

# PAPELES DE ECONOMIA ESPAÑOLA

---

## CUADERNOS DE INFORMACION ECONOMICA

**CONFIDENCIAL  
RESERVADO**

1990: EL PRESUPUESTO COMO  
PROBLEMA FUNDAMENTAL.

Cuaderno n° 34 Enero 1990



Fundación Fondo  
para la  
Investigación  
Económica y Social

Obra Social  
de la Confederación  
Española  
de Cajas de Ahorros

Ejemplar núm.



S U M A R I O

---

PRESENTACION

ECONOMIA ESPAÑOLA

- . La regulación de la prórroga de los presupuestos mediante Decreto-Ley  
Ramón Falcón y Tella
- . Medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y Tributaria
- . Los sindicatos agrarios españoles  
Gloria de la Fuente Blanco

SISTEMA FINANCIERO

- . Las Letras del Tesoro y la política de Deuda Pública  
Analistas Financieros Internacionales, S.A.
- . Las Cajas de Ahorros en Europa
- . Nuevas directivas comunitarias  
José Antonio Antón Pérez
- . XVI Jornadas sobre: "Perspectivas financieras y tipos de interés"
- . El sistema financiero ante el cambio tecnológico

RESUMEN DE PRENSA

La información económica en la prensa internacional

ARTICULO DEL MES

- . La vida política y los ciclos económicos en las democracias industriales  
Alberto Alesina

EL GRAFICO DEL MES

- . La brecha de la demanda nacional

INSTANTANEA ECONOMICA

- . Indices de divergencia española y comunitaria

EL LIBRO DEL MES

- . España. Autonomías.  
Juan Pablo Fusi (Espasa Calpe, 1989).



**PRESENTACION**

**El Presupuesto, tema del año.**

*El tema del año que acaba de iniciarse para la economía española debe ser, si se atiende a las preocupaciones manifestadas por quienes analizan técnicamente sus problemas o para los agentes económicos que los padecen, el de la política presupuestaria. Hemos comenzado el año sin presupuesto y la forma en que se ha prorrogado el presupuesto del ejercicio anterior plantea ya problemas jurídicos importantes no bien resueltos.*

*A esa situación jurídica se añade el clamor levantado por la ausencia de una política presupuestaria suficiente capaz de colaborar con la política monetaria en el logro de los perdidos equilibrios de la economía. Se ha afirmado por todos los informes técnicos de la economía española de 1989 (desde la OCDE al Banco de España, desde el Fondo Monetario Internacional a la CEE) que la soledad de la política monetaria en la empresa de reducir el exceso de gasto de la economía española se manifiesta en una elevación de los tipos de interés. Esos mayores tipos de interés provocan una cascada de efectos negativos: encarecen las inversiones privadas, dificultando su realización; atraen capitales extranjeros presionando al alza el tipo de cambio de la peseta ahogando así las posibilidades exportadoras nacionales; aumentan los pagos por intereses de la deuda pública, dando una gran rigidez al gasto público, lo que impide un aumento de otras partidas más urgentes y deseables de gasto o bien -alternativamente- una futura y conveniente reducción de la factura impositiva de los contribuyentes españoles.*

*Esta sonora cascada de los efectos negativos de los tipos de interés es la que ha presidido y se ha hecho escuchar en el país entero por empresarios de lujo en la cumbre de la industria española organizada por la CEOE y celebrada recientemente en Zaragoza.*

*La crítica a los elevados tipos de interés españoles no es una crítica abstracta al encarecimiento de los precios del dinero, sino una crítica concreta a quien produce esa elevación. Y aquí las cosas están claras: la soledad de la política monetaria y la insatisfactoria contribución de la política presupuestaria a la moderación del gasto nacional se convierten de hecho en las fuerzas causantes del aumento de los precios del dinero. Por ello se ha repetido con tanta insistencia como verdad que, sin un presupuesto restrictivo para 1990, la situación actual no mejorará y seguiremos con precios alcistas y tipos de interés elevados.*

*Es este planteamiento el que justifica la expectación con la que se aguarda el presupuesto para 1990. ¿Responderá su nivel y su estructura a las necesidades y demandas de la sociedad española?. Esa es la pregunta económica más importante del año actual. Lo que no cabe duda es que en esta oportunidad, las cosas están difíciles como nunca para dar una respuesta positiva que confirme las expectativas de un cambio favorable de la política presupuestaria.*

*Las cosas están difíciles, en primer lugar, porque existen obligaciones pendientes de 1989 que el Gobierno acaba de reconocer a través del importante compromiso de pago de la llamada deuda social, que ha indiciado además las retribuciones públicas de salarios y pensiones para el futuro. Por otra parte, y en segundo lugar, hay anticipos de ingresos cobrados en 1989 y que no lo serán ya en 1990 (im-*

puesto sobre beneficio de sociedades) y existen asimismo las devoluciones pendientes del impuesto sobre la renta de 1988, que se pagarán a principios de este ejercicio. Ello prueba que las facturas aplazadas del gasto o los ingresos anticipados por impuestos pueden trasladarse de uno a otro ejercicio presupuestario para presentar un mejor escaparate -escaparate ficticio- que no engaña a nadie más que al gobierno que lo realiza y a la credibilidad de las cifras que ofrece como liquidación de sus cuentas. Presumir que el gasto ha aumentado menos de lo que lo ha hecho, que los ingresos por impuestos crecen más de lo que en verdad son sus recaudaciones cronológicamente bien imputadas y que el déficit público ha caído sustancialmente, cuando no ha ocurrido así, constituye un comportamiento que tiene su coste en el ejercicio presupuestario siguiente, en este caso en el de 1990. Porque es evidente que ese presupuesto restrictivo del 90 que necesitamos lo dificultan los atrasos de pagos y anticipos de ingresos de 1989. Sin embargo, y pese a esas dificultades, es una política presupuestaria restrictiva la compañía que reclama la política monetaria para conseguir la disminución del gasto interno de la economía que empuja a la inflación, al déficit de la balanza de pagos por cuenta corriente y a los tipos de interés.

Pero en 1990 las cosas van a estar difíciles para la política presupuestaria, no solamente por los poderosos motivos anteriores, sino porque la política monetaria del país va a pasar al Presupuesto -a consecuencia de los compromisos asumidos con el Sistema Monetario Europeo-, dos facturas de enorme importancia que constituyen dos viejas corruptelas de la política presupuestaria española.

La primera de las corruptelas se refiere al fin de la ayuda con la que el Tesoro español ha contado secularmente

y, en virtud de la cual, el Banco de España se ha convertido en un medio de financiación permanente de su déficit. La cuenta del Tesoro del Banco de España ha constituido y por ahora constituye un alivio tan importante como irregular en la liquidación del presupuesto español. Esa corruptela que revela la vieja sumisión de la política monetaria española a las necesidades de la política presupuestaria se ha condenado desde antiguo por todos los economistas españoles que la han considerado una fuente permanente de inestabilidad económica. Cegar esa fuente de financiación del Tesoro constituye una exigencia de la política de control de la inflación en España.

Pues bien, la Unión Monetaria Europea ha incluido en su fase inmediata la propuesta de prohibir el uso de esa corruptela inflacionista. En la segunda mitad de 1990 se adoptará, con toda probabilidad, ese acuerdo entre los países que integran el Sistema Monetario Europeo que tendrá una resonancia importante para la política presupuestaria española. Por de pronto, parece que el Tesoro programa cubrir totalmente sus necesidades de financiación para 1990, mediante el acceso a los mercados financieros, renunciando al recurso al Banco de España. Una actitud correcta que el tiempo probará hasta qué punto es realizable y en qué medida esa presión de la deuda sobre los mercados financieros consiente o no la deseada disminución de los tipos de interés. El posible crecimiento del gasto público, de la imposición y del déficit público, atraerán así en 1990 la atención de la sociedad española porque en esas variables económicas se juega buena parte del destino económico del año.

La segunda factura que la política monetaria pasará a la política presupuestaria es la que proviene de la homologación de los coeficientes de las instituciones financieras

respecto de los criterios de armonización establecidos por la CEE. La armonización de los coeficientes bancarios se manifiesta a través de dos problemas diferentes en la economía española: el de la competitividad de las instituciones financieras españolas respecto de las comunitarias, toda vez que nuestros coeficientes más elevados aumentan los costes de intermediación y dificultan la competencia de nuestras entidades de depósito. Por otra parte, el presupuesto español también se verá afectado por la homologación de coeficientes, toda vez que los más elevados coeficientes bancarios españoles permiten obtener una financiación muy favorable del déficit público que se vería encarecida si esos coeficientes se homologasen con los europeos. Este último efecto tiene más importancia presupuestaria de la que inicialmente podría pensarse. Las estimaciones realizadas sobre la pérdida total de ingresos para las Administraciones Públicas que se seguirían de la armonización de los coeficientes españoles con los europeos se sitúa en torno a 1 punto porcentual del PIB, lo cual lleva a que el déficit público español se sitúe hoy, en realidad, por encima del 3% del PIB si el mismo se calculara correctamente (es decir, si computara la pérdida de ingresos que provendría de la armonización de los coeficientes bancarios).

Pues bien, esa eliminación de las ayudas atípicas que son los coeficientes bancarios para cubrir el déficit público y que provienen en última instancia del uso distorsionador de los coeficientes de caja e inversión, está también prevista en la primera etapa de la Unión Monetaria, lo que planteará dificultades presupuestarias adicionales ya en el actual ejercicio.

Ese ajuste de los coeficientes bancarios en el caso español va a comportar, además, en los meses inmediatos un

conjunto de alteraciones y cambios importantes para la política monetaria que, sin perder el control monetario, deberán realizarse de la forma menos costosa y más eficiente para el desempeño de las funciones de las entidades de depósito. Y esos cambios de los coeficientes van a plantear también problemas importantes a la situación de liquidación del presupuesto de 1990.

Por ahora todas esas cuestiones decisivas para definir una política presupuestaria eficiente para 1990, no han encontrado respuesta por parte de nuestras autoridades financieras. Lo único que sabemos de la política presupuestaria para 1990 es la forma en la que el presupuesto de 1989 ha sido prorrogado y el contenido del Decreto-Ley 7, 1989, de 29 de diciembre. Por el comentario de ese Decreto-Ley de prórroga del presupuesto del 89, se inicia el contenido de este número de "Cuadernos" a través de dos trabajos: el excelente artículo del Profesor Falcón Tella y una nota descriptiva que le sigue y que pretenden ofrecer una discusión de la técnica jurídica utilizada y una visión general del contenido del Real Decreto-Ley.

El Real Decreto Ley 7/1989 de diciembre, más allá de su confesada pretensión de regular la prórroga de los Presupuestos de 1989, incluye novedades normativas de muy distinto alcance que afectan a aspectos de retribuciones y pensiones públicas, a las operaciones financieras, a la financiación de los entes territoriales y a cuestiones relevantes en materia tributaria.

El Profesor Falcón califica de técnica abusiva regular mediante Decreto Ley cuestiones que no tienen carácter de urgente necesidad, y al mismo tiempo suscita el problema de la dudosa constitucionalidad del referido Decreto Ley. Un

tema que ya se planteó en análogas circunstancias en 1982 y sobre el que aún no existe una clara doctrina del Tribunal Constitucional. Es posible que, dada la estructura parlamentaria española, el tema sea esencialmente formal, sin excesiva trascendencia real, pero conviene dejar constancia de la peligrosa proclividad del gobierno a incumplir la normativa presupuestaria alterando profundamente la habitual distribución de competencias entre gobierno y Parlamento, con daño para el Estado de derecho.

### **Los Sindicatos Agrarios españoles.**

Un segundo tema integra el apartado de Economía Española en este número de Cuadernos. Se trata de la extensa nota que bajo el título "Los Sindicatos Agrarios Españoles" sintetiza las conclusiones de la tesis doctoral elaborada por Gloria de la Fuente Blanco sobre este aspecto poco conocido de nuestra realidad social. Gloria de la Fuente ofrece una perspectiva de los movimientos sindicales agrarios en España en el contexto de las organizaciones agrarias europeas. Destaca cómo los sindicatos agrarios españoles se han ido configurando como agentes de servicios y de profesionalización del medio agrario en forma similar a los italianos y franceses. Muestra la convergencia en las actividades básicas de las diferentes organizaciones españolas y aporta reflexiones de interés sobre las funciones sociales y políticas en el proceso de transformación de la actividad agraria.

### **Sistema financiero: cinco cuestiones.**

La sección sobre el Sistema Financiero aborda cinco temas diferentes de distinto calado y con diversas pretensiones informativas.

*En su periódica colaboración, Analistas Financieros Internacionales se plantean el papel de las Letras del Tesoro en el marco de la política global de Deuda Pública. Junto al crecimiento global de la deuda pública en 1989 respecto al año anterior, los datos aportados destacan el creciente papel de las Letras del Tesoro, la progresiva reducción de los Pagarés y el avance de Bonos y obligaciones del Estado.*

*Pero tal vez el hecho más significativo de la política de deuda pública que se señala, es la estabilidad de los tipos marginales en la emisión de Letras del Tesoro y el aumento de rentabilidad de los Bonos y Obligaciones. Esta tendencia, se señala, puede deberse al doble objetivo de propiciar un alineamiento entre las rentabilidades de los diferentes pasivos públicos y a la política consciente de penalizar el tipo de rentabilidad de las Letras del Tesoro para trasladar financiación pública a plazos mayores, generando así una estructura de plazos más coherente en los pasivos financieros públicos.*

*Bajo el título general "Las Cajas de Ahorros en Europa" se recoge una amplia síntesis de los reportajes que sobre las Cajas en los diferentes países de Europa -comunitarios y no comunitarios- han aparecido en los dos últimos números de la revista The Banker. Se trata de notas esencialmente periodísticas que en ocasiones recogen opiniones e impresiones no excesivamente contrastadas pero cuya actualidad evidente. Su amplia cobertura y la avidez de información existente en nuestro país sobre este fenómeno financiero universal y heterogéneo de las Cajas de Ahorros, hacían aconsejable e interesante ofrecerlas a los lectores de Cuadernos de Información Económica.*

*La nota titulada "Nuevas directivas comunitarias" atiende a una misión esencialmente informativa, como es la*

de dar cuenta de la final publicación de dos directivas comunitarias básicas para el sector financiero: la denominada segunda Directiva de Coordinación Bancaria y la directiva relativa al coeficiente de solvencia de las entidades de crédito. Tras el consenso básico alcanzado en julio de 1989 en Madrid, los medios financieros han esperado largamente la aparición de la Segunda Directiva de Coordinación Bancaria, en la que como novedad esencial se consagra el principio de licencia o autorización única de las entidades crediticias, decisivo para la futura construcción del mercado único en el aspecto financiero.

La Directiva sobre el coeficiente de solvencia, cuyas versiones provisionales ya habían sido ampliamente difundidas, complementa a la Directiva de 17 de abril de 1989 sobre recursos propios de las entidades de crédito, que establece los criterios de determinación y ponderación de los activos de riesgo de las entidades de crédito a efectos de cálculo del coeficiente de recursos propios.

Finalmente, se incluyen dos breves notas para dar cuenta a los lectores de "Cuadernos" de otros tantos actos públicos de interés sobre temas con contenido financiero. La primera recoge los principales aspectos tratados en las XVI Jornadas del Instituto Español de Analistas en Inversiones celebradas en Madrid los días 16, 17 y 18 de enero. La segunda se remonta al III Congreso Nacional de Economía celebrado en La Coruña el pasado mes de diciembre, pero en este caso, la nota se limita a ofrecer, por su interés para el sector financiero, una síntesis de las principales ideas contenidas en la excelente ponencia que a dicho Congreso presentó el Profesor Juan R. Quintás, Director General Adjunto de la Caja de Galicia, sobre el tema de la influencia del cambio tecnológico en el sistema financiero. La impor-

tancia del tema y la rigurosidad de su tratamiento, pretenden convertir a esta nota en una encarecida invitación a nuestros lectores para que realicen una lectura completa, detallada y reflexiva del trabajo original del Profesor Quintás.

**El ciclo político: artículo del mes.**

El artículo del mes, que complementa al resumen de la prensa económica internacional, es de Alberto Alesina, aparecido en las páginas de la Revista Economic Policy. El interesante trabajo de Alesina ahonda en la teoría de los ciclos políticos-económicos popularizada por Nordhans en 1975, según la cual los políticos tratan de crear el clima económico más conveniente para su mantenimiento en el poder en el período inmediatamente anterior a las elecciones políticas. La necesidad de posteriores ajustes hace que el ciclo político genere ciclos económicos costosos e innecesarios. Alesina señala, de una parte, la posible combinación de dos objetivos distintos y no excluyentes en el comportamiento de los políticos generadores de ciclos: su deseo de ser reelegidos y la tendencia a satisfacer sus prejuicios ideológicos. En ese marco de referencia, y es un dato relevante desde el punto de vista financiero, demuestra que la independencia del Banco Central tiene una decisiva influencia en los resultados económicos reales del comportamiento político. Así, analizando la experiencia de 17 países de la OCDE, identifica una clara correlación entre la independencia de los bancos emisores y la tasa de inflación en el período 1973-86. Italia y España encabezan la relación de países con mayores tasas inflacionistas y menor independencia de la autoridad monetaria respecto al ejecutivo. En el otro extremo, Suiza y Alemania Federal son las economías con menores tasas de inflación y con una correlativa mayor independencia de

*sus bancos centrales respecto al gobierno. Una experiencia de la que conviene extraer la conveniente enseñanza para el futuro diseño de nuestras instituciones monetarias en el marco del Sistema Monetario Europeo.*

**La convergencia España-CEE y la brecha demanda interna PIB.**

*La instantánea económica ofrece, para nueve magnitudes económicas básicas y para el período 1981-1989, los principales indicadores de divergencia entre España y el conjunto de los países de la CEE. Aunque la actividad económica española tiende a evolucionar en forma parecida a la registrada por la Comunidad, existen ritmos de evolución diferenciados, y en los desequilibrios básicos como la tasa de inflación, el saldo de la balanza por cuenta corriente o la tasa de paro, las divergencias son aún muy acusadas.*

*El gráfico del mes ilustra en esta ocasión la brecha entre la evolución del PIB y la demanda nacional española. El gráfico, que se extiende desde 1975 a 1989, destaca con claridad que a partir de 1985 el proceso de recuperación de la economía española se ha producido con fuertes crecimientos de la demanda, que alcanzaron tasas anuales en torno al 8% frente a tasas de crecimiento anuales del PIB cuyo valor máximo en 1987 se situó en el 5,5%. La presencia continuada de esta brecha entre producción y demanda constituye un hecho clave que se sitúa en la base de los dos desequilibrios fundamentales de la economía española: inflación y déficit exterior.*

**Las Autonomías: el libro del mes.**

*El libro del mes cuya lectura se sugiere a nuestros lectores es la obra colectiva España: Autonomías, dirigido*

*por Juan Pablo Fusi y editado por Espasa Calpe, y que aporta un repaso completo de aspectos diversos de las diferentes Comunidades Autónomas españolas. Un tema de general interés y de particular atractivo para las Cajas de Ahorros por su tradicional vocación regional.*

ECONOMIA ESPAÑOLA

---



**LA REGULACION DE LA PRORROGA DE LOS PRESUPUESTOS  
MEDIANTE DECRETO-LEY**

**Ramón Falcón y Tella**

**Profesor titular de Derecho financiero y tributario**

I

La no aprobación de la Ley de Presupuestos para 1990 antes del primer día del ejercicio económico ha determinado, en aplicación del art. 134.4 de la Constitución, la prórroga automática de los Presupuestos del ejercicio anterior. Esta prórroga ha ido acompañada de la publicación en el B.O.E. de 30 de diciembre de 1989 del Real Decreto-Ley 7/1989, de 29 de diciembre, sobre medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y tributaria, cuya finalidad confesada es la de regular dicha prórroga, extendiéndola a determinadas normas que carecen de vigencia indefinida y no han quedado automáticamente prorrogadas en aplicación de la previsión constitucional. Se aprovecha la ocasión, además, para aprobar "las disposiciones que ajustan anualmente el marco individual de los distintos tributos a las circunstancias sociales y económicas concurrentes con la política fiscal", para adaptar el régimen fiscal de las fusiones de empresas a la legislación mercantil dictada en ejecución de las directivas comunitarias en materia de Sociedades, y para introducir otras modificaciones, de diverso contenido, en nuestro ordenamiento jurídico.

Esta peculiar técnica normativa -consistente en aprobar mediante Decreto-Ley la dosis de innovaciones normativas que habitualmente se incluyen en la Ley anual de Presupuestos- cuenta con el precedente del Decreto-Ley de 29 de diciembre de 1982 (B.O.E. de 31 de diciembre), dictado con ocasión de la prórroga de la Ley de Presupuestos para 1982 al ejercicio siguiente. Dicho Decreto-Ley se dictó -según su preámbulo- para "incorporar a norma permanente determinados preceptos fiscales que en los últimos ejercicios se

venían incluyendo en la Ley presupuestaria", así como para mejorar y coordinar otras disposiciones de muy diversa índole.

El Decreto-Ley de 29 de diciembre de 1982 suscitó numerosas críticas y el examen de la constitucionalidad de varios de sus preceptos ha sido formalmente residenciado ante el Tribunal Constitucional. Pese a ello, todavía no existe una doctrina clara del intérprete supremo de la Constitución sobre la utilización del Decreto-Ley como "sustituto" de la Ley de Presupuestos. Por esta razón, creemos de interés efectuar algunas reflexiones que pongan de relieve la incorrección técnica y la posible inconstitucionalidad del Decreto-Ley 7/1989, así como las soluciones técnicas que hubieran evitado el recurso al Decreto-Ley.

## II

En primer lugar, la utilización del Decreto-Ley para suplir el papel -ya excesivo- que normalmente juega la Ley anual de Presupuestos como fuente del ordenamiento, plantea el problema de la existencia de una circunstancia de extraordinaria y urgente necesidad que justifique el recurso a este instrumento normativo excepcional. El preámbulo del Decreto-Ley 7/1989 se limita en este punto a afirmar que "la imposibilidad de tramitar un Proyecto de Ley... por consecuencia del breve período de tiempo existente entre la constitución de las Cortes y el final del ejercicio obligan a la utilización del mecanismo del Decreto-Ley, *entendiendo concurrente en este supuesto la exigencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad que prevé el art. 86 de la Constitución española*".

Sin embargo, difícilmente tantas y tan heterogéneas medidas como las contenidas en el Decreto-Ley 7/1989, en materia financiera, tributaria y presupuestaria, muchas de ellas de detalle, pueden considerarse de extraordinaria y urgente necesidad. Aunque el requisito del presupuesto habilitante para emanar Decretos-Leyes se aprecia en la práctica con muy escaso rigor, no hay que olvidar que el Decreto-Ley se configura como una excepción al procedimiento ordinario de elaboración de las Leyes, y en consecuencia su utilización sólo está justificada para afrontar situaciones