mencionados, ya que, ante la imposibilidad de que se plantee una situación de quiebra, tanto los gestores como los trabajadores pueden actuar de forma ineficiente sin correr el peligro de perder sus puestos de trabajo como consecuencia del cierre de la empresa.

*e)* Precisamente por las características mencionadas, la empresa pública suele ser utilizada por los gobiernos para situar a la producción pública al servicio de objetivos no económicos (política de empleo, proteccionismo, etcétera).

*f)* En última instancia, la inexistencia de presión del mercado competitivo conduce a una serie de ineficiencias de explotación que resultan muy onerosas para la propia sociedad, ya que las pérdidas tradicionales de la mayoría de dichas empresas incrementan las necesidades de financiación del sector público, contribuyendo de forma destacada a situar el endeudamiento a niveles más elevados.

En definitiva, si las razones alegadas a favor de la empresa pública descansan fundamentalmente en su aportación para la consecución de la eficiencia económica, y de la evidencia empírica se desprende que su comportamiento dista mucho de ser eficiente, es necesario plantearse si el problema es meramente de gestión o si existen una serie de incentivos y limitaciones, propios de la naturaleza de la empresa pública, que impiden la consecución de las metas previstas por su análisis económico convencional.

1.3. *Eficiencia y minimización de costes*

La teoría de la empresa define el concepto de eficiencia a partir de los incentivos que genera el mercado sobre ella, denominándola «eficacia económica o técnica», que se producirá si la estructura productiva permite la minimización de costes para un nivel determinado de producción. Por lo tanto, con independencia del régimen de propiedad de la empresa y del grado de competencia del mercado, la empresa pública, para garantizar la eficiencia asignativa, debería trabajar en condiciones de minimización de costes. Es decir, que la eficacia económica es una condición para garantizar la eficiencia. Si no se produce minimizando costes, resulta imposible conseguir eficiencia en la asignación de recursos.

Planteado el problema en estos términos, resulta posible identificar diversos motivos que explican por qué, racionalmente, hay que esperar que las empresas públicas no actúen de acuerdo con el principio de minimización de costes.

a) *Indefinición de objetivos:* la profusión de objetivos que se establecen para la empresa pública contempla como norma el olvido de la selección de los beneficios económicos como variable a maximizar por parte de la empresa, lo que conduce inevitablemente a una estrategia empresarial en la cual la minimización de costes no se contempla en absoluto.

Ante la posibilidad de no tener que justificar resultados económicos, sumada a la inexistencia de sanciones por mala gestión, es lógico que las empresas públicas generen considerables déficit que, en última instancia, repercuten sobre la necesidad de financiación del sector público.

b) *Prioridad de los objetivos políticos:* al margen de las lógicas contradicciones que se presentan entre los objetivos marcados, la administración de las empresas públicas responde a los intereses políticos de los gobiernos, que hacen caso omiso de los criterios de eficacia, imponiendo una serie de decisiones, relativas a todo el

proceso de producción, que provocan un comportamiento poco eficiente de las empresas.

c) *Incentivos perversos:* el factor humano en la empresa pública también se ve afectado por la especial naturaleza de ésta. Así, el otorgamiento de cargos gestores y su remuneración no están directamente asociados a una medida de los rendimientos, como es la rentabilidad, por lo que carecen de incentivos para ejercer de forma eficiente su cometido.

Por otro lado, la especial sensibilidad política frente al problema del desempleo provoca un apoyo generalizado de los gobiernos a los sindicatos cuando se enfrentan a nuevas técnicas de producción que, pese a ser más eficientes, provocan una pérdida de empleos.

Recapitulando, la consecución de la eficacia económica requiere que se empleen las cantidades mínimas necesarias de los factores de producción para alcanzar el nivel de producción deseado, y que dichos factores se utilicen en una combinación que minimice los costes. A partir del análisis previo, se puede ver que las empresas públicas presentan un comportamiento estructural que se enfrenta a las necesidades requeridas para garantizar la eficacia económica y, por consiguiente, la eficiencia asignativa.

## 2. Las cifras de la empresa pública en España

### 2.1. *Precisiones metodológicas*

La consecución y elaboración de datos económicos relativos al sector público empresarial es una labor compleja, tanto por las propias características de aquél como por la presentación de las cifras oficiales a considerar.

El sector público empresarial puede clasificarse de acuerdo con el esquema 1, que da una idea de su complejidad, atendiendo a los numerosos tipos de entidades que lo componen. Nuestro estudio abarca la totalidad del sector público empresarial, incluyendo tanto a las empresas públicas estatales como a las territoriales, si bien se concentra en el análisis de las primeras, dado que el carácter voluntario de la remisión de la información por parte de las entidades territoriales a la Intervención General de la Administración del Estado dificulta un tratamiento de iguales características. Por otro lado, los desequilibrios en la ponderación del tratamiento de los distintos subsectores en el ámbito del sector público empresarial obedecen a diversos problemas, entre los cuales podemos destacar:

– Las dificultades de informatización a consecuencia de la entrada en vigor del Nuevo Plan General Contable desde 1991.

– Los períodos excesivamente dilatados que concede la legislación vigente para la remisión de las cuentas por parte de las sociedades estatales y demás entes públicos.

– Las diferencias en la presentación de las series históricas en las memorias sobre el sector público empresarial publicadas por la Intervención General de la Administración del Estado, en las que la modificación en las variables consideradas y su nivel de agregación dificultan la obtención de series históricas.

Hay que tener en cuenta también las dificultades técnicas para delimitar con precisión el ámbito de la empresa pública. A tales efectos, consideramos válida la consideración de empresas públicas para todas aquellas en las que la participación de haciendas locales, comunidades autónomas y Estado sea igual o superior al 50 por 100.

Por otra parte, la información relativa a cada ejercicio contiene los datos correspondientes a las empresas públicas que forman parte en dicho ejercicio del sector público empresarial, de manera que se van incorporando los datos de las empresas que van integrándose en él, y desaparecen los datos de las empresas que dejan de ser públicas por venta, liquidación o pérdida de participación. Por consiguiente, se analiza el comportamiento del sector público empresarial existente al término de cada ejercicio, lo que supone establecer comparaciones entre un colectivo no homogéneo de entidades.

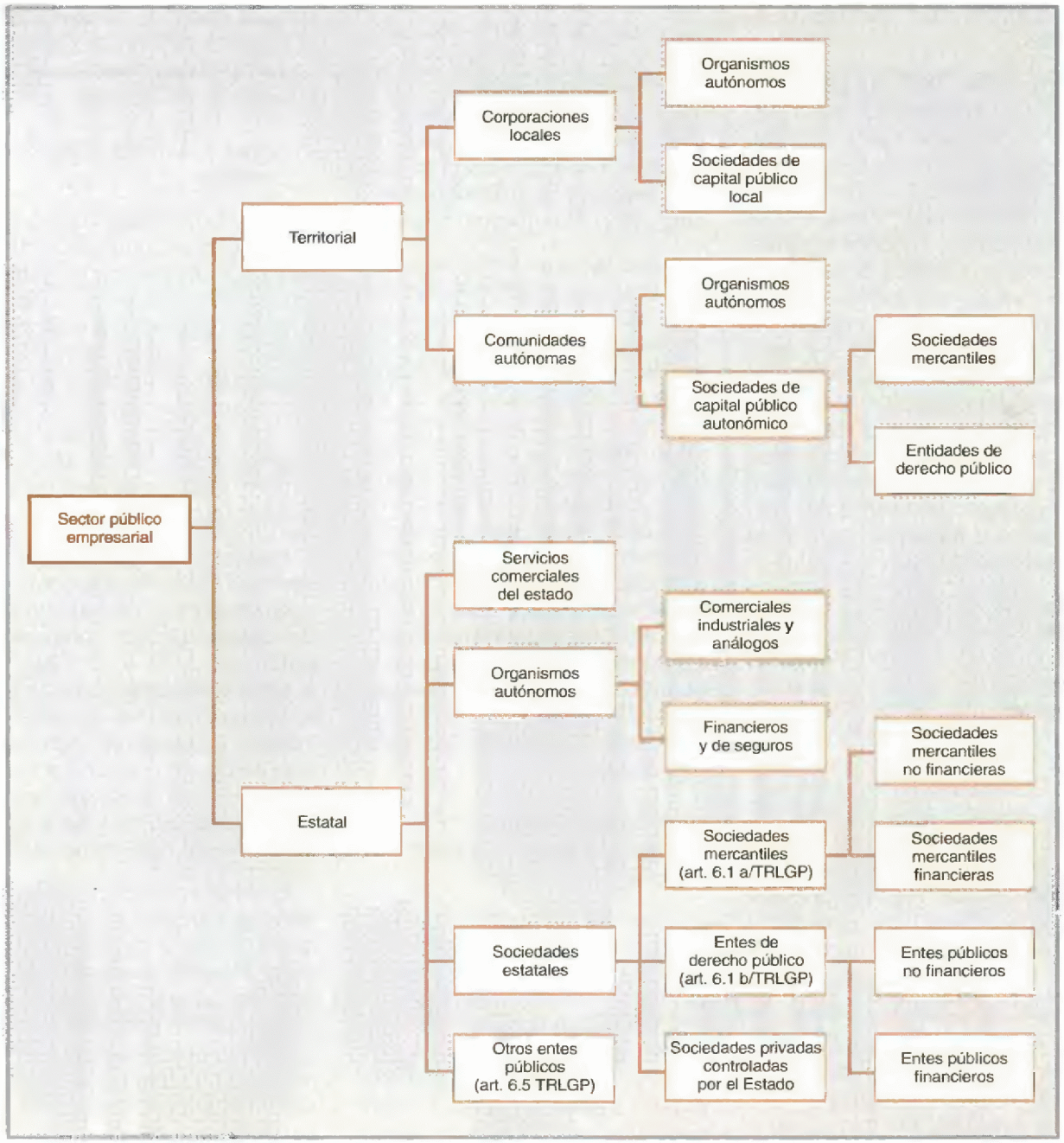
La información de cada empresa se obtiene a partir de unos cuestionarios normalizados con el fin de lograr la homogeneidad de los datos de base, sometiéndose a un proceso de depuración por parte de la IGAE con el fin de homogeneizar la información.

Sin embargo, la información agregada a distintos niveles parte de los datos individuales proporcionados por las entidades. Las relaciones de dominio existentes entre las empresas públicas, y la falta de información necesaria para efectuar los ajustes y eliminaciones inherentes a un proceso de consolidación, hacen que el resultado de esta agregación difiera del que se alcanzaría en una estricta consolidación contable.

### 2.2. *Composición del sector público empresarial estatal*

Hasta la reciente reestructuración del sector público empresarial estatal (que se expondrá más adelante), su estructura básica ordenaba a las distintas sociedades o entes en cuatro grupos:

ESQUEMA 1
**SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL**




a) *Instituto Nacional de Industria (INI)*

Configurado como organismo autónomo desde su fundación, en 1941, hasta 1989, en que se transforma en sociedad estatal, sus funciones con respecto a las sociedades integradas en su grupo han sido:

– Gestor empresarial: administra sus carteras accionariales y materializa la política industrial del gobierno.

– Entidad financiera: proporciona financiación (directa o indirectamente) a sus empresas, facilitándoles los recursos necesarios para su funcionamiento.

En julio de 1992, recogiendo la autorización concedida en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para dicho ejercicio, el INI crea una sociedad anónima denominada Teneo, a la que aporta la totalidad de sus acciones o participaciones en el capital de las sociedades en las que participa, susceptibles de ser gestionadas con criterios empresariales homogéneos, aportando también los elementos patrimoniales que sirvieron de soporte a sus actividades. El objetivo consistía en adecuar su organización y funcionamiento al ordenamiento jurídico privado, para gestionar de forma coordinada el capital del grupo.

En la práctica, se incluye en el grupo Teneo a las empresas públicas rentables, o con evidentes posibilidades de serlo, y que, en consecuencia, no deben depender de las subvenciones del Estado, entre las cuales se encuentran: Endesa, Iberia, Inespal, Casa, Indra, Potasas, Musini, Ence, y B. Wilcox. Hay que matizar el caso de Iberia, grupo empresarial que obtenía resultados positivos cuando se creó Teneo, aunque desde entonces ha sufrido importantes pérdidas, recibiendo cuantiosas ayudas estatales.

El resto de empresas que configuran el grupo INI (al margen de Teneo) se caracterizan por presentar resultados negativos considerables, y por su dependencia de las subvenciones del Estado. En tal caso se encuentran la mayoría de empresas que pertenecen a los sectores minero, metalúrgico, construcción naval, y defensa.

b) *Instituto Nacional de Hidrocarburos (INH)*

En 1981 se crea el INH, que absorbe a las empresas petroleras y de gas del INI, configurándose como un *holding* del Estado. Es una sociedad estatal, con contratos regidos por las normas del derecho privado, realizando directamente las funciones de control, gestión y coordinación entre empresas, y de apoyo financiero.

Las empresas pertenecientes al grupo se vertebran sobre dos grandes grupos empresariales: Repsol y Enagás. Repsol se crea en 1987 como *holding* alrededor del cual se integran más de 160 empresas participadas de forma mayoritaria y 180 de forma minoritaria. A inicios de 1992, Repsol pasa a ser propietario exclusivo de CAMPSA, lo que permite, a través de la política de privatización, dar cumplimiento, a finales de dicho año, a la Ley de Ordenación del Sector del Petróleo, que establece el fin del monopolio español de petróleos. Las empresas más importantes del grupo son: Repsol, Enagás, Gas Natural y Sagane.

c) *Dirección General del Patrimonio del Estado (DGPE)*

La DGPE, dependiente del Ministerio de Economía y Hacienda, tiene atribuido el control de una parte, de variada índole, de las empresas estatales, sobre las cuales su actuación se limita a ejercer como órgano de gestión y órgano de control. Entre las empresas del grupo destacan: Minas de Almadén, Tabacalera, Trasmediterránea, Paradores de Turismo, Telefónica, Agencia Efe y el grupo Argentaria.

Conviene destacar que, desde mayo de 1991, la Corporación Bancaria de España S.A., Argentaria, es un grupo dependiente de la DGPE, teniendo la consideración de entidad de crédito y el estatuto de banco, y asumiendo la titularidad de las acciones de los bancos públicos pertenecientes al Instituto de Crédito Oficial, así como de la Caja Postal y del Banco Exterior de España.

d) *Otras empresas públicas estatales*

A modo de «cajón de sastre», puede definirse un grupo de sociedades integrado por entidades de derecho público que no forman parte de ninguno de los grupos citados con anterioridad. Pueden destacarse, entre otras: RENFE, Empresa Nacional de Transportes por Carretera (ENATCAR), Fábrica Nacional de Moneda y Timbre, y el ente público Radiotelevisión Española.

Esta estructura se ha visto notablemente modificada como consecuencia de la reestructuración del sector público empresarial aprobada en julio de 1995, que supone la desaparición del Instituto Nacional de Industria (INI) y el Instituto Nacional de Hidrocarburos (INH), y la creación de la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI) y de la Agencia Industrial del Estado (AIE).

El objetivo declarado de esta reforma consiste en racionalizar la gestión de la empresa pública, separando las empresas con beneficios de las empresas en reconversión para facilitar el control financiero de estas últimas, y permitiendo encontrar una salida para la deuda histórica acumulada por el INI.

La Sociedad Estatal de Participación Industrial, o Grupo SEPI, tendrá un carácter de mera tenencia de acciones, y asumirá la totalidad de las acciones del Grupo Teneo, que se mantendrá como un grupo con participación pública y privada, constituido

principalmente por: Iberia, Inespal, Indra, Casa, Endesa, Potasas, Musini, Ence y Babcock Wilcox.

De igual forma, la desaparición del INH supone que en el SEPI se depositarán, junto a todas las acciones de Teneo, el 21 por 100 de las acciones que tiene el Estado del grupo Repsol, y todas las participaciones que tiene el INH: 9 por 100 de Enagás, 91 por 100

CUADRO N.º 1

**PRINCIPALES EMPRESAS PÚBLICAS ESTATALES (1)**

| GRUPOS | Ramas de actividad | Plantilla (n.º trabajadores) | Ingresos explotación (m. millones de ptas.) | Beneficio neto (m. millones de ptas.) | Capital social en empresa matriz (m. millones de ptas.) | Porcentaje de participacion Estado en empresa matriz |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Grupo INI** | | | | | | |
| Grupo C. Siderurgia integral | Siderurgia | 18.644 | 279,1 | –54,0 | 10,1 | 100,0 |
| Grupo SIDENOR | Siderurgia | 3.133 | 36,1 | –33,0 | 0,1 | 50,0 |
| Grupo Astilleros Españoles | Construcción naval | 7.795 | 67,5 | –24,0 | 12,3 | 100,0 |
| Grupo ASTANO | Construcción naval | 1.986 | 12,6 | –9,7 | 6,2 | 100,0 |
| Santa Bárbara | Defensa | 3.683 | 11,3 | –16,9 | 1,0 | 100,0 |
| Bazán | Defensa | 8.215 | 55,5 | –10,0 | 3,9 | 100,0 |
| HUNOSA | Minería | 12.187 | 95,9 | –3,8 | 2,3 | 100,0 |
| Figaredo | Minería | 966 | 7,1 | –2,7 | 0,5 | 100,0 |
| Otros grupos y empresas | | 1.488 | 49,5 | –2,1 | 7,2 | – |
| **Grupo Teneo (2)** | | | | | | |
| Grupo ENDESA (3) | Energía | 16.724 | 777,7 | 132,7 | 208,0 | 66,9 |
| Red Eléctrica Española | Energía | 1.098 | 54,8 | 8,2 | 45,1 | 53,1 |
| ENUSA | Energía | 702 | 35,3 | 1,8 | 10,0 | 100,0 |
| Grupo Iberia, Aviaco | Transporte | 35.327 | 597,0 | –44,0 | 213,3 | 99,9 |
| CASA | Aeroespacial | 8.299 | 119,0 | 3,0 | 58,5 | 99,3 |
| Grupo INDRA | Electrónica | 3.941 | 54,0 | –3,0 | 6,5 | 60,0 |
| Grupo INESPAL | Aluminio | 4.947 | 121,0 | –16,0 | 53,3 | 98,3 |
| ENCE | Papelera | 804 | 38,0 | 2,0 | 18,0 | (4) 53,1 |
| Grupo Potasas | Minería | 1.013 | 19,9 | 1,4 | 9,8 | 100,0 |
| Grupo BWE | B. equipo, ing. y const. | 2.150 | 56,3 | 0,2 | 10,0 | 100,0 |
| Grupo AUXINI | B. equipo, ing. y const. | 1.834 | 51,2 | 1,4 | 5,2 | 100,0 |
| INITEC | B. equipo, ing. y const. | 900 | 13,4 | 0,2 | 2,4 | 100,0 |
| Otros grupos y empresas | Varios | 1.228 | 40,6 | –0,7 | – | – |
| **Grupo INH** | | | | | | |
| Grupo REPSOL | Energía | 18.797 | 2.216,6 | 80,1 | 150,0 | (4) 21,5 |
| ENAGAS | Energía | 946 | 107,9 | –10,1 | 103,1 | (5) 9,0 |
| Grupo Gas Natural | Energía | 4.102 | 155,3 | 14,7 | 22,4 | (6) 1,6 |
| **Grupo Patrimonio** | | | | | | |
| Grupo Telefónica | Telecomunicaciones | 84.056 | 1.297,4 | 96,4 | 469,7 | 31,9 |
| Grupo Tabacalera | Tabaco y alimentación | 10.101 | 668,1 | 4,8 | 18,4 | 52,4 |
| CETARSA | Tabaco | 859 | 14,6 | 0,7 | 7,6 | (7) 79,2 |
| Grupo Trasmediterránea | Transporte | 2.419 | 37,4 | 2,3 | 3,0 | 95,2 |
| Grupo ALDEASA | Distribución | 805 | 25,7 | 2,6 | 1,9 | 100,0 |
| Grupo TRAGSA | Infraestructuras agrarias | 7.940 | 49,7 | 1,1 | 3,0 | 100,0 |
| Grupo MERCASA | Mercados cent. de abastos | 1.386 | 6,6 | 0,8 | 25,6 | 100,0 |
| Agencia EFE | Información | 1.031 | 9,6 | –1,5 | 5,6 | 99,4 |
| Paradores de turismo | Turismo | 4.295 | 19,6 | 0,0 | 15,9 | 100,0 |
| Grupo Corporación Bancaria (8) | Sector financiero | 17.682 | 1.141,5 | 75,5 | 62,8 | 51,7 |
| Otros grupos y empresas | Varios | 2.717 | 81,7 | –14,1 | 245,0 | – |

CUADRO N.º 1 (conclusión)

**PRINCIPALES EMPRESAS PÚBLICAS ESTATALES (1)**

| GRUPOS | Ramas de actividad | Plantilla (n.º trabajadores) | Ingresos explotación (m. millones de ptas.) | Beneficio neto (m. millones de ptas.) | Capital social en empresa matriz (m. millones de ptas.) | Porcentaje de participación Estado en empresa matriz |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Otros entes y org. públicos** | | | | | | |
| RENFE | Transportes | 41.626 | 173,0 | (9) -57,9 | 561,1 | 100,0 |
| FEVE | Transportes | 2.345 | 3,2 | -6,6 | – | 100,0 |
| RTVE | Radio y televisión | 9.847 | 79,3 | (10) -95,2 | – | 100,0 |
| Correos y Telégrafos | Comunicaciones | 63.508 | (11) | – | – | 100,0 |
| AENA | Aeropuertos | – | 124,5 | 8,6 | – | 100,0 |
| Puertos del Estado | Puertos marítimos | – | 83,9 | – | – | 100,0 |

*Notas:*
(1) Datos referidos a 1993 excepto para el grupo Teneo y AENA en cuyo caso corresponden a 1994.
(2) Forma parte a su vez del grupo INI.
(3) Integrado por: ENDESA, ENHER, UNELCO, ENCASUR, GESA, ERZ, Gas Aragón, ESVA y ERSA. Participaciones minoritarias a 31-12-93 en FECSA (48,98%), Sevillana (33,48%) y Unión FENOSA (9,99%). El 21-1-94 adquirió el 11,50% de Aguas de Barcelona.
(4) Tras la oferta pública de venta de abril de 1995.
(5) Gas Natural posee una participación adicional del 91%, adquirida en julio de 1994.
(6) REPSOL posee una participación adicional del 45,26%.
(7) Tabacalera posee una participación adicional del 20,82%.
(8) Formado, bajo la denominación «Argentaria», por: Banco de Crédito Agrícola, Banco de Crédito Local, Banco Hipotecario de España, Caja Postal, Banco Exterior y otras sociedades financieras.
(9) Si a la pérdida contable se añaden los 268.748 millones de pesetas de subvenciones y compensaciones, la insuficiencia de explotación se eleva a 326.669 millones.
(10) Si a la pérdida contable se añaden los 31.806 millones de pesetas recibidos en concepto de subvenciones, la perdida global del grupo se eleva a 127.013 millones.
(11) El presupuesto de gastos para 1995 se eleva a 182.194 millones de pesetas.

*Fuentes:* Instituto Nacional de Industria, Teneo, Instituto Nacional de Hidrocarburos, Dirección General del Patrimonio del Estado, Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, Fomento de la Producción y La Caixa.

de Sagane, y 3 por 100 de Gas Natural.

Al mismo tiempo, el grupo SEPI asumirá la deuda histórica del INI (previamente no asumida por el Estado), estimada en 700.000 millones de pesetas, con el fin de regularizarla. Se pretende que con los beneficios y plusvalías que se obtengan por la explotación y, en su caso, venta de activos de las sociedades integradas en el *holding*, se vaya amortizando dicha deuda.

El grupo SEPI dispondrá de capacidad para endeudarse, si bien las entidades del Grupo Teneo, como ya sucede con Repsol, deberán aceptar las condiciones de mercado, sin beneficiarse de avales ni garantías especiales del Estado, aunque sí disfrutarán del beneficio de la consolidación fiscal. La gestión de Teneo y Repsol seguirá en manos de sus órganos de administración.

Por su parte, las empresas del INI que están sometidas a procesos de reconversión —como Corporación de Siderurgia Integral (CSI), Sidenor, Hunosa y Figaredo, Bazán, Santa Bárbara y AESA— pasarán a formar parte de la Agencia Industrial del Estado (AIE).

Todas las empresas incluidas en el grupo AIE seguirán recibiendo subvenciones estatales, consignadas en los Presupuestos Generales del Estado, pero carecerán de capacidad de endeudamiento y del beneficio de la consolidación fiscal. Los gestores de estas empresas deberán cumplir sus contratos-programa con el Estado, reduciendo progresivamente pérdidas y volumen para lograr su disolución a medio y largo plazo.

En definitiva, esta reestructuración permite dividir el sector público empresarial de acuerdo con su viabilidad económica, orientando programas de actuación distintos. A pesar de que, en principio, esta filosofía parece razonable, la experiencia reciente obliga a cuestionarse el proyecto, teniendo en cuenta que las últimas «reconversiones» de la empresa pública sólo han servido para agravar los problemas y generar nuevas cargas presupuestarias.

### 2.3. *Análisis cuantitativo de la empresa pública en España*

Frente a las múltiples posibilidades de realizar una evaluación cuantitativa de las empresas pú-

CUADRO N.º 2

**AYUDAS ESTATALES A EMPRESAS PÚBLICAS**
**(Miles de millones de pesetas)**

| | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Subvenciones de explotación** | | | | | | | | | |
| RENFE | 143,3 | 128,6 | 140,2 | 194,9 | 187,4 | 184,0 | 177,8 | 172,3 | 184,8 |
| HUNOSA | 27,6 | 26,8 | 24,4 | 63,8 | 44,2 | 44,5 | 44,5 | 37,7 | 55,9 |
| FEVE | 7,1 | 6,7 | 4,3 | 4,2 | 4,9 | 11,0 | 7,0 | 11,4 | 7,5 |
| Compañía Trasmediterránea | 6,1 | 6,0 | 4,4 | 3,6 | 2,3 | 1,8 | 1,4 | 1,4 | 2,2 |
| Iberia y Aviaco | 3,5 | 3,5 | 3,6 | 3,5 | 9,1 | 6,7 | 1,6 | – | – |
| Correos y Telégrafos | 24,3 | 41,6 | 22,1 | 16,6 | 32,7 | 35,3 | 28,5 | – | – |
| **Transferencias de capital** | | | | | | | | | |
| RENFE | 69,2 | 54,3 | 51,3 | 63,4 | 73,2 | 81,3 | 91,0 | 79,9 | 73,1 |
| INI | 196,5 | 352,6 | 236,5 | 92,2 | 234,9 | 57,5 | 53,3 | 53,8 | 74,3 |
| Tabacalera | – | – | 21,5 | – | 0,1 | – | – | – | – |
| Correos y Telégrafos | 6,9 | 5,7 | 2,1 | 5,9 | 5,2 | 12,2 | 8,6 | – | – |
| Altos Hornos del Mediterráneo | 7,4 | 9,3 | 8,0 | 5,1 | 6,4 | 4,1 | 2,6 | – | – |

*Fuentes:* INE, Banco de España y La Caixa.

blicas españolas, y con el fin de no dispersar excesivamente el análisis, hemos optado por una primera aproximación, consistente en recoger una serie de magnitudes relevantes de las principales empresas públicas estatales (cuadro n.º 1), las ayudas estatales a un grupo de empresas públicas especialmente significativas (cuadro n.º 2) y un cuadro-resumen de las ayudas concedidas por el Estado al sector público empresarial en los años 1986-1992 (cuadro n.º 3).

A partir del cuadro n.º 1, puede observarse que los resultados negativos se manifiestan, como era presumible, en las empresas del Grupo INI (siderurgia, construcción naval, defensa y minería), mientras que los resultados positivos se concentran en las empresas del Grupo Teneo. Sin embargo, existen excepciones significativas: el Grupo Iberia-Aviaco y el Grupo Inespal (Grupo Teneo) y Enagas (Grupo INH); junto con casos sobradamente conocidos por la importancia de sus pérdidas, como Renfe y la Corporación RTVE. Obviamente, estos resultados terminan por plasmarse en una serie de ayudas estatales, cuya ineficiencia parece probada a tenor de que, lejos de mejorar su situación, continúan empeorándola año tras año.

Así, puede destacarse el caso de Renfe (cuadro n.º 2), que entre 1985 y 1993 ha recibido ayudas por un total de 2.150 miles de millones de pesetas, 1.513,3 correspondientes a subvenciones de explotación y 636,7 en concepto de transferencias de capital. Por su parte, Hunosa ha recibido, sólo en concepto de subvenciones de explotación, la cifra de 369,4 miles de millones de pesetas; mientras que el Grupo INI se ha beneficiado de transferencias de capital por valor de 1.351,6 miles de millones de pesetas.

Una primera aproximación a las pérdidas de las empresas públicas se puede realizar a partir de las subvenciones recibidas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. En el cuadro n.º 3 se presenta el importe de las subvenciones de explotación y capital para la empresa pública con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, las cuales ascienden a 4,7 billones de pesetas en el período 1986-1992.

¿Se puede considerar que la cifra indicada (4,7 billones de pesetas) corresponde a la suma de los recursos requeridos por las empresas públicas con pérdidas, durante el período 1986-1992, para que se mantenga inalterado el valor de sus fondos propios?

La respuesta a la pregunta es NO, evidentemente. La cifra de 4,7 billones de pesetas corresponde exclusivamente a las transferencias, de explotación y capital, realizadas a las empresas públicas por el Estado en el período 1986-1992, pero para cuantificar el verdadero coste de la empresa pública habría que incrementar el citado importe por las siguientes razones:

*a)* Ha habido empresas públicas con pérdidas que no han re-

CUADRO N.º 3

**EMPRESAS PÚBLICAS**
**(En millones de pesetas)**

| | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 (P) | 1992 (P) | TOTAL |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| ESTADO | | | | | | | | |
| Subvenciones de explotación | 286.631 | 260.085 | 349.169 | 345.726 | 361.929 | 315.901 | 295.855 | 2.215.296 |
| Subvenciones de capital | 505.239 | 409.600 | 275.261 | 440.425 | 287.211 | 256.986 | 302.158 | 2.476.880 |
| TOTAL | 791.870 | 669.685 | 624.430 | 786.151 | 649.140 | 572.887 | 598.013 | 4.692.176 |
| COMUNIDADES AUTÓNOMAS | | | | | | | | |
| Subvenciones de explotación | — | — | — | 86.484 | 95.164 | 104.768 | 158.206 | 444.622 |
| Subvenciones de capital | — | — | — | 7.775 | 4.162 | 2.461 | 1.285 | 15.683 |
| TOTAL | — | — | — | 94.259 | 99.326 | 107.229 | 159.491 | 460.305 |
| CORPORACIONES LOCALES | | | | | | | | |
| Subvenciones de explotación | — | — | — | 43.848 | 34.832 | 42.476 | 81.017 | 202.173 |
| Subvenciones de capital | — | — | — | 12.351 | 8.885 | 7.135 | 16.650 | 45.021 |
| TOTAL | — | — | — | 56.199 | 43.717 | 49.611 | 97.667 | 247.194 |
| AGREGADO DE LOS AGENTES | | | | | | | | |
| Subvenciones de explotación | — | — | — | 476.058 | 491.925 | 463.145 | 535.078 | 1.966.206 |
| Subvenciones de capital | — | — | — | 460.551 | 300.258 | 266.582 | 320.093 | 1.347.484 |
| TOTAL | — | — | — | 936.609 | 792.183 | 729.727 | 855.171 | 3.313.690 |
| CUENTAS DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS | | | | | | | | |
| Subvenciones de explotación | — | — | 389.661 | 366.399 | 463.887 | — | — | 1.219.947 |
| Subvenciones de capital | — | — | 287.391 | 465.202 | 359.434 | — | — | 1.112.027 |
| TOTAL | — | — | 677.052 | 831.601 | 823.321 | — | — | 2.331.974 |

*Fuentes:* INE e IGAE Cuentas de las Administraciones Públicas.

*Fuente:* IGAE Cuentas de las Empresas Públicas.

cibido ayuda del Estado para su compensación, simplemente se ha reducido el valor de su patrimonio neto. Estas pérdidas no están incluidas en la cifra comentada.

*b)* Si se aplica el criterio del «inversor privado», seguido por la Unión Europea para la cuantificación de las ayudas concedidas a las empresas públicas, habría que incrementar la cifra analizada por los siguientes conceptos:

b.1) Coste por diferencial de intereses entre los préstamos privilegiados concedidos a las empresas públicas y el tipo de interés al que se hubiesen financiado en el mercado.

b.2) Cuando el Estado avala o garantiza el pago de la deuda, el tipo de interés correspondiente a la financiación recibida también es inferior al que habría conseguido en el mercado sin esa garantía especial; lógicamente, y de forma análoga al caso indicado con anterioridad, también habría que calcular el diferencial de intereses que correspondiese a esta situación.

b.3) El importe del principal de la deuda asumida por el Estado en el ejercicio, ya que tendría el mismo tratamiento que una ayuda a la inversión.

b.4) Rentabilidad financiera que obtienen algunas empresas por el retraso en el ingreso de los impuestos recaudados (IVA, IRPF, cuotas de la seguridad social).

En la presentación de los resultados de las empresas públicas se difunden los datos económicos correspondientes al *holding* al que pertenecen, realizándose la compensación de resultados positivos con negativos dentro del citado *holding*. En consecuencia, el conocimiento de los resultados

negativos de las empresas públicas requiere un estudio individualizado de los estados financieros de cada una de las empresas públicas. Este aspecto se complica cuando muchas de estas empresas son cabeceras de otros grupos empresariales en los que también tienen empresas con pérdidas. No obstante, se analizarán las de mayor tamaño realizando una aproximación a la cuantificación del coste que representa para el Estado las empresas con pérdidas.

La forma de organización y presentación de la información del sector público empresarial no puede alterar la cuantificación del importe de las pérdidas del citado sector.

Como conclusión, se puede indicar que se están minusvalorando las pérdidas de las empresas públicas y que el resultado de las mismas debería presentarse con el detalle de los resultados positivos y los negativos, evitando las subvenciones cruzadas dentro del mismo grupo, incrementando considerablemente la transparencia en su información.

Frente a la clara evidencia aportada por la tendencia histórica, y dada la magnitud de las cifras reseñadas, toda política de contención del déficit presupuestario y de reducción del endeudamiento público será ineficaz si no se adoptan de inmediato medidas enérgicas que permitan eliminar progresivamente el «pozo sin fondo» en que se ha convertido el sector público empresarial español.

## IV. LA PRIVATIZACIÓN DE LA EMPRESA PÚBLICA

### 1. Motivación y objetivos de la privatización

Resulta difícil exponer de una forma sistemática los argumentos a favor y en contra de la privatización de las empresas públicas, debido al fuerte componente político, geográfico y temporal que caracteriza dicho debate. De todas formas puede establecerse una clasificación genérica que agrupe los principales conceptos a considerar.

Una primera consideración hace referencia a los argumentos económicos que pueden esgrimirse en la defensa de dicha política. En este ámbito, la consecución de mejoras en términos de competitividad suele implicar una liberalización general de los mercados con el fin de dinamizarlos y de alcanzar una mayor eficacia.

En la misma línea se situaría el intento de garantizar un funcionamiento más eficiente del mercado suprimiendo ventajas no justificadas a favor del sector empresarial público, aplicando las mismas reglas del juego que ha de asumir el sector privado, enfrentándolas con las sanciones características del mercado: peligro de absorción, amenaza de quiebra...

También desde el punto de vista económico es preciso reconocer sus ventajas en términos de racionalización de carteras de activos (por parte de las empresas privatizadas) y reorganización de estrategias de inversión, profesionalizando al tiempo las estructuras directivas de las empresas públicas, habitualmente sometidas a los condicionantes políticos.

Desde el punto de vista del análisis financiero también existen argumentos en pro de la privatización. En su caso, la venta de activos pertenecientes a empresas públicas constituye una importante fuente de ingresos que puede ayudar de forma sustancial a la reducción de la deuda pública en circulación. Sin olvidar, que la privatización implica, al mismo tiempo, el recorte de los subsidios y subvenciones que estuvieran concediéndose a la empresa pública.

En términos más generales, los procesos de privatización permiten ampliar los mercados de valores, introduciendo una cantidad importante de nuevos inversores, y facilitando a las empresas un acceso más ágil y efectivo a los mercados internacionales de capitales.

No podemos olvidar la presencia en el debate de un fuerte componente ideológico, que representa un sentimiento creciente a favor de disminuir la participación del sector público en el ámbito económico, amparándose en factores tales como la libertad de elección del consumidor, la evitación de posiciones monopolísticas, e incluso la intención de fomentar un «capitalismo popular» permitiendo el acceso a la propiedad de los trabajadores y capas más amplias de la población.

Como consecuencia directa de estos argumentos se derivan una serie de objetivos de los procesos de privatización, cuya exposición nos permitirá posteriormente realizar una extrapolación de los argumentos generales al caso de la empresa pública en España.

1) Mejoras en la eficiencia del sistema.

2) Incrementar los fondos del Tesoro.

3) Ampliar el mercado de capitales.

1) *Mejoras en la eficiencia del sistema*

Para conseguirlo es preciso introducir un mayor grado de competitividad en las empresas, liberalizando el mercado, con el fin de conseguir una mayor eficiencia en las empresas privatizadas, ello exige que los bienes y servicios proporcionados expresen los costes reales, que las inversiones realizadas reflejen el coste real del capital, y que las decisiones empresariales se adopten al margen de condicionantes políticos.

Los derechos de propiedad, públicos o privados, prejuzgan el grado de eficiencia que pueda alcanzar la empresa, pero no garantizan de por sí mejoras en términos de eficiencia. En principio, la privatización de la empresa supone la desaparición de la diferencia gubernamental en ámbitos tales como fijación de precios, política de inversiones, discriminaciones en el servicio, etc. Al mismo tiempo, los controles sobre las empresas públicas suelen ser más débiles que en el caso de las privadas, lo que las dota de una mayor insensibilidad frente a las leyes de la oferta y la demanda. Si a esto sumamos la falta de implicación de directivos y trabajadores en la empresa, es evidente que lo más lógico es suponer un comportamiento menos eficiente por parte de las empresas públicas. Este efecto se plasma en un error metodológico del sistema consistente en que los centros de gestión fijan sus objetivos en función de los recursos que se les han asignado, en lugar de hacerlo a la inversa, como sería aconsejable.

A pesar de ello, el grado de competencia en el mercado y la efectividad de la política reguladora pueden tener una incidencia mayor que la naturaleza de la propiedad en el funcionamiento de la empresa. En este sentido, para conseguir mejoras apreciables de eficiencia, las empresas privatizadas deberían actuar en mercados completamente liberalizados, en los que exista un grado elevado de competencia. En caso contrario, la sustitución de un monopolio público por otro privado no tiene por qué incrementar el bienestar social.

2) *Incrementar los fondos del Tesoro*

En la Actualización del Programa de Convergencia de julio de 1994 se proclama que el margen para seguir privatizando en España es relativamente escaso, y que no parece que puedan esperarse por la vía de las privatizaciones aportaciones espectaculares a los recursos públicos. Incluso si aceptamos esta afirmación, podemos completarla señalando que al menos podemos exigir que la carga presupuestaria del sector público empresarial sea decreciente.

Indudablemente, la capacidad de generar ingresos extraordinarios vía privatización es más factible en el caso de venta de empresas rentables que en el de las que presentan pérdidas. Se ha argumentado que vender empresas que generan beneficios equivale a renunciar a los dividendos futuros de las mismas, generando operaciones poco rentables a medio y largo plazo. Pero este planteamiento ignora el hecho de que la valoración de un activo productivo es equivalente al valor actual de la corriente de beneficios futuros esperados, que se calcula aplicando una tasa de descuento similar a la de la rentabilidad pasada de ese activo o a la de la rentabilidad esperada.

Desde un punto de vista financiero, si la valoración se realiza correctamente, sería indiferente mantener la propiedad o venderla, pues no se produciría alteración alguna en la cuantía patrimonial, sino únicamente un cambio de partidas, consistente en reducir el inmovilizado y aumentar el efectivo.

Si la liquidez generada por la venta de empresas públicas se destina a la amortización de deuda en circulación se originará una reducción de la carga financiera de la deuda pública. Dado que la rentabilidad por dividendo de las empresas públicas no supera, normalmente, el coste medio de la deuda pública, la venta de las mismas contribuirá de manera directa a la reducción del déficit público por la diferencia entre el menor coste de los intereses de la deuda y el menor ingreso por dividendos recibidos por el Estado.

Partiendo de la base de que existe libertad para llevar a cabo operaciones de compraventa, se puede justificar que ambas partes obtengan beneficios, en un marco de actuación que puede caracterizarse como un juego de suma positiva. Si el comprador de la empresa considera que puede gestionar los activos empresariales mejor que el sector público, esperará unos beneficios más elevados y estará en condiciones de ofrecer un precio superior a la valoración del propietario inicial, mejorando las expectativas de ambas partes.

Además, la existencia de beneficios en determinadas empresas públicas no es argumento suficiente para situarlas al margen de los proyectos de privatización, puesto que, siempre que el coste de la deuda pública sea superior a la tasa de rentabilidad que se obtiene de las mismas, una correcta privatización supondrá una mejora en términos de financiación pública. En la misma línea puede argumentarse que un proceso de privatización no sólo puede generar ingresos directos para

el Tesoro sino que también reduce la necesidad de financiación del mismo, al eliminar un volumen importante de subvenciones corrientes y de capital.

Por si esto fuera poco, en caso de conseguir una mayor eficiencia en las empresas privatizadas se generará una corriente adicional de ingresos tributarios a través del Impuesto sobre Sociedades y del Impuesto sobre el Valor Añadido.

Lógicamente, las ventajas del proceso se producirán si los recursos generados se aplican a la amortización de deuda pública o a la inversión productiva, ya que si su destino es la financiación del gasto corriente, estaríamos en presencia de un fenómeno que Lord Stockman calificó como «vender la plata de la familia para pagar al servicio». Si bien es cierto que en última instancia el déficit público se convierte en deuda, lo que supone que la reducción del déficit corriente es equiparable a la amortización de deuda, si no se otorga prioridad a la contención del déficit, las privatizaciones sólo servirán para aplazar el problema y no para resolverlo, hasta el momento en el que se hayan enajenado todas las empresas públicas.

Conceptualmente, desde el punto de vista del análisis económico, la privatización de una empresa pública que, en definitiva, supone la venta de un activo financiero, sólo implica cambiarlo por otro activo (metálico), sin presentar incidencia alguna en la distribución de la renta ni en la inversión. En este sentido se pronuncia el Sistema Europeo de Cuentas Integradas (SEC).

Se alega en ocasiones que el coste de sanear empresas públicas para venderlas es una transferencia innecesaria de recursos al sector privado, ya que éste está en condiciones de conseguir rendimientos interesantes a través de mejoras en la eficiencia. Sin embargo, de acuerdo con lo que hemos comentado anteriormente, el propietario privado, según las mejoras esperadas con su gestión, puede pagar por la empresa un precio superior al valor que ésta tiene para el sector público, de manera que si el coste del saneamiento es inferior al mencionado incremento de precio, la operación sigue siendo rentable para el sector público.

3) *Ampliar el mercado de capitales*

Con un proceso de privatizaciones no sólo se refuerza el mercado de capitales permitiendo el acceso al mismo de nuevos inversores, en la línea de fomentar un capitalismo popular, sino que al facilitar el acceso a la propiedad empresarial de amplias capas de la población se puede conseguir sensibilizar a los contribuyentes de las implicaciones de la estabilidad y el crecimiento económico, mejorando su actitud frente al sector empresarial y al mercado en general.

Puede argumentarse que si la oferta de participaciones se realiza a precios inferiores al valor de mercado se está produciendo una transferencia de recursos desde el conjunto de contribuyentes hacia el grupo de nuevos propietarios. No obstante, en las ofertas públicas de venta de acciones sin restricciones de acceso y con límites máximos por persona, esta crítica carece de base incluso aunque se ofrezcan paquetes accionariales en condiciones especiales para los trabajadores de la empresa.

Recapitulando podemos decir que existen argumentos suficientemente sólidos para defender la política de privatizaciones como una alternativa de máximo interés en la actual coyuntura económica. Desde un punto de vista estrictamente económico, las ventajas de la privatización se pueden resumir en su aportación a la mejora de la *eficiencia* ya comentada, en las mejoras en términos de *equidad,* eliminando privilegios especiales para las empresas públicas, y en términos de *neutralidad,* al garantizar una mayor transparencia y una menor distorsión en el funcionamiento del mercado.

Desde un punto de vista financiero, la privatización permite una *reducción* del *déficit público* (por el diferencial entre el coste de la deuda y los ingresos por dividendos) y de la eliminación de las partidas de gasto presupuestario destinadas al apoyo de la empresa pública.

Con independencia de la valoración realizada, si se desea conseguir que la privatización garantice los efectos positivos esperados, es preciso que respete una serie de condiciones esenciales:

*a)* Las empresas privatizadas deben actuar en mercados completamente liberalizados que garanticen un grado elevado de competencia impidiendo que el proceso derive en una mera transición del monopolio público al privado. Hay que garantizar que las ventajas derivadas del proceso se repartan de forma equitativa entre los distintos agentes implicados: obtención de resultados positivos por parte de los propietarios del capital, mejoras en la eficiencia, en la provisión de los bienes de servicios para los consumidores, y disminución de la presión fiscal para los contribuyentes en general, posibilitada por la reducción del déficit presupuestario.

*b)* El procedimiento de privatización debe ser ordenado y transparente, y orientarse a la consecución del mejor precio po-

sible dadas las circunstancias de la economía.

*c)* El establecimiento del calendario de privatizaciones es una cuestión de la máxima importancia, particularmente en el caso de empresas con pérdidas, ya que un retraso generará un incremento del gasto público y un deterioro adicional en el valor de sus activos.

*d)* Es necesario que el proyecto privatizador se presente de forma que pueda evitar los movimientos de grupos de presión que se puedan oponer a medidas orientadas a mejorar el bienestar común en nombre de intereses específicos.

*e)* Generalizando, para que la privatización tenga éxito es indispensable que sea asumida de forma clara y decidida por las autoridades políticas y que consiga el apoyo mayoritario de la opinión pública frente a políticas alternativas.

## 2. Fórmulas de privatización

Aunque teóricamente es posible identificar numerosas modalidades de privatización, es posible dividirlas en tres grandes grupos:

1) Liberalización o desregulación.

2) Transferencia de activos del sector público al privado.

3) Franquicias y contrataciones externas para la provisión de bienes y servicios.

### 1) *Liberalización o desregulación*

Es la técnica de más amplio alcance que se puede utilizar para introducir al sector privado en el ámbito de actuación del sector público, y al mismo tiempo se configura como el más simple de todos los medios posibles. En términos generales, su aplicación consiste en derogar toda la normativa legal que impida al sector privado competir con el monopolio estatal. La desregulación no consiste únicamente en suprimir regulaciones existentes, sino que también exige establecer una nueva normativa que modifique las condiciones de competencia de los mercados en cuestión, centrándose específicamente en la remoción de las barreras a la entrada en el mercado.

Si el mercado liberalizado es perfectamente competitivo, no existen dudas de que como consecuencia de la desregulación se producirán mejoras sustanciales en materia de eficiencia en la asignación de los recursos. Si, por el contrario, el mercado afectado se puede considerar fundamentalmente como no competitivo la situación varía. En principio, este sería el caso característico de la existencia de un monopolio natural, en el cual la provisión del bien o servicio, al menor coste posible, exige la existencia de un único oferente (energía, telecomunicaciones...). Sin embargo, aunque el monopolio puede garantizar la eficiencia en la producción, no puede garantizar la eficiencia en la asignación de los recursos. Este argumento se ha utilizado para defender la regulación como instrumento de cara a la consecución de una asignación eficaz de los recursos.

Este argumento ha sido cuestionado abiertamente por Baumol y otros autores, señalando que la desaparición de las barreras de entrada en el mercado garantiza un comportamiento socialmente deseable incluso en casos de monopolio natural, siempre que pueda demostrarse que el monopolio es «perfectamente atacable». En esta situación, si los precios se elevan por encima de los costes el monopolio se hace vulnerable a entradas en el mercado.

Como señalan Domberger y Piggott, el equilibrio de un mercado perfectamente atacable significa que un monopolista natural sólo obtendrá los beneficios normales. La consecuencia política de esta teoría es que la remoción de las barreras artificiales a la entrada es un instrumento más útil que la reglamentación para limitar el monopolio natural.

Todo ello es compatible con la eficiencia en el sistema de determinación de precios y con la asignación eficiente de los recursos, lo que lleva también a Baumol a señalar que el instrumento más eficaz de intervención en estos casos consiste en retirar las barreras que obstaculizan la entrada en el mercado a nuevas empresas.

Adicionalmente conviene advertir que en numerosas ocasiones la regulación beneficia más a la empresa regulada que al interés público, generándose lo que Stigler denomina «captura reglamentaria». Además, la regulación suele responder a los intereses de grupos de presión, desalentando la innovación y manteniendo un nivel de costes superior al estrictamente necesario.

En cualquier caso, hay que aceptar que en presencia de externalidades (televisión, radio...) la intervención reguladora del Estado puede ser necesaria de cara a su internalización, con lo que paradójicamente se crea una nueva regulación como consecuencia de un programa de desregulación.

### 2) *Transferencia de activos del sector público al privado*

La venta de activos de las empresas públicas suele ser, en general, el instrumento más utilizado en los programas de privatización y se plasma en un traspaso de dichos activos al sector

privado, relajando mínimamente la protección legal frente a la competencia. Existen diversas fórmulas para articular este procedimiento:

a) *Venta directa de la empresa:* la más simple de las alternativas de privatización y, por lo tanto, una de las más utilizadas, consiste en la venta directa de la empresa pública a un inversor privado. Ello permite que el proceso se resuelva mediante una negociación directa entre ambas partes, lo que la dota de un elevado grado de claridad, precisión y efectividad, al llevarse a cabo fundamentalmente entre profesionales. Teniendo en cuenta además que una negociación de este tipo permite ajustar el precio al valor real o potencial de la empresa.

b) *Oferta pública de acciones.* Esta fórmula de privatización es la más utilizada en la actualidad por parte de los países industrializados. Normalmente, y al margen de los objetivos puramente económicos, esta estrategia persigue el objetivo de promover un «capitalismo popular», cuya finalidad consiste en crear importantes grupos de interés favorables a la privatización y evitar una excesiva concentración del capital.

Sin embargo, esta técnica presenta una serie de dificultades importantes derivada de su propia caracterización. En primer lugar, resulta extremadamente difícil realizar una oferta pública de empresas con dificultades financieras importantes. Por otro lado, si la empresa a privatizar disfruta de una posición de monopolio, hay que tener en cuenta que su privatización supone de forma automática una reducción en los ingresos del Estado. En definitiva, para garantizar la plena efectividad de esta fórmula es preciso tener en cuenta tres factores: el tamaño de la empresa, su situación financiera y el grado de monopolio que ejerza en el mercado. Si la empresa es de una gran magnitud, no presenta problemas financieros y no disfruta de una situación monopolística, la oferta pública es un sistema de privatización muy recomendable.

Desde el punto de vista operativo, la oferta pública admite dos modalidades: oferta de venta de acciones a un precio determinado y venta de acciones mediante subasta. Si se escoge el primer procedimiento, es necesario determinar el precio del título, ya que habitualmente las acciones que se ofrecen a la venta carecen de un equivalente privado a partir del cual poder deducir su valor de mercado. La determinación correcta del precio de venta es muy importante, ya que si se fija demasiado alto es probable que los aseguradores se queden con un gran número de acciones sin vender, mientras que si se fija demasiado bajo la emisión puede ser sobrepasada, pero comprometiendo la efectividad financiera de la operación. Ante la duda resulta aconsejable buscar una valoración no excesivamente elevada, puesto que los problemas que conlleva revisten menos gravedad.

En cualquiera de los dos casos, el proceso de promoción de la oferta pública reviste una gran significación en el éxito de la operación, por lo que se recomienda un estudio detallado de los potenciales compradores, el calendario de la oferta y la presentación de la misma.

c) *Venta de activos públicos reales.* Es un procedimiento relativamente rápido y sencillo. Esta fórmula consiste en la venta de determinados activos públicos a través de un procedimiento de licitación.

Desde el punto de vista técnico, este procedimiento presenta pocas dificultades, aunque hay que tener en cuenta los factores que mencionábamos en el punto anterior. Con independencia del tamaño, situación financiera y posición en el mercado, la venta de activos públicos permite su aplicación a un marco más amplio de empresas, y además posibilita la entrada de participaciones minoritarias en éstas, hecho que suele ser bastante habitual en estos casos.

d) *Incrementos de capital no suscrito.* Una fórmula alternativa para permitir el acceso a la propiedad de la empresa al capital privado consiste en realizar ampliaciones de capital no abiertas a la suscripción para la mayoría del público accionista. Se justifica esta idea en virtud de la carencia de recursos financieros de los posibles compradores.

El primer problema asociado a este mecanismo consiste en determinar el precio de los activos. Aunque éste se fije en función del incremento de capital y en el porcentaje suscrito por el inversor privado, se corre el riesgo de subvalorar la empresa fijando un precio excesivamente bajo para la transferencia, peligro característico de las empresas públicas insuficientemente capitalizadas. En este caso, el incremento de capital presenta un alto valor relativo (comparándolo con el capital inicial) y un bajo valor absoluto (comparándolo con las aportaciones financieras). En otras palabras, una baja capitalización de la empresa conduce a una participación en la propiedad de ésta para el sector privado, superior al incremento de capital suscrito.

Desde otro punto de vista, aunque en teoría estas ampliaciones suponen una transferencia de propiedad (parcial) de la empresa pública al sector privado, sin que exista contraprestación financiera para el Tesoro, la aportación de

capital del inversor privado facilita la recapitalización de la empresa y posibilita un impulso en la política de inversiones para el desarrollo, reduciendo la necesidad de acudir a subvenciones estatales, aliviando el impacto sobre los presupuestos públicos.

3) *Franquicias y contrataciones externas para la provisión de bienes y servicios*

Desde una perspectiva más genérica a la que hemos utilizado hasta ahora, es posible contemplar la privatización no como una mera transferencia de la propiedad de la empresa pública al sector privado, sino de privatizar la propia actividad de la empresa pública. En este sentido, se puede conseguir una privatización contratando con empresas privadas la provisión de bienes y servicios públicos. Es decir, que el sector público se convierte en contratante, limitándose a garantizar la provisión de determinados bienes y servicios que serán producidos por la empresa privada.

La función del sector público, en estos casos, parte de la revelación de la demanda de bienes y servicios públicos expresada socialmente, establece los procedimientos de contratación, inspecciona la producción realizada por las empresas privadas, y satisface los pagos correspondientes a los contratistas.

De esta manera se respeta la soberanía pública en cuanto a las decisiones de provisión, mejorando la eficiencia de la producción al encargársela al sector privado.

La decisión de poner en marcha un programa de estas características depende fundamentalmente del análisis comparativo de los costes entre la provisión pública o privada de la prestación del servicio. Esta práctica se ha visto sometida a diversas críticas: las mejores condiciones económicas que puede ofrecer la empresa pública al no estar sometida al principio del beneficio, el exceso de confianza en los presupuestos públicos, y la subvaloración de los costes económicos reales de la provisión pública.

En contra de esta postura, los estudios empíricos disponibles demuestran que los precios ofrecidos por los contratantes privados son inferiores, que los presupuestos oficiales son meros documentos contables que sólo reflejan parcialmente la realidad económica, y que los costes reales de la provisión pública son superiores a los teóricamente existentes.

Como en cualquier proceso de contratación, pueden establecerse diversas técnicas para seleccionar al contratista. En condiciones normales, y si el mercado de proveedores es suficientemente amplio, la técnica más apropiada es la licitación competitiva, aunque en determinadas ocasiones se puede justificar la fórmula de contratación directa (por razones técnicas, de seguridad...).

Un elemento esencial para garantizar el buen funcionamiento de la contratación reside en detallar de forma precisa y comprensible las especificaciones de los términos del contrato, con la finalidad de incrementar el número de licitadores y de evitar adjudicaciones poco claras.

Simultáneamente, es imprescindible llevar a cabo una supervisión sistemática del cumplimiento del contrato una vez se haya firmado.

En resumen, si se respetan estos requisitos, la contratación pública, al margen de su impacto privatizador, genera un grado mayor de competencia en el mercado con las correspondientes mejoras en términos de eficiencia.

Una alternativa a la contratación pública como instrumento de privatización consiste en la concesión (normalmente con carácter exclusivo) de la prestación de un servicio público a una entidad privada. La concesión de franquicias supone otorgar derechos de venta o de distribución de bienes y servicios a un único productor privado, durante un período determinado de tiempo y con precios regulados por las autoridades públicas. Este procedimiento se asemeja al de contratación pública ya que el Estado es el contratante y una empresa privada es la productora. No obstante, mientras que en el caso de la contratación el sector público paga al productor por los bienes y servicios contratados, en la franquicia es el consumidor el que paga al productor por los bienes o servicios prestados.

En principio, la franquicia fue concebida como un mecanismo destinado a introducir la competencia para el mercado cuando la competencia dentro del mismo no era posible ni deseable. Por lo tanto, los monopolios naturales son candidatos especialmente adecuados para la concesión de licencias. La franquicia presenta además la ventaja añadida de resolver adecuadamente el problema de falta de información que posee la entidad reguladora en el caso del monopolio. Dicha carencia de información puede superarse a través de un mecanismo de subasta en el que participen las empresas que aspiren a la licencia, que con toda seguridad poseerán una información suficiente sobre las condiciones del mercado.

El primer planteamiento del sistema de franquicia fue enunciado por Chadwick en 1859, aunque sólo se consideró como una alternativa real a los procesos de regulación a partir de su reformulación por Demsetz en

1968, denominándose convencionalmente procedimiento Chadwick-Demsetz. En su modalidad básica, la competencia tiene lugar a través de la subasta del contrato de franquicia, siendo ganador el concursante que ofrece un precio de oferta mínimo en la provisión del servicio (es decir, el que se compromete a ofrecer el bien o servicio a un precio más bajo por unidad).

Siempre que la subasta sea plenamente competitiva, el procedimiento Chadwick-Demsetz provoca que los beneficios esperados por el productor se reduzcan hasta alcanzar los que se darían a un nivel normal de competencia, generando para el comprador unos precios iguales a los costes unitarios de producción. A través de este procedimiento pueden evitarse las ineficiencias en la determinación de los precios provocadas por el monopolio natural.

Un mecanismo de adjudicación alternativo para la franquicia, y de hecho el más sencillo, consiste en realizar la subasta garantizando el contrato a aquel concursante que ofrezca un capital máximo por la franquicia. Obviamente, en este supuesto la concesión de la licencia confiere al productor el derecho a actuar como monopolista, de manera que, previsiblemente, las ofertas de la subasta reflejarán las expectativas de los concursantes con respecto a la corriente descontada de rentas monopolísticas durante el período de vigencia del contrato.

Este sistema, denominado como subasta de las rentas del monopolio, proporciona al sector público unos ingresos mediante la transferencia, al menos parcial de los beneficios futuros esperados de la franquicia del concesionario al subastador. Por el contrario, y a diferencia del supuesto anterior, la recuperación por parte del sector público de los beneficios extraordinarios del monopolio se consigue a expensas de un sacrificio en la eficiencia de la asignación de los recursos.

Por todo lo dicho hasta ahora, es fácil apreciar que la concesión de franquicias está particularmente indicada en aquellas circunstancias en las que el sector público desea ejercer un control estricto sobre las características del producto o servicio a suministrar, o en aquellos casos en los que la financiación se realice a través de subvenciones gubernamentales (por ejemplo: líneas aéreas, transportes urbanos, etc.). Puede afirmarse que la franquicia es un sistema que posibilita al mismo tiempo la consecución de mejoras importantes en términos de eficiencia y de competitividad, siempre y cuando se cumplan una serie de condiciones esenciales.

En primer lugar, la subasta ha de ser plenamente competitiva, hecho que puede ser difícil garantizar en sectores importantes, en los cuales pocas empresas tienen capacidad real para hacerse cargo de la provisión de los servicios subastados. En segundo lugar, es preciso que los términos contemplados en el pliego de condiciones del contrato puedan especificar con precisión y claridad los servicios requeridos y las características de la oferta. Esto último puede ser difícil de conseguir en sectores de tecnología punta, sujetos a rápidas innovaciones, que pueden dificultar enormemente la especificación de los términos del contrato.

Un tercer aspecto a considerar reside en determinar la duración óptima del contrato atendiendo a las necesidades de la concesión y a las propias características del mercado. Mientras que el sector público tiende a huir de concesiones excesivamente dilatadas en el tiempo (para cubrirse de hipotéticas mejoras en el mercado), los contratos excesivamente cortos no resultan interesantes para los licitadores privados, siendo necesario encontrar un difícil punto de equilibrio.

Por último, no hay que olvidar que la efectividad del procedimiento está directamente relacionada con el cumplimiento del contrato. Esto supone la necesidad de establecer una regulación o reglamentación mínima para controlar la actuación del concesionario. Este hecho no tiene por qué resultar problemático si el cumplimiento es satisfactorio, pero se pueden presentar serios problemas cuando el rendimiento de los concesionarios no alcance el nivel mínimo exigido.

## 3. Valoración general de los métodos de privatización

En primer lugar, hay que aclarar que los métodos propuestos representan fórmulas alternativas para conseguir distintos objetivos, y que, en consecuencia, se pueden utilizar de forma independiente o asociada a otros. La política de privatización óptima se articulará a partir de una selección de instrumentos adecuados a las características de los mercados y a los objetivos a maximizar.

La liberalización o desregulación del mercado puede garantizar importantes mejoras de eficiencia, sin recurrir a una transferencia de la propiedad de las empresas públicas. La evidencia empírica demuestra que estas ventajas son especialmente importantes cuando la empresa pública opera en un mercado altamente regulado o protegido.

La transferencia de activos del sector público al privado, mediante procedimientos de venta de las acciones o activos de la empresa

ESQUEMA 2
**INSTRUMENTOS DE PRIVATIZACIÓN**

| INSTRUMENTOS | EFICIENCIA EN LA ASIGNACIÓN | EFICACIA ECONÓMICA | INGRESOS FISCALES | OBSERVACIONES |
|---|---|---|---|---|
| 1.1. Venta de activos (de monopolios) | No | Sí | Sí | Se requiere una estructura reguladora para controlar los abusos monopolísticos |
| 1.2. Venta de activos (de empresas en los mercados competitivos de productos) | Sí | Sí | Sí | |
| 2. Liberalización (con venta de activos) | Sí. Siempre que el mercado sea competitivo o atacable | Sí | Sí. Pero menos que en 1.1. si se cree que el dominio del beneficiado sea efímero | |
| 2.2. Liberalización (sin venta de activos) | Sí. Siempre que el mercado sea competitivo o atacable | Sí. Siempre que las pérdidas económicas no estén aseguradas por el sector público | No | |
| 3.1. Concesión de franquicia (subasta Chadwick-Demsetz) | Sí. Siempre que la subasta sea competitiva | Sí. Sujeto a que el contrato sea compatible con los incentivos | No | Administración de la franquicia necesaria para controlar y hacer cumplir los contratos |
| 3.2. Concesión de franquicia (subasta de las rentas del monopolio) | No | Sí | Sí | |

*Fuente:* S. Domberger, J. Piggott (1986)

pública, resulta aconsejable a no ser que la evidencia disponible establezca una mayor eficiencia de la empresa pública en el mercado considerado. Sin embargo, si la privatización mediante venta de activos no va acompañada de una liberalización del mercado correspondiente, esta medida puede generar efectos negativos, ya que la empresa seguirá estando protegida de la competencia, y al mismo tiempo podrá evitar las directrices gubernamentales orientadas a la satisfacción de objetivos sociales.

La franquicia es un instrumento especialmente adecuado para la privatización, cuando el mercado considerado sea eminentemente monopolístico, y cuando el sector público desee mantener el control sobre la producción y el precio de mercado (líneas aéreas, transporte, etc.).

La valoración anterior se aplica especialmente al caso de la privatización de las empresas públicas comerciales. No obstante, es posible extrapolar dichas conclusiones al ámbito de la privatización de bienes y servicios no comerciales de producción pública. Incluso, es posible que los beneficios sean superiores en estos casos, ya que en principio los incentivos a la eficiencia deben ser más pequeños en las empresas públicas no comerciales que en las comerciales (por ejemplo: servicios en hospitales públicos, conservación de centros de enseñanza, transportes oficiales, etc.).

También es preciso recordar, que el término «privatización» se ha utilizado en el presente estudio en el sentido más amplio de la palabra, que podríamos resumir como la aplicación de diversas alternativas políticas destinadas a incrementar el ámbito de actuación del sector privado a expensas del sector público.

Un resumen de los efectos de los instrumentos de privatización se ofrece en el esquema 2, en el que a nivel general se realiza una valoración de la medida en que las diferentes alternativas satisfa-

cen la eficiencia en la asignación de recursos, la eficacia económica y la contribución a los ingresos presupuestarios.

## 4. Impacto presupuestario de las privatizaciones

Una de las cuestiones más polémicas relativa a los procesos de privatización hace referencia a la adecuada contabilización de las operaciones y a su impacto financiero en términos de contabilidad pública y de presupuestos generales.

Siguiendo a Barea y Dizzy (1995), cuando el Estado posee directamente las acciones de una empresa pública que se privatiza, el beneficio o pérdida que genere la operación no tiene incidencia sobre el déficit público en términos de contabilidad nacional, considerándose como una operación de la cuenta financiera que afectara a la rúbrica de «acciones y otras participaciones» (F.60), en aplicación del principio contable del Sistema Europeo de Cuentas que establece que «cuando un activo financiero se transfiere o se liquida, su valor incluye, sin separarlo, el beneficio o la pérdida que resulte de esta operación, en relación con los flujos de adquisición o creación de dicho activo financiero».

El importe de la privatización dará lugar a un cambio en los activos financieros del Estado, debiendo contabilizarse en su totalidad como una variación negativa de activos financieros (acciones), que producirá simultáneamente, una variación positiva del disponible, careciendo de efecto sobre el saldo de la cuenta de capital (capacidad o necesidad de financiación), con lo que la operación no altera el déficit público. El interés de dicha operación reside en la posibilidad de que los fondos obtenidos por la enajenación de un activo financiero se destinen a rebajar un pasivo financiero, en particular la amortización de la deuda pública para disminuir el saldo vivo de deuda en circulación. Al mismo tiempo, si se destina el importe de las privatizaciones a amortizar deuda en circulación, disminuirán los intereses correspondientes a la deuda amortizada, lo que permitirá reducir el déficit público.

En el caso de que la privatización se efectúe a través de entes públicos distintos del Estado (INI, INH, etc.), la aplicación de los principios del SEC llevaría a no contabilizar su resultado en las cuentas del *holding* correspondiente, en las que sería preciso reflejar una disminución de activos financieros (acciones de la empresa privatizada) y un aumento de otros activos financieros (efectivo o depósitos), sin que se genere valor añadido ni distribución de rentas. En este caso, no es posible contabilizar el ingreso de los *holding* en el Estado por el beneficio de la privatización como una operación de «dividendos y otras rentas distribuidas por las empresas» (R44), ya que ello supone un encubrimiento de la verdadera naturaleza económica de la operación, que conduce a una disminución artificial del déficit público.

De acuerdo con Barea y Dizzy (1995), la entrega de fondos al Estado por el *holding* supone una variación negativa en los activos financieros que el Estado tiene sobre el *holding*, compensada con un aumento en el efectivo. Por su parte, para el *holding* supone una disminución en efectivo y una variación negativa en los pasivos financieros que tiene con relación al Estado. Como la operación no afecta a la cuenta de renta, carece de efectos sobre la necesidad de financiación del sector público.

En España se intentó incentivar las privatizaciones de empresas públicas a través de empresas interpuestas (por ejemplo Argentaria mediante la sociedad estatal Patrimonio I). Este sistema de contabilización de las plusvalías obtenidas por la privatización de empresas públicas suponía desvirtuar la imagen fiel de la actividad económica, minusvalorando la necesidad de financiación de las administraciones públicas, lo que conduce a una disminución artificial del déficit difícilmente sostenible a medio y largo plazo.

En resumen, la privatización de empresas públicas no reduce directamente el déficit público, aunque puede contribuir a hacerlo si los recursos obtenidos se destinan a amortizar deuda pública, teniendo en cuenta que en este caso sería preciso privatizar primero aquellas empresas cuya rentabilidad fuese inferior al coste del interés de la deuda pública, más la prima de riesgo del sector en el que actúan, lo que exige un plan detallado de privatizaciones que permita valorar adecuadamente cada caso.

# V. PROPUESTAS DE REFORMA PARA LA EMPRESA PÚBLICA

Atendiendo a la realidad actual y a los problemas observados en el funcionamiento de la empresa pública en España, se alcanza de inmediato una conclusión: la estructura vigente del sector público empresarial, su regulación y sus procedimientos de gestión resultan poco adecuados para enfrentarse a los retos que la economía española tiene establecidos a corto y a largo plazo, por lo que es urgente llevar a cabo una importante reforma en el sector de las empresas públicas, inscrita en un proyecto general de modernización del sector público.

En una primera aproximación, y asumiendo las carencias propias de dicho enfoque, consideramos que la citada reforma debería contemplar las siguientes cuestiones:

**1.** La situación actual del sector público empresarial es del todo insostenible, debido a las cuantiosas cargas que representa para los Presupuestos, totalmente incompatibles con la imperiosa necesidad de reducir el déficit público para conseguir el cumplimiento de las condiciones de convergencia.

**2.** La normativa comunitaria establece, como criterio general, que las empresas públicas deberán asumir el principio de neutralidad, recomendando un tratamiento similar para empresas públicas y privadas, desde la definición de sus objetivos a sus actividades económicas y financieras, ajustando su comportamiento a las reglas de mercado y, al mismo tiempo, sometiéndose a estrictas normas de control comunitario.

**3.** En el ámbito de las empresas públicas concurrenciales, esta política implica incrementar su grado de independencia con respecto a la Administración, limitando los controles públicos y las ayudas estatales. Las empresas públicas deberán asumir los riesgos del mercado, incluyendo los financieros, sin el manto protector de subvenciones, ayudas a la inversión, avales o autorización de endeudamiento.

**4.** La plasmación de los criterios anteriores implica, necesariamente, la desaparición del principio de indefectibilidad, sometiendo a las empresas a la normativa mercantil común, llegando incluso a la posibilidad de quiebra.

**5.** Las empresas concurrenciales cuya rentabilidad sobre fondos propios supere al coste de la deuda pública a medio/largo plazo no suponen una carga presupuestaria, por lo que sólo sería recomendable su privatización frente al objetivo de reducir la necesidad de endeudamiento público.

**6.** Las empresas concurrenciales cuya rentabilidad sea inferior a la citada, deberían privatizarse, ya que resultaría más rentable dedicar tales recursos a amortizar deuda pública, estimando, en su caso, la conveniencia de capitalizar al máximo la operación.

**7.** En las empresas de prestación de servicios públicos, es preciso evaluar las posibilidades de crear mercados competitivos en los distintos sectores específicos o, en su caso, para que el servicio sea objeto de concesión, evitando los inconvenientes propios del monopolio.

**8.** Si bien es cierto que la introducción de competencia en los servicios públicos comercializables puede generar ciertas ineficiencias, también las causa el régimen de monopolio estatal. En este sentido, conviene tener en cuenta que los costes de eficiencia afectan en el primer caso a los agentes implicados (accionistas, trabajadores,...) mientras que en el segundo caso los pagamos entre todos. En tal caso, es indudable que el sector privado genera unos incentivos superiores a favor de la eficiencia.

## NOTAS

(1) Este trabajo está basado en una investigación realizada por los profesores José Barea y M.ª Teresa Barea para la Comisión Científica Internacional de la Empresa Pública, del CIRIEC Internacional.

(2) En este sentido, puede verse Stiglitz (1993).

(3) Sobre esta cuestión pueden verse las aportaciones al Seminario *L'approche économique du service public dans l'Union Européenne;* 1994, en especial, las de los profesores Helmut Cox, Bernard Thiry y Giuseppe Bognetti.

(4) Sobre esta cuestión, puede verse: Centre Européen des Entreprises Publiques (1995).

(5) Un análisis de esta cuestión puede verse en Thiry y Vandamme, eds. (1995).

(6) Cita tomada de Stiglitz (1993).

## BIBLIOGRAFÍA


Ariño, G., y López de Castro, L. (1995), «Coste y financiación privilegiada de las empresas públicas en España», *Presupuesto y Gasto Público*, n.º 16.

Barea, J., y Dizzy, D. (1995), *¿Está el Estado español en quiebra?*, Ediciones Encuentro, Madrid.

Centre Européen des Entreprises Publiques (1995), *Europe, concurrence et service public.*

Colm, G. (1948), «Why public finance?», *National Tax Journal*, septiembre.

Commission Scientifique Entreprises Publiques. CIRIEC Internacional (1994), Séminaire: *L'approche économique du service dans l'Union Européenne.*

Domberger, S., y Piggott, J. (1986), «Privatization policies and public enterprise: a survey», *Economic Record*, junio.

Monnier, L. (1992), *Entreprises publiques et marché unique*, CIRIEC, Labor, Bruselas.

Ruiz Cañete, O. (1993), «Nuevas perspectivas para la empresa pública: el marco comunitario y el desafío del mercado único», *Hacienda Pública Española*, n.º 126, páginas 129-144.

Sappington, D., y Stiglitz, J. E. (1987), «Information and regulation», en Bailey, E. (ed.), *Public regulation*, Londres, MIT Press.

Stiglitz, J. E. (1992), «Replanteamiento del papel económico del Estado: bienes privados suministrados públicamente», Conferencia inaugural del curso escolar 1992-93 en la Universidad Pompeu Fabra, Barcelona.

– (1993), *El papel económico del Estado*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid. Primera edición en inglés: *The economic role of the state* (1989).

Thiry, B., y Vandamme, J, eds. (1995), *Les entreprises publiques dans l'Union Européenne: entre concurrence et intérêt général.* París, A. Pedone.

**Resumen**

La presente contribución se dirige a estudiar la situación actual de la empresa pública en España, analizando las causas que provocan su comportamiento poco eficiente, y ofreciendo una primera aproximación global sobre las medidas que sería preciso adoptar para llevar a cabo una reforma de la empresa pública encaminada a reducir el inmenso lastre que representa para las finanzas públicas.

El estudio se inicia con el análisis del papel que se otorga a las empresas públicas en el marco del mercado único europeo, trazando una distribución fundamental entre las empresas que actúan en régimen de mercado (empresas públicas concurrenciales) y aquellas que, actuando en régimen de monopolio, gestionan servicios de interés económico general.

El segundo bloque del artículo se centra en la empresa pública española, desarrollando previamente un breve análisis teórico basado en la concepción tradicional de la empresa pública, que nos permita valorar la realidad observada en España y adecuar las soluciones propuestas. A continuación, se realiza un repaso sobre las grandes cifras del sector público empresarial español, y su composición actual.

En el tercer bloque se estudia el fenómeno de las privatizaciones de empresas públicas, considerando sus objetivos económicos, las principales fórmulas sugeridas por la doctrina y la práctica, así como su impacto presupuestario.

Por último, se recogen una serie de propuestas generales, orientadas a la realización de una reforma global y profunda de la empresa pública en España, de acuerdo con las prioridades más acuciantes de nuestra economía.

*Palabras clave:* empresa pública, España, Unión Europea, concurrencia, interés económico general, eficiencia, monopolio, privatización.

**Abstract**

This paper studies the present situation of the public enterprises in Spain, by analysing the reasons which make them perform more poorly in terms of efficiency, and providing a first global approach to the measures needed to improve public enterprises in a way that could stop them from having a damaging effect on public finances.

The study starts analysing the role given to public enterprises in the framework of the European Market, drawing a fundamental distribution amongst those which provide market goods (public enterprises which enter the competitive market), and those which, acting as monopolies, manage services of general economic interest.

The second section in this paper focuses on the Spanish public enterprise, previously developing a brief theoretical analysis based on the traditional conception of public enterprise, that shall allow us to assess the situation observed in Spain and make suitable the suggested solutions. Next, a brief review is carried out on the main accounting figures of the Spanish public enterprises, and their current structure.

On the third section, the phenomenon of public enterprises' privatization is studied, considering their economic objetives, the main ways to perform them suggested by both theoretical and practical studies, as well as their budgetary incidence.

Finally, it gives a series of general suggestions, aimed at making a deep and global reform of the public enterprise in Spain, in accordance with the most urgent priorities of our economy.

*Key words:* public enterprise, Spain, European Union, competition, general economic interest, efficiency, monopoly, privatization.

*JEL classification:* H82, H42, H11.

## COLABORADORES EN ESTE NÚMERO

**AGÚNDEZ GARCÍA, Ana.** Nació en Cáceres (1970). Es Licenciada en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Extremadura. Ha realizado un Master en Economía en la Universidad de York (Reino Unido). Es profesora asociada de Hacienda Pública en la Universidad de Extremadura.

**BAREA TEJEIRO, José.** Nació en Málaga en 1923. Catedrático Emérito de la Universidad Autónoma de Madrid. Ha sido Director General de Presupuestos y Subsecretario de Presupuesto y Gasto Público, Consejero del INI. Consejero del FORPPA, Consejero Delegado de Iberia, Secretario de Estado para la Seguridad Social, Presidente del Banco de Crédito Agrícola y Vicepresidente de la Confederación Internacional del Crédito Agrícola. Actualmente es Director de la Oficina del Presupuesto de la Presidencia del Gobierno. Es miembro del Instituto Europeo de Seguridad Social, del Consejo Internacional del Centro de Investigación de la Economía Pública, Social y Cooperativa, y Presidente de AECA.

**BERENGUER COMAS, Eduard.** Nació en Mallorca en 1947. Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad de Barcelona (1980). En la actualidad es Catedrático de Teoría Económica en la Universidad de Barcelona. Trabaja habitualmente en temas de economía pública.

**CALONGE RAMÍREZ, Samuel.** Nació en Las Palmas de Gran Canaria en 1958. Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad de Barcelona (1988). En la actualidad es profesor titular de Economía Aplicada de la Universidad de Barcelona. Su área de trabajo es la microeconomía aplicada en el ámbito de la economía del bienestar y economía sanitaria.

**CORONA RAMÓN, Juan Francisco.** Nació en Barcelona en 1959. Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Barcelona. Obtuvo el Premio Extraordinario de Licenciatura en 1982 y el Premio Extraordinario de Doctorado en 1984. Ha disfrutado de una beca de estudios del Ministerio de Hacienda, y ha sido becario del Plan de Formación de Personal Investigador del Ministerio de Educación y Ciencia. Colaborador del Instituto de Estudios Fiscales y del Instituto de Estudios Económicos. Miembro del International Institute of Public Finance. Ha trabajado como consultor para el Banco Mundial y la Comisión de las Comunidades Europeas. Actualmente es Catedrático de Hacienda Pública en la Universidad de las Islas Baleares.

**DURÁN HERAS, Almudena.** Nacida en Madrid en 1948. Licenciada en Económicas por la Facultad de Económicas de la Universidad Complutense. Master en Business Administration por Indiana University (USA) en 1975. Es Técnico Superior de la Seguridad Social y miembro del Instituto Europeo de Seguridad Social. Ha desempeñado cargos de responsabilidad en la administración pública en áreas relacionadas con trabajo y seguridad social. Es autora de numerosos artículos sobre temas de protección social, su financiación y sus presupuestos.

**EZQUIAGA DOMÍNGUEZ, Ignacio.** Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad Autónoma de Madrid (UAM). Miembro del Instituto Español de Analistas de Inversiones. Fue, hasta junio de 1989, Director del Servicio de Estudios de Gesmosa. Actualmente es Subdirector General de Analistas Financieros Internacionales, S. A., empresa de consultoría de la que es socio, y Consejero Delegado de Consultores de las Administraciones Públicas (CAP). Colabora regularmente con ICADE, Escuela de Economía, EFA, ESTE, diversas universidades y otros centros de formación, impartiendo y dirigiendo cursos de postgrado especializados en el área de finanzas. Es autor de varios libros y artículos sobre los mercados financieros y el endeudamiento público.

**GARCÍA PEREA, Pilar.** Doctora en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Complutense de Madrid. En la actualidad trabaja como economista titulada en el Servicio de Estudios del Banco de España, en temas relacionados principalmente con el mercado de trabajo. Sus publicaciones más recientes se enmarcan dentro de este área, abordando aspectos de estructura salarial, convergencia de precios y costes en los principales países europeos y aspectos institucionales del mercado de trabajo español.

**GIMÉNEZ-REYNA RODRÍGUEZ, Enrique.** Licenciado en Derecho por la Universidad de Granada (1971); Diplomado en Finanzas Urbanas por IDE (Washington, D.C., 1983). Inspector Técnico Fiscal del Estado (1974-1980). Jefe de Sección en la Dirección General de Tributos (1980-1981). Subdirector General de Tributos Locales, Ministerio de Economía y Hacienda (1981-1986). Profesor Asociado de la Universiad Autónoma de Madrid (1987-1989) y del Colegio U. M.ª Cristina de la Universidad Complutense de Madrid (1985-1986). Profesor del Centro de Formación del Banco de España (1988-1994). Abogado en ejercicio, Colegios de Madrid y Málaga (1986-1996). Director General de Coordinación con las Haciendas Territoriales. Autor de monografías y artículos sobre Derecho Financiero y Haciendas Territoriales.

**GÓMEZ SALA, Jesús Salvador.** Nació en Lucena (Córdoba) en 1959. Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Málaga, Profesor Titular de Hacienda Pública y secretario del Departamento de Economía Aplicada (Hacienda Pública) de dicha Universidad. Autor de publicaciones especializadas y artículos en revistas como PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, *Hacienda Pública Española*, *Presupuesto y Gasto Público*, entre otras. Ha sido Premio Trabajo y Seguridad Social, 1986, y Premio Andalucía de Economía y Hacienda Autonómica, 1991.

**GONZÁLEZ-PÁRAMO, José Manuel.** Nació en Madrid en 1958. Licenciado (Premio Extraordinario) y Doctor (Premio Extraordinario) en Ciencias Económicas por la Universidad Complutense. Master (M. A. y M. Phil) y Doctor (Ph. D.) en Economía por Columbia University (Nueva York, EE.UU.). Becario de la Fundación Fulbright y del Banco de España. Ha trabajado como consultor para el Banco Mundial (BIRD), Washington D.C., y la Comisión de las Comunidades Europeas, así como para otros organismos nacionales y extranjeros. Desde el 20 de marzo de

1988 es Catedrático de Hacienda Pública y Sistema Fiscal de la Universidad Complutense de Madrid. Ha desarrollado y realiza tareas de coordinación y dirección de proyectos de investigación en el Grupo de Estudios del Gabinete del Secretario de Estado de Hacienda (Ministerio de Economía y Hacienda), el Instituto de Estudios Fiscales, el Departamento de Investigaciones Económicas de la Fundación FIES (CECA), el Servicio de Estudios del Banco de España y el Centro de Estudios sobre Economía Pública (Fundación BBV). Miembro del International Institute of Public Finance y de la European Economic Association. Profesor del Master de Hacienda Pública (Instituto de Estudios Fiscales). Profesor del Centro de Estudios Monetarios y Financieros (Banco de España). En la actualidad es Director del Departamento de Hacienda Pública y Sistema Fiscal de la Universidad Complutense. Vicepresidente de la Junta de la Asociación Española de Economía Pública. Miembro del Consejo del Patronato de la Fundación CEMFI (Centro de Estudios Monetarios y Financieros), desde enero de 1996. Desde julio de 1994, es miembro del Consejo de Gobierno del Banco de España.

**LAGARES CALVO, Manuel Jesús.** Nació en La Palma del Condado (Huelva). Catedrático de Hacienda Pública y Derecho Fiscal en la Universidad de Alcalá. Inspector de Finanzas del Estado, en situación de excedencia. Ha sido Subsecretario de Economía, Consejero para Asuntos Económicos del Presidente del Gobierno y Subdirector del Instituto de Estudios Fiscales del Ministerio de Economía y Hacienda. Actualmente desempeña el cargo de Director General Adjunto de la Confederación Española de Cajas de Ahorros y es Presidente del Comité de Asociaciones Nacionales y del Comité de Directores del Instituto Mundial de Cajas de Ahorros con sede en Bruselas.

**LÓPEZ i CASASNOVAS, Guillem.** Nacido en 1955. Licenciado en Derecho por la Universidad de Barcelona. Licenciado en Ciencias Económicas (Premio Extraordinario) por la Universidad de Barcelona; Ph. D. en Economía Pública por la Universidad de York. Catedrático de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Pompeu Fabra de Cataluña, y Director del Centro de Investigación en Economía y Salud de dicha Universidad. Ha sido investigador visitante del Institute of Social and Economic Research de la Universidad de York (Reino Unido) y de la Graduate School of Business, Universidad de Stanford (EE.UU.).

**LÓPEZ GARCÍA, Miguel-Ángel.** Nació en Barcelona en 1957. Licenciado (premio extraordinario) y Doctor en Economía por la Universidad Autónoma de Barcelona. En la actualidad es Catedrático de Hacienda Pública en la Facultad de Ciencias Económicas de dicha Universidad. Es colaborador del Instituto de Estudios Fiscales y de las Fundaciones FIES y BBV. Su investigación se centra en temas de imposición, deuda pública, seguridad social, política de vivienda y armonización fiscal indirecta. Ha realizado la compilación de un libro de lecturas sobre el sistema de pensiones (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social) y sus trabajos han aparecido en revistas como *Public Finance, International Tax and Public Finance, Public Finance Quarterly* y *Economics Letters*.

**MANRESA SÁNCHEZ, Antonio** (Cox-Alicante-1954). Doctor en Ciencias Económicas por la University of Minnesota (1985). En la actualidad es Catedrático de Teoría Económica de la Universidad de Barcelona. Sus áreas de trabajo son la teoría de mecanismos de asignación de recursos y economía pública.

**MARTÍN MARTÍNEZ, M.ª Jesús.** Licenciada en Ciencias Económicas por la Universidad Complutense. Actualmente trabaja como economista en la Comisión del Sistema Eléctrico Nacional. Con anterioridad ha prestado sus servicios en la Asesoría Económica del Ministerio de Fomento y en el Servicio de Estudios del Banco de España. Sus áreas de investigación se han centrado en temas del sector público, sector de la construcción y mercado de trabajo.

**MONASTERIO ESCUDERO, Carlos.** Nació en Oviedo en 1955. Licenciado en Ciencias Económicas por la Universidad del País Vasco y Doctor por la Universidad de Oviedo. Colaborador del Instituto de Estudios Fiscales y del Instituto de Estudios Laborales y de la Seguridad Social, así como de las Fundaciones FIES y BBV. Ha sido Presidente de la Comisión de Control de la Caja de Ahorros de Asturias entre 1986 y 1989. Es Catedrático de Economía Aplicada (Hacienda Pública) y Director del Departamento de Economía de la Universidad de Oviedo. Miembro del Consejo de Dirección de la revista *Hacienda Pública Española* y del International Institute of Public Finance. Miembro de la comisión de expertos designados por el Consejo de Política Fiscal y Financiera para elaborar un libro blanco sobre la reforma de la financiación autonómica.

**MORENO MORENO, M.ª Carmen.** Nació en Toledo en 1960. Licenciada y Doctora en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Complutense de Madrid. Profesora de Economía Aplicada en el Departamento de Hacienda Pública y Sistema Fiscal en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Complutense.

**PEDRAJA CHAPARRO, Francisco.** Natural de Badajoz. Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Complutense de Madrid. Catedrático de Hacienda Pública y Sistemas Fiscales en la Universidad de Extremadura, dirige en la actualidad el Departamento de Economía Aplicada y Organización de Empresas de esta última Universidad. Ha realizado trabajos de investigación para distintas instituciones: Instituto de Estudios Fiscales, Fundación FIES, Fundación BBV, entre otras. Es autor de diversas publicaciones en varios campos de la Economía Pública, especialmente en financiación autonómica y local y eficiencia del gasto público, aparecidas en diversas revistas especializadas.

**SÁNCHEZ MALDONADO, José.** Nació en Málaga en 1952. Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Málaga. Catedrático de Hacienda Pública de dicha Universidad y director del Departamento de Hacienda Pública. Es autor de diversos libros y medio centenar de artículos publicados en revistas especializadas como *Public Finance-Finance Publique, Revista Española de Economía* (2.ª época), *Investigaciones Económicas* (2.ª época), *Hacienda Pública Española*, PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, entre otras. Ha sido Primer Premio Andalucía de Economía y Hacienda Autonómica, 1991.

**SUÁREZ PANDIELLO, Javier.** Nació en Gijón en 1959. Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad de Oviedo. Profesor titular de Hacienda Pública de esa misma Universidad.

**TERCEIRO LOMBA, Jaime.** Nació en 1946 en Pontevedra. Ingeniero Aeronáutico (1969), Doctor Ingeniero Aeronáutico (1975), Licenciado en Ciencias Económicas (1977). Profesor Adjunto (1978), Profesor Agregado (1978) y Catedrático (1980) de Econometría y Métodos Estadísticos en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Complutense. Primer Vicerrector de la Universidad Complutense de Madrid (1980-1981). Diplom Ingenieur en Messerschmitt-Bölkow-Blohm (MBB) (1970-1974). Director General de Expansión y Director General de Planificación e Inversiones del Banco Hipotecario de España (1981-1983). Presidente Ejecutivo de la Caja de Madrid y Presidente del Patronato de la Fundación Caja de Madrid (1988-1996). Catedrático de Fundamentos del Análisis Económico en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Complutense (1996). Académico de número de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas (1996).

**ZAPICO GOÑI, Eduardo.** Doctor en Ciencias Empresariales (Universidad Complutense de Madrid) y Master en Administración Pública (Universidad de Nueva York). Funcionario del Cuerpo Superior de Inspectores de Finanzas. Fue profesor del Instituto Europeo de Administración Pública. Con anterioridad trabajó en la Intervención General (Ministerio de Economía y Hacienda) y en el Instituto Nacional de Administración Pública. Actualmente, es Asesor del Director del Instituto de Estudios Fiscales y ha escrito diversos artículos y libros sobre presupuesto y control del gasto.

**ZUBIRI ORIA, Ignacio.** Licenciado en Ciencias Económicas (1979) por la Universidad del País Vasco (UPV). Realizó estudios de postgrado en la Universidad de Princeton (Estados Unidos), donde obtuvo los títulos de Master en Economía (1981) y Ph. D. en Economía Pública (1983). Ha sido profesor en las universidades de Princeton y del País Vasco. En la actualidad, es Catedrático de Hacienda Pública en la Universidad del País Vasco. Pertenece al Instituto de Economía Pública y codirige el Master en Hacienda y Finanzas Públicas organizado por este Instituto y el Instituto Vasco de Administración Pública. Ha sido Director de la *Revista de Economía Pública* y pertenece al Consejo de Dirección de *Hacienda Pública Española*. Ha publicado más de una veintena de artículos científicos y ha actuado como evaluador para organismos y revistas nacionales e internacionales. Asimismo, ha realizado trabajos de asesoramiento para diversas instituciones.

## CAJAS DE AHORROS CONFEDERADAS

CAJA DE AHORROS DEL MEDITERRÁNEO. Alicante.
CAJA DE AHORROS DE ÁVILA. Ávila.
MONTE DE PIEDAD Y CAJA GENERAL DE AHORROS DE BADAJOZ. Badajoz.
CAJA DE AHORROS Y PENSIONES DE BARCELONA «La Caixa». Barcelona.
CAJA DE AHORROS DE CATALUÑA. Barcelona.
BILBAO BIZKAIA KUTXA. Bilbao.
CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DEL CÍRCULO CATÓLICO DE OBREROS DE BURGOS. Burgos.
CAJA DE AHORROS MUNICIPAL DE BURGOS (Caja de Burgos). Burgos.
CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DE EXTREMADURA. Cáceres.
CAJA DE AHORROS Y PRÉSTAMOS DE CARLET. Carlet (Valencia).
CAJA DE AHORROS DE VALENCIA, CASTELLÓN Y ALICANTE (BANCAJA). Castellón.
CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DE CÓRDOBA (CAJASUR). Córdoba.
CAJA DE AHORROS DE GALICIA. La Coruña.
CAJA DE AHORROS DE CASTILLA-LA MANCHA. Cuenca.
CAIXA D'ESTALVIS DE GIRONA. Girona.
CAJA GENERAL DE AHORROS DE GRANADA. Granada.
CAJA DE AHORRO PROVINCIAL DE GUADALAJARA. Guadalajara.
CAJA PROVINCIAL DE AHORROS DE JAÉN. Jaén.
CAJA ESPAÑA DE INVERSIONES. CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD. León.
CAJA DE AHORROS DE LA RIOJA. Logroño.
CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DE MADRID. Madrid.
MONTES DE PIEDAD Y CAJA DE AHORROS DE RONDA, CÁDIZ, ALMERÍA, MÁLAGA Y ANTEQUERA (UNICAJA). Málaga.
CAJA DE AHORROS COMARCAL DE MANLLEU. Manlleu (Barcelona).
CAJA DE AHORROS DE MANRESA. Manresa (Barcelona).
CAJA DE AHORROS LAYETANA. Mataró (Barcelona).
CAJA DE AHORROS DE MURCIA. Murcia.
CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DE ONTINYENT. Ontinyent (Valencia).
CAJA DE AHORROS PROVINCIAL DE ORENSE (Caixa Ourense). Orense.
CAJA DE AHORROS DE ASTURIAS. Oviedo.
CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DE LAS BALEARES. Palma de Mallorca.
CAJA INSULAR DE AHORROS DE CANARIAS. Las Palmas de Gran Canaria.
CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD MUNICIPAL DE PAMPLONA. Pamplona.
CAJA DE AHORROS DE NAVARRA. Pamplona.
CAJA DE AHORROS DE POLLENSA. Pollensa (Baleares).
CAJA DE AHORROS PROVINCIAL DE PONTEVEDRA. Pontevedra.
CAJA DE AHORROS DE SABADELL. Sabadell (Barcelona).
CAJA DE AHORROS DE SALAMANCA Y SORIA. Salamanca.
CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DE GIPUZKOA Y SAN SEBASTIÁN. San Sebastián.
CAJA GENERAL DE AHORROS DE CANARIAS. Santa Cruz de Tenerife.
CAJA DE AHORROS DE SANTANDER Y CANTABRIA. Santander.
CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DE SEGOVIA. Segovia.
MONTE DE PIEDAD Y CAJA DE AHORROS DE HUELVA Y SEVILLA. Sevilla.
CAJA SAN FERNANDO DE SEVILLA Y JEREZ. Sevilla.
CAIXA D'ESTALVIS PROVINCIAL DE TARRAGONA. Tarragona.
CAJA DE AHORROS DE TERRASSA. Terrassa (Barcelona).
CAJA DE AHORROS MUNICIPAL DE VIGO (CAIXAVIGO). Vigo (Pontevedra).
CAIXA D'ESTALVIS DEL PENEDÉS. Vilafranca del Penedés (Barcelona).
CAJA DE AHORROS DE VITORIA Y ALAVA (CAJA VITAL KUTXA). Vitoria.
CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DE ZARAGOZA, ARAGÓN Y RIOJA (IBERCAJA). Zaragoza.
CAJA DE AHORROS DE LA INMACULADA DE ARAGÓN. Zaragoza.

FUNDACIÓN FONDO PARA LA INVESTIGACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL

## PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA

**Últimos números publicados:**

N.º 64. La recuperación económica de las Comunidades Autónomas.
N.º 65. Sistema financiero y economía real.
N.º 66. España ante la economía global.
N.º 67. Disparidades económicas regionales.
N.º 68. El sector público de la democracia española (I).
N.º 69. El sector público de la democracia española (II).

## PERSPECTIVAS DEL SISTEMA FINANCIERO

**Últimos números publicados:**

N.º 51. Financiación autonómica y corresponsabilidad fiscal.
N.º 52. Fondos de garantía de depósitos.
N.º 53. España ante la unión monetaria europea.
N.º 54. Problemas actuales del mercado crediticio.
N.º 55. Fondos de inversión. Una industria en auge.
N.º 56. Pensiones: sistemas públicos y previsión privada.

## CUADERNOS DE INFORMACIÓN ECONÓMICA

**Últimos números publicados:**

N.º 109. La economía española: perspectiva macroeconómica y datos empresariales.
N.º 110/111. Economía española: una perspectiva regional.
N.º 112. Competitividad y tipo de cambio.
N.º 113/114. Otoño 1996: herencias, decisiones y riesgos.
N.º 115. Ahorro y economía.
N.º 116. Presupuestos 97: exigencias actuales y compromisos futuros.
N.º 117. La inflación de nunca acabar.

## ECONOMÍA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

**Últimos números publicados:**

N.º 13. Cantabria.
N.º 14. Castilla y León.
N.º 15. Canarias.
N.º 16. Galicia.

En INTERNET: http: // www.ceca.es