

CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL



**CUADERNOS
de
ESTRATEGIA**

14

INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS

Estudios de investigación realizados por
un grupo de trabajo colaborador del IEEE.

**IDEAS Y TENDENCIAS
EN LA ECONOMÍA
INTERNACIONAL Y ESPAÑOLA**

MINISTERIO DE DEFENSA



CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL



**CUADERNOS
de
ESTRATEGIA**

14

INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS

Estudios de investigación realizados por
un grupo de trabajo colaborador del IEEE.

**IDEAS Y TENDENCIAS
EN LA ECONOMÍA
INTERNACIONAL Y ESPAÑOLA**

Mayo 1990



**CATALOGACION DEL CENTRO DE DOCUMENTACION
DEL MINISTERIO DE DEFENSA**

IDEAS y tendencias en la economía internacional y española / estudios de investigación realizados por un grupo de trabajo colaborador del IEEE.—[Madrid] : Ministerio de Defensa D. L. 1990.—130 p.: 24 cm.—(«Cuadernos de Estrategia»; 14). Precede al tit. : Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional.

ISBN 84-7823-090-4.—NIPO 076-90-043-1.— D.L. M-20444-1990.

- I. Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- II. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (Madrid).
- III. España. Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica.
- ed. IV Título:

CENTRO DE DOCUMENTACION DEL MINISTERIO DE DEFENSA
REGISTRO <u>9054</u>
SIGNATURA
SEM N°

EDITA **MINISTERIO DE DEFENSA**
Secretaría General Técnica

ISBN: 84-7823-090-4

NIPO: 076-90-043-1

Depósito Legal: M-20444-1990

IMPRIME: Imprenta Ministerio de Defensa

C E S E D E N

**Instituto Español de Estudios
Estratégicos**

Estudios de investigación realizados por
un grupo de trabajo colaborador del IEEE.

**IDEAS Y TENDENCIAS EN LA ECONOMÍA
INTERNACIONAL Y ESPAÑOLA**

ÍNDICE

	<u>Págs.</u>
INTRODUCCIÓN	9
RELIGIÓN Y ECONOMÍA	13
<i>Por Lucas Beltrán Flórez</i>	
— Bienestar material y orden moral	15
— ¿Un programa económico concreto?	17
— Distribución y creación de riqueza	18
— La importancia del empresario	20
— Colectivismo y economía de mercado	21
— El pensamiento de la Iglesia	26
— Los países en vías de desarrollo	30
LA CONTENCIÓN DEL GASTO PÚBLICO	37
<i>Por Cristóbal Montoro Romero</i>	
— Las variadas formas de intervencionismo público	39
— Crisis económica y sector público	42
— Objetivos y eficacia del sector público	44
— Las causas del crecimiento del gasto público	46
— Tendencia al futuro	48
— Estrategias de reducción del gasto público	50
LOS EFECTOS DEL MERCADO ÚNICO EUROPEO	53
<i>Por Fernando Becker Zuazúa</i>	
— Problemas del avance de la integración económica europea	57

— Barreras físicas, técnicas y fiscales	60
— El coste de la no Europa	64
— La economía española ante el reto europeo	68
UNA REFORMA FISCAL PARA ESPAÑA	71
<i>Por Víctor Mendoza Oliván</i>	
Introducción	73
— Análisis crítico de la reforma fiscal de 1977	74
— Diez años de desarrollo y aplicación de la reforma	78
— Las grandes quiebras del sistema impositivo vigente	83
— Las orientaciones básicas de una reforma fiscal para España	94
— A modo de conclusión	102
LA COYUNTURA DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA A FINALES DE 1989	105
<i>Servicios de Estudios del Instituto de Estudios Económicos</i>	
— El obligatorio ajuste de la economía española	107
— Economía internacional: moderado optimismo	108
— Moderar la demanda interna sin reducir la inversión	111
— Retroceso en la lucha contra la inflación	114
— Acusados deterioros del déficit exterior y del ahorro familiar	115
— Los yerros de la política económica	118
Hacia una política económica de oferta	121

INTRODUCCIÓN

Los autores del trabajo que se ofrece a la consideración de los lectores de Cuadernos de estrategia tienen muchos rasgos en común. Interesa destacar, aquí y ahora, la dedicación de los profesores Lucas Beltrán Flórez, Cristóbal Montoro Román, Fernando Becker Zauzua y Víctor Mendoza Oliván al estudio de los problemas económicos que tienen inmediata incidencia en la actividad ordinaria de los españoles.

La dedicación ha estado encauzada con frecuencia por el Instituto de Estudios Económicos para el mejor servicio en la imprescindible tarea de orientar las opiniones. Aquí se trata de recoger las conclusiones y sus argumentos de manera ordenada y hacerlos llegar al ámbito de las instituciones de la defensa.

En el trabajo colectivo Ideas y tendencias en la economía internacional y española, cada uno de los cuatro profesores ha extraído los frutos de su habitual reflexión en una dirección diferente. Cada uno opera en el ámbito de conocimientos que le resulta más expresivo de la situación atravesada. No se trata de una investigación construida, pieza a pieza, por todos, sino de la articulación de cuatro aportaciones individuales dirigidas hacia un objetivo común. La suma de los cuatro puntos de vista ofrece un relieve y, en términos generales, nos aproxima a una totalidad. El lector está mucho mejor orientado después de haberlos seguido paso a paso y puede extraer libremente sus propias conclusiones.

Lucas Beltrán Flórez en Religión y economía se remonta a la vieja cuestión que hace un siglo fue abordada por Max Weber en Economía y sociedad. Hay una profunda relación entre las ideas sobre la economía y las creencias

religiosas, lo que aquí se hace es recoger las experiencias vividas por Europa Occidental en los últimos cien años con una finalidad explícita: «ayudar a eliminar en el mundo moderno el hambre, la pobreza, la enfermedad y la ignorancia». Es una pretensión que se argumenta desde una perspectiva esperanzadora, porque se piensa, que puede ser compartida por todos los hombres de buena voluntad.

Cristóbal Montoro Romero en *La contención del gasto público* desvela lo que no parece obvio, que el único polo de atención para la medida correcta del gasto público ya no deben ser las partidas de gasto de las Administraciones Públicas. Reconoce que siempre ha sido difícil conocer el grado de intervencionismo que soporta una economía para terminar afirmando la transcendencia de lo que llama gastos fiscales. El trabajo, pletórico de sugerencias prácticas, se detiene en lo que denomina nueva crisis del Estado antes de penetrar en lo que considera claras explicaciones del proceso en marcha. Una vez descubiertas las razones de la tendencia al crecimiento del gasto público podrían trazarse las líneas maestras de una estrategia de reducción.

Fernando Becker Zuazua resalta en *Los efectos del mercado único europeo* la habitual preocupación de los responsables por hacer verosímiles los ambiciosos proyectos de consecución del mercado único. El bienestar de los ciudadanos comunitarios dependerá del funcionamiento de mercados abiertos y fuertemente competitivos. Nos alerta, como vienen haciendo otros muchos especialistas, del peligro de convertir a Europa en una fortaleza. Particularmente interesante es el apartado consagrado al coste de lo que llama la «no Europa», es decir, al coste de la falta de consecución del mercado único. Porque los costes actuales son los beneficios que resultarán cuando el objetivo se logre en 1993. El trabajo se remata con una certera aplicación a la economía española.

Víctor Mendoza Oliván en *Una reforma fiscal para España* se ocupa de lo más cercano a las preocupaciones e inquietudes de los contribuyentes. Contiene un análisis, ciertamente crítico, del sistema fiscal que considera vigente desde 1977 para España y se cierra con una propuesta de reforma muy interesante. Insiste en lo vano de la obsesión por la equidad excesiva y en lo nefasto del olvido del criterio de eficiencia económica. La coherencia de esta investigación con las tres anteriores se hace patente al hilo de sus propias reflexiones. Los cuatro trabajos expresan una postura coherente y equilibrada sobre el mismo tema.

El ensayo que cierra este Cuaderno de estrategia tiene por título *La coyuntura de la economía española a finales de 1989*. Deja la impresión de

ser un resultado indirecto del trabajo en equipo anterior. No tiene una intención adoctrinadora ni un objetivo polémico. Deja simplemente sentado un esquema situacional abierto a múltiples soluciones entre las que se aventura una, la que resulta adecuada a los cuatro expertos aquí reunidos para la formulación de unas ideas correctas.

RELIGIÓN Y ECONOMÍA

RELIGIÓN Y ECONOMÍA

POR LUCAS BELTRÁN FLÓREZ

"Dad al César lo que es del César y a Dios lo que es de Dios."

MATEO, XXII, 21.

Bienestar material y orden moral

La Iglesia se interesa por el bienestar de sus miembros y de los hombres en general. En primer lugar, por su bienestar material: no puede menos que desear que nadie sufra hambre, frío ni desamparo. Pero, además, la Iglesia sabe que para la mayoría de los hombres un bienestar mínimo es necesario para la rectitud moral. Es cierto que algunas almas escogidas han buscado voluntariamente la pobreza más rigurosa, y en medio de ella han sido un ejemplo de virtudes heroicas. También lo es que a otras que no buscaron la pobreza, ésta les vino impuesta por las circunstancias y fue aceptada generosamente, y las privaciones y escaseces no fueron motivo para que se apartaran de la senda del deber y de la virtud. Pero todo esto fue —lo hemos dicho— para almas escogidas; para la gran mayoría de los mortales, las privaciones propias y el espectáculo de las privaciones de sus seres más queridos son obstáculos, casi siempre insuperables, a la práctica de la virtud. El hombre pobre y enfermo, el obrero sin trabajo, si sus circunstancias perduran cierto tiempo y sobre todo si contempla a su esposa e hijos hambrientos, en una vivienda sórdida, es improbable que acepte el orden social ni se someta resignadamente a la voluntad divina. Por todas estas razones, los pensadores cristianos y las autoridades eclesiásticas tradicionalmente han dedicado reflexión y normas prácticas al intento de mejorar la condición material de los hombres.

Ya en el Evangelio se menciona la obligación que tenemos todos de utilizar las facultades que Dios nos concedió para lograr resultados que signifiquen una mejora del mundo. Recordemos la impresionante parábola de los talentos (SAN MATEO XXV, 14 a 30):

(El Reino de los Cielos) «es también como un hombre que, al ausentarse, llamó a sus siervos y les encomendó su hacienda: a uno dio cinco talentos, a otro dos y a otro uno, a cada cual según su capacidad; y se ausentó. Enseguida, el que había recibido cinco talentos se puso a negociar con ellos y ganó otros cinco. Igualmente el que había recibido dos ganó otros dos. En cambio, el que había recibido uno se fue, cavó un hoyo en la tierra y escondió el dinero de su señor. Al cabo de mucho tiempo, vuelve el señor de aquellos siervos y ajusta cuentas con ellos. Llegándose el que había recibido cinco talentos, presentó otros cinco diciendo: "Señor, cinco talentos me entregaste; aquí tienes otros cinco que he ganado". Su señor le dijo: "¡Bien, siervo bueno y fiel!; en lo poco has sido fiel, al frente de lo mucho te pondré; entra en el gozo de tu señor". Llegándose también el de los dos talentos dijo: "Señor, dos talentos me entregaste; aquí tienes dos que he ganado". Su señor le dijo: "¡Bien, siervo bueno y fiel!; en lo poco has sido fiel, al frente de lo mucho te pondré; entra en el gozo de tu señor". Llegándose también el que había recibido un talento dijo: "Señor, sé que eres un hombre duro, que cosechas donde no sembraste y recoges donde no esparciste. Por eso me dio miedo, y fui y escondí en tierra tu talento. Mira, aquí tienes lo que es tuyo". Mas su señor le respondió: "Siervo malo y perezoso, sabías que yo cosecho donde no sembré y recojo donde no esparcí; debías, pues, haber entregado mi dinero a los banqueros, y así, al volver yo, habría cobrado lo mío con los intereses. Quitadle, por tanto, su talento y dáselo al que tiene los diez talentos. Porque a todo el que tiene, se le dará y le sobrará; pero al que no tiene, aún lo que tiene se le quitará. Y a ese siervo inútil, echadle a las tinieblas de fuera. Allí será el llanto y el rechinar de dientes».

Como todos los textos evangélicos, éste es susceptible de muchas interpretaciones y comentarios. Pero parece claro que una de las interpretaciones es la censura de la pobreza, la timidez o los escrúpulos que frenan la aplicación de las aptitudes humanas a la mejora de las condiciones espirituales y materiales del mundo.

San Pablo en sus epístolas afirmó reiteradamente la obligación de todos de trabajar a fin de proveer a su propio sustento y no ser una carga para los demás. Cita su propio ejemplo, que hacía compatible la predicación de la fe con el trabajo corporal. En la primera epístola a Timoteo (V, 8), dice: «Quien

no mira por los suyos y en particular por los de su casa, ha renegado de la fe y es un descreído». Y en la epístola a los efesios (IV, 28): «El que robaba, que ya no robe, sino que trabaje con sus manos, haciendo algo útil para que pueda hacer partícipe al que se halle en necesidad».

¿Un programa económico concreto?

Pero el cristianismo no ha tenido nunca un programa económico concreto. Se diferencia en esto del judaísmo y del mahometismo. Tanto la Ley mosaica como el Corán contienen normas que aspiran a regular la vida económica de los que aceptan sus principios religiosos. El cumplimiento de estas normas no ha sido nunca perfecto y en los últimos siglos lo ha sido cada vez menos. No obstante, los esfuerzos de las autoridades para imponer tal cumplimiento han perdurado hasta hoy; prueba de ello es, por ejemplo, en el mahometismo, la voluntad de mantener la prohibición del pago de intereses por los préstamos de dinero y los subterfugios a que se ven obligados los bancos árabes para poder desarrollar su actividad. En tiempos de mayor vigencia de los principios religiosos, en los países musulmanes el pago de intereses de dinero se persiguió con mayor rigor.

Unos cuantos pasajes evangélicos ponen de manifiesto este carácter del cristianismo. «Mi reino no es de este mundo» (SAN JUAN XVIII, 36). «Lo del César devolved sólo al César, y lo de Dios a Dios» (SAN LUCAS XX, 25). «Pero Jesús le respondió: ¡Oh, hombre!, ¿quién me ha constituido a mi juez o repartidor entre vosotros?» (SAN LUCAS XII, 13 y 14). El alcance e interpretación de tales sentencias y de otras que podrían citarse se ha discutido y seguirá discutiéndose, pero no cabe duda de que significan una renuncia de la autoridad religiosa a regir todos los detalles de los procesos políticos, sociales y económicos.

Parece claro que un programa económico concreto no sería conveniente para la Iglesia. Imaginemos por un momento que en cada uno de los veinte siglos de su historia hubiera querido tenerlo y lo hubiera elaborado. En el siglo siguiente (y probablemente antes) el programa habría quedado anticuado y habría sido necesario reemplazarlo por otro: las circunstancias políticas, económicas, sociales y técnicas se habrían modificado tanto que el programa anterior se habría hecho inaplicable.

La Iglesia puede y debe dar, en cada momento de la historia, orientaciones morales de carácter general sobre la actividad económica. Y las ha dado. Otra cosa estaría cargada de dificultades y peligros. Hoy redactar un programa económico concreto exigiría una gran cantidad de conocimientos no sólo económicos, sino también sociales, políticos, tecnológicos. Si fuera

aceptado por amplios sectores de la población y se aplicase, podría dar malos resultados inmediatamente, y el descrédito recaería sobre la Iglesia. Aún en el caso de que sus resultados inmediatos fueran buenos, con el paso del tiempo y el cambio de las circunstancias, su aplicación empezaría a tener malas consecuencias y éstas y los debates violentos que se suscitarían menoscabarían, sin duda, el respeto a las ideas y normas religiosas.

El recuerdo del proceso de Galileo debería ser una defensa constante contra la tentación de las autoridades religiosas de pronunciarse autoritariamente en materias extrañas a su competencia.

Distribución y creación de riqueza

En el lenguaje de muchos autores que tratan de solucionar los problemas económicos está con frecuencia implícita, aunque confusa, la idea de que la cantidad de riqueza que hay en un país o en el mundo es fija y que se trata de distribuirla de la manera más equitativa posible. Es la que podemos llamar mentalidad de ciudad sitiada, en la que el problema que se plantea es que la limitada cantidad de agua o de harina de que se dispone ayude a satisfacer con igualdad, aunque no plenamente, las necesidades de todos.

Pero el problema real no sólo del mundo moderno, sino también del mundo de siempre es distinto: se trata ante todo de procurar que la riqueza aumente, que los hombres dispongan cada vez de mayores cantidades de alimentos, de vestidos, de viviendas, de medicinas y de medios de cultura. Y a lo largo de la historia, en la mayor parte de los países, se ha ido avanzando en este camino.

A veces se ha supuesto (también de manera más o menos confusa) que el avance ha tenido lugar solamente en los últimos siglos. Keynes, con sorprendente rotundidad, expresó esta idea en su artículo: *Las posibilidades económicas de nuestros nietos*, escrito en 1930, e incluso en sus *Essays in Persuasion*, publicados al año siguiente. Dice allí:

«Desde los tiempos más antiguos de que tenemos noticia —digamos desde dos mil años antes de Jesucristo— hasta el principio del siglo XVIII, no hubo gran cambio en el nivel de vida del ciudadano medio que vivía en los centros civilizados de la Tierra» (1).

Esta afirmación es errónea. El proceso técnico y el progreso económico han sido ininterrumpidos en los últimos cuatro mil años. La Edad Media, considerada con frecuencia como un período de estancamiento, fue, por el

(1) Obras completas, Vol. IX, p. 322.

contrario, un tiempo de descubrimientos y mejoras constantes. Hemos oído decir a un distinguido historiador de la economía que habría sido un acierto tecnológico aplicar las palabras «revolución industrial» a la Edad Media. Es probable que en la mayor parte de Europa los siglos que van del cuarto al séptimo fuesen de retroceso económico a causa del desmoronamiento político del Imperio Romano. Pero a partir del siglo octavo el movimiento ascendente se reanudó.

Pero hay más: dos mil años antes de Jesucristo, en las cunas de la civilización, en Egipto, en Mesopotamia y en China, los inventos de toda clase con aplicación a la agricultura, a la industria, al comercio, a la organización de las empresas, a la navegación, a la administración de las entidades públicas, se sucedieron sin interrupción y determinaron una mejora del nivel de vida de la población. Esta mejora ha sufrido oscilaciones debidas a guerras, a revoluciones, a pestes, etc., pero a largo plazo se ha mantenido.

Es cierto, sin embargo, que en los siglos xvii y xviii, y sobre todo después de 1776, en que se publicó, *La riqueza de las naciones*, de Adam Smith, los descubrimientos técnicos se hicieron más frecuentes y más importantes, y el bienestar general aumentó con más rapidez y se extendió a capas de la población cada vez más amplias. Tras los estudios de historia económica de las últimas décadas, todo esto es tan evidente que creemos que nadie dudará de ello.

Es considerable la importancia de los descubrimientos técnicos, del ahorro y de la inversión y de un nivel cultural más elevado en el aumento de la riqueza y del bienestar. En el siglo xviii las diferencias internacionales de rentas eran muy elevadas y con frecuencia iban unidas a diferencias en el *status* político y social de la población: los nobles tenían casi siempre ingresos superiores a los de las personas que no gozaban de tal condición; dentro del grupo formado por estas últimas, había también notables diferencias de rentas, asociadas muchas veces a diferencias de fuerza política. En algunas mentes esclarecidas surgió la idea de suprimir o reducir todas estas diferencias, las de sangre, las de poder político, las de riqueza. En términos generales, esta idea se encarnó en la Revolución Francesa. Supongamos que el triunfo de ésta hubiese sido completo no sólo en su país de origen, sino también en todos los del mundo: que en todas partes se hubiera establecido la perfecta igualdad humana y política de los ciudadanos y una aproximada igualdad económica. Y que en el orden técnico no hubiera ocurrido nada o casi nada. ¿Qué se habría logrado?

Algo, pero no mucho. En el siglo xviii el mundo era todavía muy pobre, a pesar del progreso constante de los cuatro mil años anteriores. La

redistribución de las rentas en todos los países habría aliviado los casos de miseria más aguda, pero habría dejado a todos con unos ingresos bajos, con un nivel de vida muy poco satisfactorio.

Afortunadamente, al mismo tiempo que tenía lugar el proceso democrático y liberalizador (con lentitud, tropiezos y retrocesos y todavía no completado hoy), una serie de inventos técnicos hacía posible producir más bienes con una misma cantidad de trabajo humano: permitían que la tierra produjera, con el mismo esfuerzo, una mayor cantidad de alimentos; que mejores máquinas produjeran más vestidos; que las viviendas fueran más confortables; el descubrimiento de nuevas medicinas mejoró la salud y alargó la vida humana. Gracias a todo esto, las clases modestas de los países europeos tienen hoy un nivel de vida mucho más elevado que el que habrían logrado con sólo un proceso redistribuidor e igualitario no acompañado por el progreso técnico, el ahorro, la inversión de capitales y una mayor cultura de hombres y mujeres.

El crecimiento de la riqueza producido por estos factores exige esfuerzos y sacrificios, pero no puede decirse que sea difícil. Prueba de ello es lo ocurrido en los países nuevos. A principios del siglo xviii, los EE.UU., Canadá, Australia, Nueva Zelanda y la República Argentina eran naciones con poca población y muy poca riqueza; en los últimos doscientos cincuenta años, su capacidad para producir bienes ha aumentado prodigiosamente; bienes que satisfacen las necesidades humanas y permiten una vida mejor en todos los sentidos.

La población mundial crece rápidamente. Se calcula que a mediados del siglo xvii estaba comprendida entre 400 y 500 millones. Una población que aumenta con rapidez no puede mantener (y mucho menos elevar) su nivel de vida si su producción de bienes no crece con el mismo ritmo; sin tal crecimiento, las medidas redistribuidoras servirían de poco; el incremento de la producción es un imperativo.

La importancia del empresario

En este aumento de la producción, la función empresarial tiene influencia decisiva. Los tres factores de la producción que distinguen los tratados de economía —la tierra, el capital y el trabajo— han de combinarse para producir bienes de capital, artículos semimanufacturados y nuevos bienes de capital. Las combinaciones no son arbitrarias, han de tomar formas adecuadas y la determinación de las mismas tiene la mayor importancia. Es obra de los empresarios.

En su discurso de 22 de mayo de 1983, a los empresarios y ejecutivos de Milán, JUAN PABLO II dijo:

«El grado de bienestar que la sociedad disfruta hoy sería impensable sin la figura dinámica del empresario, cuya función consiste en organizar el trabajo humano y los medios de producción a fin de generar los bienes y servicios necesarios para la prosperidad y el progreso de la comunidad.»

Y en un discurso anterior, el de 7 de noviembre de 1982, en Barcelona, el Papa había dicho:

«Permitidme ahora, queridos trabajadores y trabajadoras, que dirija mi palabra a otra clase de trabajadores de España: los empresarios, industriales, altos dirigentes, consejeros cualificados de la vida socio-económica y promotores de complejos industriales.

Saludo y rindo honor en vosotros a los creadores de puestos de trabajo, empleo, servicios y enseñanza profesional; a todos los que en esta querida España dan trabajo y sustento a una gran muchedumbre de trabajadores y trabajadoras. El Papa os expresa su estima y gratitud por la alta función que cumplís al servicio del hombre y de la sociedad. También a vosotros anuncio el Evangelio del trabajo.

El mundo económico —lo sabéis bien— está sufriendo desde hace tiempo una gran crisis. La cuestión social de un problema de clases se ha transformado en un problema mundial. La evolución de las fuentes de energía y la incidencia de fuertes intereses políticos en este campo ha creado nuevos problemas, provocando la puesta en duda de ciertas estructuras económicas hasta ahora consideradas indispensables e intocables y haciendo cada vez más difícil su dirección.

Antes tales dificultades, no vaciléis; no dudéis de vosotros mismos, no caigáis en la tentación de abandonar la empresa, para dedicaros a actividades profesionales egoístamente más tranquilas y menos comprometedoras. Superad estas tentaciones de evasión y seguid valientemente en vuestro puesto, esforzándoos en dar cada vez un rostro más humano a la empresa, pensando en la gran aportación que ofrecéis al bien común cuando abris nuevas posibilidades de trabajo.»

Colectivismo y economía de mercado.

Un grupo de hombres, una comunidad económica, puede organizar los procesos de producción, distribución y consumo de bienes con muchos sistemas. Los principios que inspiran tales sistemas son el colectivismo y la

economía de mercado. Con arreglo al primero, la autoridad política organiza y dirige estos procesos: ordena a cada miembro del grupo lo que tiene que hacer, dispone el paso de los bienes en vías de producción de unas a otras manos, y decide quién consume los bienes acabados. En la economía de mercado son los particulares los que deciden qué bienes van a producir, qué técnicas utilizarán para ello, en qué forma y con qué condiciones los intercambiarán y quién los consumirá. La terminología para designar estos dos principios varía: al primero se le ha llamado también economía centralizada, dirigida o planificada, comunismo y socialismo; al segundo, libertad de empresa, economía liberal, liberalismo, *Laissez-faire*, etc. Hemos escogido los términos que nos han parecido más claros, frecuentes y libres de connotaciones políticas.

Sistemas económicos inspirados plenamente por uno solo de estos dos principios no se dan en la realidad, ni se han dado nunca, ni pueden darse. Tal vez podríamos decir que el colectivismo puro ha existido aproximadamente algunas veces en agrupaciones humanas pequeñas: en las familias patriarcales del Antiguo Testamento, en un monasterio medieval o en una familia de un pueblo salvaje y primitivo. En estas comunidades la autoridad puede dirigir todos los procesos económicos, ordenar las actividades de todos los miembros y el consumo de cada uno de ellos. Esto sólo es posible si el número de éstos no pasa de unas pocas docenas. Y casi siempre el grupo humano obtiene algunos bienes por intercambio con otros grupos, mediante los métodos de la economía de mercado. Cuando el grupo humano consta de varios millones, por ejemplo en un Estado moderno, el colectivo puro es impensable: la autoridad política no puede conocer todos los procesos de producción y regularlos; tiene que utilizar, con mayor o menor extensión, elementos procedentes de la economía de mercado.

Tampoco esta última puede darse en forma pura. Un grupo humano no puede existir sin una autoridad, y la presencia de ésta exige por lo menos impuestos o aportaciones de los hombres y mujeres del grupo para proveer al sostenimiento de la autoridad política y de sus agentes. Casi necesariamente la autoridad ha de ejercer funciones como la defensa contra enemigos exteriores, la administración de justicia y algunas formas de regulación de la economía. Todo ello supone también impuestos y aumenta el grado de intervención estatal.

Lo que la realidad nos ha ofrecido siempre y sigue ofreciéndonos hoy son formas mixtas de organización económica, con elementos de colectivismo y de economía de mercado. En los momentos actuales solemos llamar comunistas a los Estados en que predomina la dirección central por la

autoridad política, y Estados con economía de mercado a aquéllos en que ésta es más importante que la dirección central. Pero dentro de cada uno de los dos grupos, la importancia relativa de los dos principios es variable: los elementos de economía de mercado son más fuertes en Yugoslavia que en Rusia, y más en EE.UU. que en Grecia.

Vamos a resumir en forma esquemática, y por tanto imperfecta, los argumentos más importantes que se han formulado en favor y en contra del colectivismo y de la economía de mercado. Aquí entenderemos por colectivismo no una organización social inspirada sólo por este principio —que ya hemos dicho que no existe ni puede existir, cuando el número de sus miembros pasa de unas docenas—, sino una en que este principio predomine. Es decir, un país como Rusia o Bulgaria en el que el Gobierno trata de dirigir las líneas generales de los procesos económicos, aunque para muchos de ellos utiliza elementos de economía de mercado. En estos países hay empresarios que deciden sobre el funcionamiento de sus empresas, y contratan con trabajadores que pueden escoger entre varias actividades, hay dinero, bancos, fábricas, empresas, mercados, precios, cuyo carácter no es del todo distinto del que estas instituciones tienen en las naciones occidentales; y hay, desde luego, grandes diferencias entre las rentas de los ciudadanos.

Pues bien, los defensores de esta forma de organización económica sostienen que es la mejor posible y la inspirada en criterios de racionalidad. El Gobierno conoce los factores de producción de que el país dispone y las necesidades de la población. Puede organizar los primeros en la forma técnicamente más conveniente para obtener la producción más elevada y más apta para satisfacer las necesidades de la población de la manera más plena posible. Y no solamente más plena, sino también más equitativa, es decir, tratando a todos los ciudadanos con igualdad, atendiendo con preferencia las necesidades más perentorias y recompensando los méritos o servicios excepcionales prestados a la colectividad.

Los adversarios del colectivismo afirman que todos estos razonamientos no tienen nada que ver con la realidad. El conocimiento que el Gobierno tiene de los factores de producción del país y de las necesidades de la población es incompleto e imperfecto. Un conocimiento completo no lo tiene nadie ni puede tenerlo; consistiría en una información muy extensa y variadísima que no está recogida en ningún sitio: los talentos, aptitudes físicas e intelectuales de todos los ciudadanos; las condiciones de todas las tierras y sus posibles usos alternativos; las circunstancias de todos los edificios, fábricas, vías de comunicación, todas las técnicas de producción y las posibilidades de

variarlas y combinarlas; las necesidades y los gustos de todos los hombres y mujeres.

Un país, con todos los recursos de que dispone, puede producir una infinita variedad de combinaciones de bienes acabados. ¿Cuál de ellas escogerá el Gobierno?, ¿cómo?, ¿con qué criterios? Las técnicas pueden variar también hasta el infinito. ¿Cuáles serán las escogidas? En la economía de mercado, los precios son la guía que orienta la producción, pero en los Estados colectivistas no hay precios propiamente dichos; lo que en ellos se llama precios son fruto, por lo menos en buena parte, de decisiones administrativas y no pueden ejercer una función orientadora.

Los incentivos para la producción son muy débiles en el colectivismo. La ventaja personal que supone para un empresario o un trabajador realizar bien su tarea es pequeña es posible que el empresario que administra bien su empresa y el obrero que trabaja bien en su puesto obtengan una renta para ellos y para sus familias mayor que la que logran los empresarios y obreros perezosos o negligentes. Pero es posible también que esa ventaja sea pequeña o nula. El trabajador, en cualquier escala, que se limite a cumplir formalmente su obligación, que realice la tarea asignada sin iniciativa y sin entusiasmo, puede perdurar en ella sin ser objeto de castigo y sin sentir estímulo para elevar su productividad.

La concentración en el Gobierno de todas las funciones directivas de la economía es incompatible con la libertad. Hayek ha dicho que el control por el Gobierno de la vida económica significa el control de toda la vida de la nación. Históricamente en todos los países en que se ha implantado el comunismo han desaparecido los derechos del hombre, el respeto a su intimidad y las formas políticas democráticas.

En cambio, siguen diciendo los partidarios de la economía de mercado, en ésta todo es distinto y mejor. En ella el interés personal se pone al servicio de la colectividad. El empresario que produce una mercancía deseada por los consumidores la vende fácilmente y obtiene beneficios; esto le impulsa a estudiar las necesidades y gustos de la población y tratar de satisfacerlos; el trabajador al servicio de una empresa que trabaja bien ve aumentar su remuneración y alejarse el riesgo del despido. El consumidor, representado con frecuencia por el ama de casa, estudia el mercado y procura adquirir la combinación de mercancías que mejor satisfacen sus necesidades y las de su familia; escoge las mercancías que, en relación con sus ventajas, tienen menores precios.

Estos, verdaderos precios de mercado, que reflejan la escasez o abundancia de los factores de producción y de los bienes acabados, orientan la

producción y el consumo. Permiten a los empresarios escoger entre distintos sectores de producción y entre varias técnicas productivas, y a los consumidores, escoger entre varias maneras de satisfacer sus necesidades.

Gracias a la libertad y a los precios, la economía de mercado selecciona los métodos de producción más eficaces, estimula el ahorro personal y dirige las inversiones hacia los sectores más productivos y más solicitados por la demanda. El resultado es una elevación constante de los volúmenes de producción y del bienestar social.

A todo esto replican los adversarios de la economía de mercado que ésta significa la «ley de la selva» como norma central de la vida social y económica, la sustitución del espíritu de colaboración por la lucha entre empresarios y trabajadores y entre empresarios entre sí. La ausencia de una autoridad económica que dirija y oriente la producción hace que aparezcan constantemente excesos y escaseces de producción, crisis, paro forzoso. En el mejor de los casos, los beneficios mayores van a parar a los empresarios más inteligentes, más audaces y más afortunados; en el peor, a los menos escrupulosos. Siempre las diferencias interpersonales de las rentas aumentan: los ricos son cada vez más ricos y los pobres, cada vez más pobres.

La invocación a la libertad tan cara a los partidarios de la economía de mercado carece de valor. La libertad que éstos proclaman es una mera «libertad formal»; no sirve de nada a los que en el mercado no encuentran los medios para satisfacer sus necesidades. Los colectivistas contraponen a ella la «libertad material», es decir la libertad en un marco social en el que se ha eliminado por la necesidad económica, aunque para ello haya sido preciso acudir a la coacción utilizando la fuerza del Estado; la «libertad material» es la libertad para obtener los medios destinados a la realización de la propia personalidad. En la economía de mercado hay libertad para los ricos, pero no para los pobres.

Los adversarios del colectivismo replican que en el mundo con libertad —con la llamada «libertad formal»—, las posiciones económicas no son estables y rígidas, sino que varían constantemente. Se trata de un hecho tan conocido y tan importante que cuando leímos el trabajo nos sorprendió que no haya merecido más comentarios.

La mayor parte de los católicos y judíos de EE.UU. es descendiente de emigrantes que llegaron a aquel país en las últimas décadas del siglo XIX y las primeras del XX. Cuando esta llegada se inició, las posiciones políticas y económicas habían sido tomadas por los emigrantes anteriores, en su gran mayoría protestantes. Un partidario de la idea de que la libertad tiene poca

importancia cuando las diferencias de fuerza, poder y riqueza son grandes, probablemente habría profetizado en 1870 que católicos y judíos ocuparían siempre una posición subordinada. Sabemos que no ha sido así y que tanto los unos como los otros tienen hoy grandes riquezas y ejercen una influencia política considerable.

Tanto es así que la jerarquía católica se ha visto obligada por el cambio gradual de las circunstancias a variar la orientación de su pastoral: hace un siglo tenía que dirigirse a una población pobre o modesta; hoy ha de hacerlo a personas de todas las clases sociales, entre las cuales figuran las más altas.

Milton Friedman ha insistido sobre el valor práctico de la libertad económica: ha explicado lúcidamente una y otra vez cómo las personas activas y ahorradoras —y más si son inteligentes o tienen aptitudes específicas— pueden mejorar su bienestar y su nivel de vida en los países libres de una forma inasequible cuando la «libertad formal» no existe. Y ha puesto como ejemplo su caso personal. Friedman es hijo de judíos procedentes de Europa Oriental que llegaron a EE.UU. a fines del siglo XIX. Sus antepasados habían vivido varias centurias en países privados de libertad política y económica, sin lograr salir de la pobreza. Los padres de Milton Friedman llegaron a los EE.UU. con poco más que la ropa que llevaban puesta, y en pocas décadas lograron un razonable bienestar, y él mismo un prestigio mundial.

El pensamiento de la Iglesia

Hemos dicho que la Iglesia católica y las demás confesiones cristianas no han tenido ni tienen una doctrina económica concreta y detallada, análoga a la que han tenido, por lo menos en algunas épocas, el judaísmo y el mahometismo. Pero el cristianismo se ha inclinado hacia ciertas soluciones de los problemas sociales y económicos.

Las encíclicas pontificiales y muchos textos de autoridades religiosas, católicas y de otras confesiones cristianas se han opuesto, por lo general, al predominio acentuado de uno de los dos principios de organización económica y social. Podríamos decir que a la Iglesia no le ha parecido bien un sistema en el que la libertad económica fuera ilimitada, en que los beneficios fueran para las personas con más aptitud económica o más suerte, y en que los menos capaces o menos afortunados quedasen en la indigencia. Menos todavía ha aceptado la Iglesia los sistemas económicos inspirados fuertemente por el principio colectivista. Circunstancias históricas, que tal vez podrían no repetirse, hicieron que cuando en 1917 el comunismo

se estableció en Rusia se convirtiera en violento perseguidor del cristianismo y de todas las religiones. Esta situación se ha suavizado con los años, pero esencialmente perdura. Aparte de ella, la Iglesia no puede aceptar la desaparición de la libertad política y humana que acompaña siempre al comunismo. Chateaubriand, el apologista del cristianismo de principios del siglo xx, no estudió los problemas económicos y sus referencias a ellos, en su obra, son prácticamente nulas; no obstante, guiado sin duda por un instinto certero, escribió esta frase luminosa: «No lo dudéis; sin la propiedad individual, nadie es libre. La propiedad no es otra cosa que la libertad». Esta idea está presente en la mente de los pensadores cristianos. Estos, además, aun no habiendo estudiado, por lo general, los problemas económicos con profundidad, no han podido dejar de observar el mayor bienestar social que ha reinado y reina en los países de economía de mercado, en relación con los comunistas. Por ejemplo, han sentido la influencia de lo que se ha llamado «el milagro alemán». En julio de 1948 tuvo lugar en la RFA una reforma monetaria y económica de trascendentales consecuencias. A los tres años de su derrota militar, la situación económica, social y política de aquel país era lamentable: las destrucciones bélicas de viviendas y fábricas habían sido reparadas sólo en parte muy pequeña; millones de fugitivos procedentes de la zona oriental alemana estaban sin hogar y sin trabajo; la inflación iniciada en 1933, con la subida de Hitler al poder, continuaba.

La intervención del Gobierno en la economía era omnipresente: precios de tasa, inferiores a los precios de mercado, para casi todos los artículos; racionamiento de alimentos y otros bienes de consumo; cupos de materias primas y productos semifabricados; obligaciones de comprar y vender; control del comercio exterior, etc. El resultado de estas intervenciones era una organización defectuosa de la producción y una productividad pequeña. No había paro forzoso, pero los salarios eran tan reducidos en relación con los precios a que se podían comprar los artículos de consumo que el nivel de vida resultaba muy bajo.

El ministro de Economía, Ludwig Erhard, preparó una reforma que consistía fundamentalmente en detener la inflación y liberar la producción y distribución de mercancías. Su proyecto suscitó la oposición general: se creía por casi todo el mundo que si la economía alemana funcionaba tan mal con todos aquellos «apoyos», privada de ellos se desplomaría. Pero Erhard siguió adelante con sus ideas: en pocos días creó una nueva unidad monetaria, el *Deutsche Mark*, obligó a cambiar por ella todas las existentes y suprimió la mayor parte de las intervenciones en la vida económica. La nueva moneda se administró con austeridad, es decir, se emitió poco de ella, y para lograrlo se ajustaron los ingresos y los gastos públicos.

El éxito de la reforma fue fulminante y el instinto popular la designó con las palabras «milagro alemán». Algunos se han opuesto a esta expresión, alegando que en economía no hay fuerzas mágicas, pero no parece inadecuada, porque los resultados de la reforma fueron casi instantáneos; los escaparates de las tiendas, antes vacíos, se llenaron de mercancías en pocos días, los precios recobraron su función de reguladores de la economía, los procesos de producción y consumo se racionaron. En los primeros momentos apareció un poco de paro forzoso, que fue reabsorbido en pocos meses. La producción de bienes de toda clase aumentó rápidamente. Los precios se mantuvieron estables.

Un plan generoso de Seguridad Social proporcionó recursos a las personas que no pueden lograrlos en el mercado.

Si el éxito de la reforma fue rápido, también ha sido duradero: tras casi cuarenta años, las líneas esenciales de la política de Erhard perduran. Ha habido pequeñas oscilaciones, pero sus bases, la libertad económica y la generosidad social, han pasado a ser patrimonio de todos los partidos, el Social Demócrata ha corregido su programa para adaptarlo a ellas. El nivel de vida del pueblo alemán ha subido sin interrupción durante cuatro décadas y hoy es uno de los más altos del mundo.

El ejemplo dado por esta reforma y esta política ha encontrado seguidores en todas las naciones. Se ha desarrollado la teoría y la práctica de una nueva doctrina económica y social que recibió el nombre de economía social de mercado. Aunque los límites de las escuelas económicas son borrosos e imprecisos, podríamos decir que esta doctrina acepta el mercado como método para organizar los procesos de producción, cree que los precios formados en un mercado libre y la libertad de empresarios y consumidores para organizar la producción, distribución y consumo de bienes, determinan una renta nacional mayor que la obtenible con métodos de centralización y autoridad. Pero cree también que el mercado no es una institución natural que se baste a sí misma: necesita un marco social en el que pueda funcionar, y el Estado tiene como una de sus misiones esenciales crear este marco. La legislación, la administración y la justicia deben asegurar la libertad y la igualdad jurídica de todos los ciudadanos para producir y contratar. La economía de mercado no podría existir si los que se hubieran obligado a realizar una prestación en el campo económico pudiesen negarse a cumplir su compromiso y nadie les obligase a ello.

Además, la economía social de mercado no cree que la libertad económica, unida al marco institucional que la asegura, sean suficientes para organizar la vida social. Hay un cierto número de personas, no muy elevado, pero tampoco muy reducido, que no logra encontrar a través del mercado los

medios de subsistencia para una vida digna. La enfermedad, la desgracia, los cambios tecnológicos que hacen desaparecer la demanda de trabajadores con cierta especialización, otras modificaciones de la demanda que tienen efecto análogo, los errores más o menos culpables, la pobreza y los vicios, hacen que algunas personas tengan rentas insuficientes o ninguna renta. Los partidarios de la economía social de mercado creen que tales personas deben tener ingresos asegurados por la sociedad; los procedimientos para lograrlo pueden variar y unos autores son partidarios de unos y otros de otros. Pero, en todo caso, los ingresos garantizados han de tener un nivel decoroso: han de ser inferiores a las rentas obtenibles por el trabajo en la profesión correspondiente, pero no considerablemente inferiores; han de permitir un nivel de vida no muy alejado del que las personas de referencia tenían cuando trabajaban. Y tales ingresos han de elevarse a medida que se eleva la renta nacional y, por tanto, los ingresos reales de las personas que trabajan.

Este programa es distinto de los que sostuvieron los economistas conservadores y liberales del siglo pasado. No es cierto (como a veces se ha afirmado con mayor o menor mala intención) que éstos propugnan que las personas que en el mercado no pudieran lograr rentas suficientes para su sostenimiento quedaran abandonadas a la suerte. Los economistas del siglo XIX defendieron la idea de que tales personas fueron asistidas por las entidades benéficas particulares, y cuando éstas no bastaran, por el Gobierno, pero tal asistencia había de ser limitada y módica y concederse con restricciones. La pobreza de los tiempos no permitía mucho más y la generosidad no era grande. La ayuda a los pobres trataba de distinguir entre los que lo eran en virtud de circunstancias desafortunadas y los culpables de su situación por sus vicios y su pobreza.

La moderna economía social de mercado se mueve en otra atmósfera intelectual y moral. El desarrollo económico de los últimos cien años permite una ayuda mucho más amplia a todos los que la necesitan; y las modernas concepciones sociales no admiten que la ayuda se regatee o recorte a los necesitados que lo son a consecuencia de sus desaciertos, sus errores, sus defectos o sus delitos pasados.

Muchos pensadores católicos y cristianos en general están de acuerdo con estos puntos de vista o cerca de ellos. Esto no quiere decir que suscriban un determinado programa, ni ello probablemente sería deseable. Es natural que dentro de la gran familia cristiana haya variedad de opiniones, que en algunos casos llegan hasta el marxismo, pero la mayor parte de sus pensadores se inclinan hacia concepciones próximas a la economía social de mercado.

Los países en vías de desarrollo

Las grandes diferencias entre los niveles de vida de los países ricos y de los países pobres suscitan vivo interés en los cristianos (y en todos los hombres de buena voluntad). ¿A qué se deben tales diferencias? ¿Cómo podrían eliminarse? ¿Qué obligaciones tienen los cristianos para lograr su eliminación?

Al referirse a este problema, se ha empleado la expresión «diálogo Norte-Sur». No parece acertada. Es cierto que la mayoría de los países ricos están situados en el hemisferio Norte, y que gran número de naciones pobres lo están en el hemisferio Sur. Pero las excepciones son numerosas. Australia y Nueva Zelanda, dos de los países con nivel de vida más alto, están en el hemisferio Sur. En cambio, Chad, Etiopía y Afganistán, tres de los más pobres del mundo, están en el hemisferio Norte, y también están en él otros muchos países un poco menos pobres que ellos, como Mauritania, Sudán, Birmania y China. En definitiva, creemos que no se aclara nada con el uso de las palabras Norte y Sur al tratar este problema.

A menudo, los que critican las grandes diferencias internacionales de las rentas utilizan frases como «hay países que viven en la miseria para que otros puedan vivir en la opulencia» u otras análogas, que implican una relación de causalidad entre la situación de cada uno de los dos grupos de naciones. Según esta concepción, más o menos explícita, la miseria de América del Sur, de la mayor parte de África y del sudeste asiático sería consecuencia del bienestar de EE.UU y de Europa.

Pocos esfuerzos intelectuales se han hecho para demostrar tal dependencia, y estos esfuerzos resultan poco convincentes. No tenemos espacio para analizar con profundidad este problema, pero hay ejemplos que sugieren que la dependencia no existe. Dos de los países más pobres del mundo son Etiopía y Afganistán. Pues bien, el primero hasta que en 1935 fue invadido por los italianos, y el segundo hasta que hace una decena de años fue objeto de injerencias soviéticas que han culminado en una invasión, vivieron prácticamente aislados del resto del mundo; no hay manera de atribuir su miseria a las relaciones con países ricos, relaciones prácticamente inexistentes. Con menos rotundidad podría decirse algo parecido de otras naciones muy pobres, tradicionalmente con pocas relaciones con el resto del mundo.

Los países ricos no forman dos grupos distintos y homogéneos. Si ordenáramos todos los Estados del mundo según su renta nacional *per cápita*, obtendríamos una lista sin solución de continuidad, sin saltos bruscos: en ella se iría pasando gradualmente desde el más rico al más pobre; las diferencias entre dos Estados contiguos serían siempre pequeñas.

Hay, pues, en el mundo naciones más o menos pobres, y las causas de sus diferencias de nivel de vida son múltiples: sus recursos naturales (tierras, minas, ríos, mares, climas, etc.), los talentos, aptitudes y salud de su población, los capitales reales acumulados (viviendas, escuelas, fábricas; centrales eléctricas, ferrocarriles, carreteras, etc.), la buena organización política y social, la inteligencia y suerte con que saben evitar guerras y conflictos interiores y exteriores. A los países poco favorecidos en estos campos les es más difícil al canzar rápidamente un nivel de bienestar satisfactorio. No obstante, una política económica inteligente puede conseguir resultados sorprendentes: en los últimos años algunos países en vías de desarrollo han avanzado rápidamente por el camino del bienestar social; esto ha ocurrido, por ejemplo, con Puerto Rico, Corea del Sur, Formosa, Hong-Kong, Singapur, Tailandia y Malasia. Muy recientemente, la India, el gigantesco y conflictivo país, bajo el prudente gobierno de Rajiv Gandhi, está saliendo de su tradicional miseria y empezando a alimentar razonablemente a su numerosa y creciente población.

Sobre la política económica preferible para los países en vías de desarrollo, el artículo de Jürgen Donges «Política de ordenación y desarrollo en cooperación» contiene ideas luminosas. El profesor Donges se inclina por la libertad de empresas para los países en vías de desarrollo. «Una política de desarrollo orientada hacia el mercado resulta ser más eficaz, porque suele resolver mejor el problema de asignación de recursos, que se plantea en cualquier orden económico debido a la escasez relativa de fuerzas productivas y de bienes».

A los argumentos de carácter general a favor del mercado y en contra de la centralización autoritaria, el profesor Donges añade razonamientos específicos referentes a los países en vías de desarrollo. «Precisamente en los países en vías de desarrollo, el mecanismo de dirección a través del mercado presenta grandes ventajas, ya que suelen carecer de estadísticas» detalladas y fiables como para poder establecer unos planes económicos óptimos y suelen tener una administración pública demasiado rudimentaria y propensa a la corrupción como para poder aplicar realmente los planes centrales. En todo caso, cabe ahorrar costes de planificación, debido a que aquellas fuerzas productivas que de otro modo se hubiesen empleado para la elaboración y realización tan improductiva de planes económicos —entre las que figuran, en ocasiones, científicos, ingenieros y maestros bien preparados— están disponibles para actividades que, con seguridad, prometen un mayor rendimiento económico global».

¿Pueden los gobiernos y los ciudadanos de las naciones industrializadas ayudar a los hombres del Tercer Mundo a salir de su pobreza y a disfrutar de

un nivel de vida más elevado? El problema es sencillo. La idea que surge en muchas almas bondadosas e ingenuas, de que la generosidad podría inducir a los habitantes de los países ricos a transferir una parte de sus rentas a los de los Estados pobres, y con ello el problema quedaría resuelto, no es fácilmente realizable. La desaparición de la miseria de las naciones pobres ha de buscarse fundamentalmente en la buena política económica de sus gobiernos, que eleve de forma definitiva su producción de bienes. La caridad internacional como institución permanente no es viable por varios motivos. Sin una buena política económica de los gobiernos de países hoy pobres, las ayudas procedentes del exterior tendrían resultados efímeros. Pero supuesta esta buena política, ¿puede la ayuda de los países más avanzados acelerar el desarrollo de los más pobres? Creemos que sí, aunque autores eminentes, de los que sentimos discrepar, sostengan la opinión contraria.

Peter Bauer y otros economistas afirman que el desarrollo ha de ser fruto del propio esfuerzo y que la ayuda del extranjero significa una injerencia que, a largo plazo, perturba y retarda el desarrollo. En los siglos XVIII y XIX, Inglaterra, Francia, Alemania y Suiza, y en menor escala España, Italia y otros países, se desarrollaron con sus propias fuerzas, es decir, con su trabajo, su ahorro y su inversión. No hay otro modelo válido de desarrollo: los países hoy pobres deberán seguir aquel ejemplo si quieren que sus poblaciones lleguen a vivir mejor.

La ayuda internacional consiste a veces en bienes de consumo, como cereales y otros alimentos. Con frecuencia, éstos se han podrido en los puertos, en los aeropuertos o en las estaciones de ferrocarril de llegada, por falta de medios de transporte y de organizaciones de distribución que los llevaran a los núcleos de población hambrienta. Cuando la ayuda ha consistido en medios financieros, éstos han ido a parar a manos de los gobernantes, políticos y funcionarios, que muchas veces no los han destinado a las finalidades que perseguían los donantes. No han servido para financiar la puesta en cultivo de nuevas tierras, para mejorar los cultivos existentes o para construir las instalaciones industriales modestas que necesita un país en vías de desarrollo. A veces han sido destinados a armamentos, otras a proyectos industriales que los gobernantes creen que dan prestigio; muchos países en vías de desarrollo han tenido y tienen la ambición de poseer una compañía de navegación aérea, una gran central eléctrica y una gran empresa siderúrgica, y estos planes grandiosos se han antepuesto a planes menos vistosos, pero más conducentes a la elevación del nivel de vida. En ocasiones, los fondos financieros de ayuda han ido simplemente a engrosar la fortuna personal de los políticos y de sus amigos.

Peter Bauer y sus seguidores siguen diciendo que la ayuda internacional casi siempre favorece la planificación central en el país que la recibe. La ayuda suele ser de gobierno a gobierno y por esto va a parar a la Administración y a las empresas estatales. No fomenta casi nunca las empresas privadas ni las iniciativas individuales, ni el ahorro y el deseo de trabajar. Las empresas privadas no sólo no suelen recibir ayuda extranjera, sino que se encuentran con la competencia incrementada de las empresas públicas favorecidas por tal ayuda. Las personas de los países asistidos, generalmente relacionadas con el sector público, al cabo de unos años de reiterarse la asistencia, pasan a creer que han adquirido un derecho permanente a ella. Ello les hace olvidar la necesidad del trabajo, del ahorro, de la corrección de conductas equivocadas o deficientes. El resultado final de la ayuda extranjera es la rutina, la pereza, el aumento de la burocracia, la debilitación del espíritu empresarial.

En toda esta argumentación hay una gran parte de verdad que debe ser tomada en cuenta por las personas de buena voluntad que traten de promover u organizar ayudas de los países ricos a los pobres. Pero, no obstante, si estas ayudas se organizan con las debidas precauciones, su balance puede ser altamente positivo.

Hay, en primer lugar, aquellos casos de necesidad de ayuda que exigen socorro urgente, prescindiendo de consideraciones sobre el futuro que no sea el futuro inmediato. Uno de ellos es el que se planteó hace un par de años en Etiopía, donde la trágica combinación de una sequía prolongada, una guerra civil y un gobierno comunista, empeñado en una transformación social radical en medio de aquellas circunstancias, puso a millones de personas al borde de la muerte por inanición. Muchas de ellas sucumbieron efectivamente, pero una ayuda de los Estados europeos con economía de mercado, excepcionalmente generosa y bien organizada, ha podido evitar males mayores y lograr que en los momentos actuales la situación esté relativamente controlada.

Para los casos más frecuentes de subdesarrollo y miseria menos acentuada hay una serie de actuaciones que difícilmente pueden tener un balance satisfactorio. El balance será más favorable cuanto mayor sea la combinación de generosidad y prudencia con que tales actuaciones se lleven a cabo y cuanto más se eviten los riesgos de la ayuda internacional que señalan los críticos de la misma.

Pueden llevarse jóvenes de los países asistidos a estudiar en las universidades y otros centros docentes de las naciones avanzadas. Normalmente, los resultados de estas actuaciones serán muy ventajosos.

Los médicos, empresarios, maestros, juristas, ingenieros, peritos, etc., bien preparados pueden contribuir decisivamente al desarrollo de su país. Existe el peligro de que tras haber realizado sus estudios, los nuevos profesionales no quieran regresar a él y prefieran quedarse a trabajar en el que se han formado o en otro de alto nivel económico. Convendría hacer lo posible para evitar esta «fuga de cerebros», pero esto deberá hacerse sin coartar la libertad personal.

Otra actuación puede ser la creación, en el país asistido, de centros de enseñanza, hospitales, cámaras de comercio e industrias y otras instituciones culturales y económicas. Lo más indicado es que instituciones de los países avanzados creen, sin ánimo de lucro, filiales, sucursales o dependencias en los países en vías de desarrollo.

Otra posible forma de ayuda es la promoción de empresas privadas en los países en vías de desarrollo y el estímulo de las existentes. No es fácil: la existencia de empresas supone una serie de circunstancias poco frecuentes en tales países, pero su eficacia para estimular el desarrollo es difícil de exagerar.

Las organizaciones ecologistas de los países ricos y los particulares y otras instituciones de los mismos pueden cooperar a la conservación de los recursos naturales de los países en vías de desarrollo: aire, agua, bosques, tierra, etc. La cooperación puede consistir en ideas, experiencias o medios financieros.

Las investigaciones privadas, hechas por empresas o particulares de países ricos, con ánimo de ganancia, no pueden, naturalmente, considerarse ayudas, pero, salvo casos excepcionales, significan un gran beneficio para el país en que tienen lugar. Además, con frecuencia estas inversiones van aliadas a las formas de ayuda a que nos hemos referido o a otras análogas: las empresas inversionistas pueden conceder becas a sus trabajadores y a los hijos de los mismos, crear hospitales, instituciones culturales, etc. Pueden también suscitar la aparición de empresas privadas indígenas, como suministradoras, compradoras, productoras de artículos complementarios, etc.

Todas estas formas de ayuda pueden prestarlas los gobiernos, los ciudadanos, las empresas privadas y las instituciones de toda clase de los Estados desarrollados. La ayuda de los gobiernos es la que tiene más inconvenientes. En primer lugar, puede crear una relación de dependencia política con el gobierno que la presta. Pero, sobre todo, puede fomentar en el país ayudado el colectivismo, la burocracia, la rutina y, en definitiva, la pereza y la abulia. En cambio, la ayuda de particulares y empresas e

instituciones privadas puede estimular el espíritu de iniciativa y el amor a la libertad.

Entre las instituciones que pueden suscitar y canalizar la ayuda económica a las naciones en vías de desarrollo y colaborar en ella figuran las entidades religiosas en general y destacadamente las Iglesias cristianas y, sobre todo, la católica. Esto no quiere decir que deban interesarse de manera permanente en empresas comerciales, industriales o financieras: sólo en casos aislados esto será aconsejable. Pero el estudio de los problemas económicos del mundo, la labor de intermediarios en proyectos que prometan ventajas para los países pobres, las relaciones públicas en estas materias, parecen ser tareas muy adecuadas para los sacerdotes y los demás miembros activos de las Iglesias. Ayudar a eliminar en el mundo moderno el hambre, la pobreza, la enfermedad y la ignorancia es una meta que merece la más viva atención de los cristianos.

El lector interesado en estas materias puede consultar la *Revista del Instituto de Estudios Económicos* 1/1986, titulada *Religión y economía*, Madrid, 1986.

LA CONTENCIÓN DEL GASTO PÚBLICO

LA CONTENCIÓN DEL GASTO PÚBLICO

Por CRISTÓBAL MONTORO ROMERO

El Estado pocas veces crea... Puede hacer una magnífica edición de las obras de Shakespeare, pero no conseguir que se escriban.

ALFRED MARSHALL

«The Social Possibilities of
Economic Chivalry»
Economic Journal (1907)

Las variadas formas del intervencionismo público

Centrar el estudio del sector público moderno en el gasto público tiene ventajas indudables. En efecto, en la figura del gasto se sintetizan bastante bien las funciones que la Administración lleva a cabo en cumplimiento de las demandas de la sociedad. Sin embargo, no sería correcto que la polémica actual sobre dichas funciones tuviese como único polo de atención a las diferentes partidas de gasto de las Administraciones Públicas. Existen otras varias a través de las que estas últimas influyen, en ocasiones decisivamente, sobre las condiciones en que los agentes privados llevan a cabo su actividad. Cuestión aparte es que la mayoría de esos otros procedimientos resulten de difícil cuantificación, lo cual propicia un olvido, una marginación, que no se corresponde con su auténtico relieve.

Algo así sucede con la regulación legal, esto es, con el modo en que las leyes condicionan la forma de las funciones de producción y de consumo de la economía. Que la regulación legal es hoy muy amplia, quizás incluso demasiado, es algo que está fuera de toda duda. Es fácil escuchar referencias continuas, normalmente en forma de quejas, a la extensa red legislativa, cuyo cumplimiento burocratiza la conducta de amplios sectores

de la sociedad. Con frecuencia, los trámites administrativos suelen constituir un obstáculo, a veces insalvable, para poner en marcha una actividad empresarial y para llevarla a buen puerto.

Aún reconociendo la validez de críticas como las anteriores, no debe subvalorarse la regulación legal considerándola como un producto del azar o del capricho político. Antes al contrario, en la mayoría de los casos pretende dar respuesta a exigencias concretas de amplios grupos de la sociedad, como mejorar la calidad de vida, proteger al consumidor, garantizar la salud y la seguridad del trabajo, prevenir los accidentes en el transporte y casi inagotable etc., en el que va incluida la protección a la empresa. Es muy difícil, cuando no imposible, evaluar los costes de las regulaciones en una sociedad moderna. Quizás esa misma imprecisión a la hora de medir el coste, y sobre todo cuando se trata de conocer quién lo soporta en última instancia, sea una de las causas de su rápida extinción a menudo mientras los beneficios son obtenidos por grupos sociales concretos, que abogarán por tanto por su implantación, los costes quedan diluidos a lo largo de la estructura social. En ocasiones sólo se está en condiciones de conocer el coste derivado de los medios utilizados por la Administración para hacer que se cumpla el ordenamiento legal. Pero obviamente ésta es tan sólo una parte del coste, y no la más importante.

La fácil venta de la regulación legal en los mercados políticos contribuye a explicar su éxito. Es casi inevitable que la clase política ofrezca a sus electores una ordenación más adecuada de la sociedad y de la economía, máxime cuando el procedimiento no parece en principio demasiado costoso. Por otro lado, para una fracción considerable del funcionariado público la aplicación de la normativa legal constituye su razón de ser por lo que no debe extrañar que sea proclive a la continua extensión del proceso. En ocasiones, este tipo de intervenciones son alternativas del gasto público, pero en otras muchas no sucede así, hasta el punto de que el segundo sirve de acicate para la proliferación de la normativa legal.

Es difícil conocer el grado de intervencionismo que soporta una economía. Los indicadores susceptibles de ser utilizados adolecen de escasa fiabilidad y, en general, de notable imprecisión. Como mucho permiten una aproximación al problema. Pero algunas intervenciones reguladoras tienen gran importancia, pues sus efectos se hacen sentir hasta en el último rincón del aparato productivo. Tal sucede con las que tienen lugar sobre el sistema financiero, sobre el mercado laboral y sobre el comercio exterior. Lamentablemente las regulaciones de esta naturaleza suelen convertirse en obstáculos para el desarrollo de la economía, con independencia de que un cierto grado de las mismas resulte necesario.

Otra clase de intervenciones públicas de notable relieve, y cuya presencia se excluye en las mediciones que se ciñen al gasto, es la que reviste la forma de la empresa pública. Precisamente, a la crisis de identidad de esta figura, y más en concreto a la privatización como solución a sus numerosos problemas, se dedica el número 1/1985 de la *Revista del Instituto de Estudios Económicos*. Al igual que sucede con las regulaciones, la empresa pública es, con frecuencia, una alternativa al gasto público. Así ocurre cuando la Administración, en cualquiera de sus niveles, opta por llevar adelante la producción de bienes y servicios para después venderlos en el mercado, en lugar de subvencionar a una empresa privada para que lleve a cabo esa labor o incluso en lugar de financiar directamente al consumo, práctica esta última que incrementaría la demanda. Pero no es menos cierto que la empresa pública es una receptora neta de transferencias de todo tipo procedentes de las Administraciones Públicas, contribuyendo a ensanchar el déficit de éstas, lo que ha propiciado soluciones drásticas, como su traspaso al sector privado.

Existen aún otras formas de intervención pública menos conocidas por los ciudadanos y por ello más ovidadas en la polémica sobre el tamaño del sector público. Sin embargo, sus efectos sobre la economía tienen un relieve muy destacado. Entre estas actuaciones menos populares se encuentra la concesión de préstamos y avales por la Administración, práctica que no debe entenderse como un gasto, pero sí como un riesgo que puede desembocar en gasto y que en algunos países llega a ser un instrumento clave de la política económica aplicada por el Gobierno.

También suelen tener gran trascendencia los «gastos fiscales», concepto que abarca al conjunto de exenciones fiscales —en definitiva, reducciones de los ingresos públicos— que se conceden con el ánimo de favorecer a determinados grupos sociales, a sectores productivos concretos o a ciertas zonas. Existen dificultades evidentes a la hora de cuantificar una categoría de gastos tan peculiar, lo que impide establecer comparaciones fiables entre los países. En general, parece detectarse una tendencia al aumento de los «gastos fiscales», propiciada por las restricciones, cada vez mayores, con las que se van encontrando el gasto público normal.

A pesar de sus numerosos inconvenientes, los procedimientos de intervención pública que se acaban de resumir no deben pasarse por alto en el debate sobre las funciones que corresponden al sector público en una economía avanzada, en lo que son ya las postrimerías del siglo xx. Centrarse exclusivamente en la observación del gasto puede ofrecer una imagen desdibujada de la amplitud de la intervención pública sobre la economía.

Aunque no es menos cierto que un volumen grande de gasto público sirve de trampolín para el resto de los procedimientos.

Crisis económica y sector público

El considerable crecimiento que experimentan las actividades del sector público tras la Segunda Guerra Mundial encuentra un firme valedor en la filosofía keynesiana, ya por entonces ampliamente difundida. De acuerdo con sus contenidos básicos, el Estado puede y debe intervenir para compensar la evolución cíclica de la economía, a través de una estrategia de conducción activa de la demanda agregada. Para poder llevar a cabo una actuación de esta naturaleza, el sector público ha de contar con un tamaño más bien grande, pues delante tiene la ingente tarea de conseguir un equilibrio económico con pleno empleo de los recursos y de alcanzar un orden social más justo, reduciendo la conflictividad social hasta el punto de marginarla del ámbito de la empresa.

Progresivamente, una Administración de mayor tamaño se convierte en un agente más sensible a la evolución del ciclo económico. Así sucede con los impuestos, cuya elasticidad-renta se va elevando a medida que su recaudación depende de la capacidad de generar ingresos de amplios colectivos de contribuyentes. Igual ocurre con un gasto público cada vez más empeñado en el compromiso de garantizar a los ciudadanos unos mínimos vitales relativamente elevados y en la tarea de procurar una auténtica igualdad de oportunidades. El cumplimiento de estas últimas funciones explica la rápida expansión del «estado del bienestar» en las sociedades industrializadas.

En general, el crecimiento de los ingresos públicos no ha sido capaz de seguir el rápido ritmo experimentado por el gasto público. A ello se ha debido la generación de unos abultados déficits, especialmente agudizados en la fase del ciclo que comienza en 1973:

En la etapa anterior, el inexorable crecimiento de la presión fiscal no planteaba problemas especiales. Fue aquél un tiempo en el que la renta disponible aumentaba sin cesar, lo que hacía más llevadero el pago de las cargas públicas. El ciudadano medio no identifica plenamente el impuesto con el coste de la demanda de servicios públicos —libres de precio—, sin duda por las características del sistema electoral más que por un desconocimiento personal. Además, está el recurso a la deuda pública, que, aparte de sus preocupantes efectos económicos, tiene un coste menor en términos de votos políticos que la exigencia de mayores impuestos.

En resumen, una visión optimista de la sociedad respecto a las funciones atribuidas al sector público, e incluso a la eficacia con que éste las lleva a cabo, está en el origen de la expansión del gasto público en la década de los sesenta. Son muchas las esperanzas que los diferentes grupos sociales depositan sobre las espaldas del sector público. Unas esperanzas que en buena parte se verán frustradas.

Son numerosos los autores que, desde la perspectiva de la ciencia política y de la sociología, estudian la crisis del Estado en sus diversas versiones como un fenómeno autónomo, con entidad diferente a la de la crisis económica. Profundizar en el contenido de esas ideas excede del propósito y de los límites de este trabajo.

Mayor interés tiene para nuestro análisis la identificación de las conexiones entre la crisis de la economía y los problemas que aquejan al sector público. A simple vista, parece claro que el advenimiento de una fase de considerables problemas económicos ha cambiado la opinión que la sociedad tenía de la actuación del sector público. Si con anterioridad el sector público había servido eficazmente al funcionamiento de la economía e incluso a la integración en el sistema de prácticamente todas las capas sociales, ¿por qué a partir del primer *shock* petrolífero la actuación se vuelve torpe, incluso contraria a lo que debía ser una estrategia de superación de las nuevas dificultades?

Sin duda, la respuesta hay que buscarla en la naturaleza de la crisis económica que padeció el mundo industrializado. Por un lado, la economía se ha internacionalizado en sus relaciones básicas hasta unas cotas desconocidas en la Historia. Por otro, se pone en marcha una nueva revolución tecnológica que vendrá a alterar los modos de producción, los precios relativos de los factores productivos y, por tanto, el uso que el sistema económico hace del trabajo y del capital. De forma patente, los diferentes sectores de la actividad económica modifican su peso en el conjunto del sistema y una nueva generación de empresas hace su aparición. En paralelo, se desencadena una serie de desequilibrios económicos, como el paro, la inflación, el saldo de la balanza de pagos, ante los cuales la política fiscal se muestra impotente, poniéndose en evidencia lo que desde el mundo de la doctrina se venía temiendo. Por su parte, los mercados financieros hacen gala de una considerable inestabilidad.

La situación que tan sucintamente acaba de describirse afecta al sector público de modo directo. La labor de planificación, de ordenamiento de la economía, deviene poco menos que imposible: son demasiadas las incertidumbres abiertas como para poder realizarla con una mínima garantía

de éxito. En unos momentos en los que el futuro no se adivina con claridad, las señales del mercado cobran un relieve singular. Aquellos países que tienen mayor rigidez en su estructura económica, los que más proteccionistas se muestran respecto a las relaciones exteriores, van a ser los que peor se ajusten a unas condiciones que la crisis económica redefine de forma continua.

Puede decirse que, ante las nuevas circunstancias, el sector público es el primer sorprendido. Además, su capacidad de adaptación es pequeña, debido a los numerosos vicios de funcionamiento que atentan a su estructura organizativa. Pero ante el conjunto de la sociedad su responsabilidad en la solución de la crisis es grande. Con anterioridad se ha mostrado como el promotor del crecimiento. Llegadas las dificultades, no vale responsabilizar de éstas al sector privado. La esfera pública es ya demasiado amplia como para no recibir las críticas de una sociedad cuyas expectativas de mejora continua de su nivel de bienestar se ven insatisfechas.

Objetivos y eficacia del sector público

La polémica sobre las funciones del sector público en una sociedad desarrollada tiene como referencia inevitable la tensión entre los objetivos de equidad y eficiencia. La evolución del gasto público a lo largo de las últimas décadas muestran con claridad que es la partida de transferencias la que mayor crecimiento ha experimentado. Se viene produciendo, pues, un cambio en la composición del gasto, en el que el perdedor neto es la inversión, mientras que se favorece la extensión del ámbito del «estado de bienestar» —enseñanza, sanidad y pensiones de todo tipo— frente a la provisión de bienes colectivos típicos, como son la Defensa, la Administración Pública o los servicios económicos. Esta estrategia, deliberada o no, de dar primacía a los beneficios sociales percibidos directamente por el individuo frente a los de carácter colectivo equivale a otorgar una prioridad neta al objetivo de redistribución.

Pero la crisis económica que se desencadena a partir de 1983 ha traído una redefinición de la productividad y de la competitividad internacional de las economías, ante la cual el sector público no puede permanecer ajeno. Lo que hoy se cuestiona prioritariamente es la incidencia microeconómica y, en concreto, los efectos perversos que se derivan de una ampliación continua de la esfera pública. En otras palabras, el viejo tema de los incentivos económicos en la Hacienda Pública vuelve hoy con renovados bríos,

subrayando el análisis de los efectos producidos sobre la motivación de los agentes económicos, sobre la libertad de elección y, en definitiva, sobre la capacidad del mercado para lograr una óptima asignación de recursos.

Los estudios disponibles no son demasiado claros al respecto, y es que los indicadores no tienen la sensibilidad suficiente como para alcanzar conclusiones definitivas. Pero poca duda cabe de que un sector público de magnitud tan considerable no permanece neutral. Antes al contrario, lo normal es que se den efectos económicos, tanto en la vertiente del gasto, como en la del ingreso, no deseados por los poderes públicos, haciendo, por ejemplo, que las propias prestaciones de desempleo prolonguen el paro o que se desestime el trabajo, el ahorro y la realización de inversiones a partir de una fiscalidad incurra en un proceso de crecimiento incesante y desordenado.

Existe una incoherencia básica en un gasto público cada vez más voluminoso y crecientemente inclinado hacia el objetivo de redistribución y el allegamiento de los recursos necesarios para financiarlos. A fin de cuentas, estos últimos tienen dos fuentes básicas: la exacción eminentemente coactiva de rentas del sector privado o la apertura de un déficit. En cuanto a los impuestos, es casi imposible que su avance no cercene las posibilidades de desarrollo del aparato productivo, a pesar de que su crecimiento haya sido insuficiente para financiar al gasto.

En lo relativo al déficit público, es bastante común la preocupación por su amplitud y por la abultada emisión de deuda pública a la que su persistencia ha dado lugar. El hecho de que la reducción de los desequilibrios financieros del sector público se haya convertido en el objetivo principal de las políticas presupuestarias de la práctica totalidad de los países desarrollados, muestra que la existencia del temido efecto *crowding out* ha pasado de ser una amenaza a una serie realidad. Especial inquietud suscita la aparición de déficits públicos de naturaleza estructural, y no tan sólo por el desplazamiento del sector privado a que dan lugar en el presente, sino por las expectativas que introducen en los mercados financieros sobre el mantenimiento de los tipos de interés en los niveles altos, con la consiguiente influencia negativa en los planes de inversión empresarial a medio plazo.

También existe hoy una duda razonable en cuanto a los resultados alcanzados, en la práctica, por el objetivo de redistribución de la renta. Ya nos hemos referido con anterioridad a esta tarea, identificándola como el principal impulsor del crecimiento del gasto público en la economía occidental. El presupuesto público se ha convertido, con ello, en la arena sobre la cual se derimen las tensiones distributivas de nuestra época. Ahora

bien, puede que al final del proceso los resultados no sean tan esperanzadores como el volumen de recursos comprometidos en el empeño pudiera hacer pensar.

Para conocer los logros del proceso redistributivo provocado por las finanzas públicas es necesario identificar previamente quiénes son los beneficiarios del gasto y quiénes los que acaban pagando los impuestos. Obviamente, el cumplimiento de esa condición necesaria no resulta nada fácil. Según la Organización de Cooperación y Desarrollo (OCDE), es de destacar el papel relevante que tienen las transferencias monetarias recibidas por los preceptores de rentas bajas. En cuanto a los restantes gastos públicos, los beneficios que confieren se reparten en el total de manera casi uniforme entre las diversas ramas de renta, beneficiando pues, relativamente más aquellas que se sitúan en los tramos más bajos. Sin embargo, en numerosos países la fiscalidad en su conjunto aparece como primordial a la renta a lo largo de la mayoría de la escala y carece en consecuencia de efectos redistributivos importantes. Para la mayoría de las economías familiares que se encuentran en los tramos medios de renta, el resultado es que los beneficios que les confieren las transferencias y otros gastos públicos se compensan con los impuestos que soportan.

Además, no debe olvidarse la conexión existente entre los objetivos de redistribución y de contribución a la asignación eficaz de recursos y a la estabilidad y el crecimiento de la economía. Una cosa es que su armonización no resulte siempre fácil y otra muy distinta que se conviertan en antagónicos. Un sector público cuya actuación se constituye en un obstáculo para el desarrollo, alimentando al mismo tiempo la ineficiencia del sistema productivo, puede anular en la práctica los resultados conseguidos en el campo de la redistribución, pues hace que las clases con renta más bajas no experimenten mejora alguna en su nivel de bienestar, al resultar especialmente castigadas por la inflación y el paro.

Las causas del crecimiento del gasto público

El crecimiento del gasto público es una tendencia cuya explicación se encuentra en múltiples factores, en lo que constituye una amplia reunión de elementos económicos, culturales, sociológicos y políticos. En última instancia, hay que referirse a la historia y a la evolución política de cada país para hallar una justificación suficiente de lo sucedido. En determinados momentos, el avance del gasto ha experimentado auténticas aceleraciones en la mayoría de los países, como ocurrió entre los años 1973 y 1975, a raíz

del primer *shock* petrolífero y de la reacción de los poderes públicos. De entonces data, precisamente, la génesis de un abultado déficit público, que tan solo recientemente se está logrando moderar.

La indagación de las causas del crecimiento del gasto público exige considerar la demanda que del mismo realiza una sociedad con un alto grado de desarrollo. Pero sucede que la peculiar naturaleza de la demanda de bienes y servicios públicos la aleja del análisis propiamente económico. Al no existir revelación clara de preferencias, ha de acudir a los mecanismos políticos, a los sistemas de votación, y la forma concreta que éstos adoptan no es neutral sobre los resultados. En este punto, resulta vital la información disponible para el consumidor de bienes públicos, en su papel de votante político y como tal sujeto a influencias y a condicionamientos distintos de los que se dan en el mercado económico. La existencia de fenómenos de ilusión financiera y presupuestaria, a partir de los cuales el votante no adquiere una idea adecuada ni de la utilidad que le reportarán los gastos públicos, ni de los costes que habrá de sufragar, son de la mayor importancia. La no aplicación del sistema de precios en la distribución de bienes públicos provoca con frecuencia situaciones de demanda artificialmente elevada.

Otras explicaciones —complementarias más que sustitutivas de las anteriores— ponen el acento en la vertiente de la oferta. Entre los planteamientos en esta línea se encuentra la observación del efecto de los precios relativos, entendiendo por tal la tendencia de los costes de los servicios públicos a aumentar por encima de la inflación. El porqué los precios de los servicios públicos crecen más rápidamente que el valor monetario del conjunto de la economía lleva a cuestionarse la eficacia con que esos bienes son provistos en relación a como lo haría el mercado. Desde luego, la comparación no es sencilla, en especial cuando se considera que el gasto público no debe identificarse con la producción de servicios públicos, pues una cosa es que el presupuesto comprometa unos recursos para llevar a cabo unos determinados gastos y otra los resultados que en la práctica se consiguen.

De cualquier modo, la peculiar estructura de coste que tiene la producción pública se encuentra en la base de la explicación del mayor crecimiento del precio relativo de los servicios públicos. En concreto, la circunstancia de utilizar más intensivamente el factor trabajo, junto a las motivaciones que rigen la conducta del funcionamiento público y el elevado poder de los sindicatos, explica un avance de los salarios que no se corresponde con incrementos de la productividad. A ello ha de añadirse la menor renovación técnica del equipo productivo utilizado por la Administración, en especial a

partir de las restricciones que sufren los gastos de inversión. Todo ello conduce al llamado «retraso de la productividad», efecto puesto de manifiesto por W. J. Baumol.

Es difícil concretar en qué área específica de la Administración Pública se genera la ineficacia relativa con que ésta suele realizar sus funciones. El hecho de que la prestación de servicios se realice la mayoría de la veces en una situación cercana al monopolio, aislada por tanto de las exigencias propias de un ambiente competitivo como es el mercado libre, consolida situaciones de deficiente gestión, organizaciones obsoletas y plantillas sobredimensionadas. Los intereses de las diferentes categorías de funcionarios suelen ser decisivos al respecto. En numerosas ocasiones, la oferta de servicios públicos depende de las decisiones tomadas por colectivos de funcionarios de notable influencia —como profesores o médicos—, que carecen de interés por equilibrar los costes y los beneficios, y que prefieren llevar el servicio a niveles máximos y no optimizarlos.

Tendencia al futuro

El avance hasta ahora imparable del gasto público evidencia un paulatino debilitamiento en el control de esa variable macroeconómica tan fundamental. El cambio producido en la estructura del gasto ha agudizado la sensibilidad de éste, tanto ante las vicisitudes de la economía, como frente a la evolución de la demografía. Particulares y empresas se sienten hoy con derecho a transferir una parte considerable de sus riesgos sobre las espaldas del Estado. La aplicación exhaustiva en la actualidad de unos derechos procedentes de etapas en las que las perspectivas económicas eran mucho más favorables, ha dotado al crecimiento del gasto de mayor autonomía, otorgándole una dinámica propia. Si a ello se une la elevada obligación generada por el servicio de la deuda pública, no debe extrañar que una parte sustancial del gasto esté creciendo sin contención.

Conseguir una dimensión adecuada del gasto público, compatible con un sector privado floreciente, exige la revisión de los supuestos que han propiciado un crecimiento excesivo de aquél. Recientemente han proliferado las reformas que van contra el incrementalismo anual y en la línea de incluir los presupuestos en programaciones plurianuales. Sin embargo, el concepto mismo de programa ha sido muy poco útil, en la práctica, en la tarea de contener un gasto incrementado tradicionalmente año a año. Se hace necesario progresar aún más en la estrategia de introducir nuevas técnicas

presupuestarias que propicien las reducciones de los gastos de funcionamiento.

Mejorar la eficacia del sector público constituye una necesidad prioritaria si se desea aumentar la productividad del conjunto del sistema económico.

Esa mejora pasa por un mayor uso, en el ámbito de los servicios públicos, del mecanismo de los precios y por la introducción de los criterios de competencia y productividad que imperan en el mercado. En numerosas ocasiones, ello equivale a la apertura de un proceso de privatización de largo alcance, dependiendo siempre de la naturaleza del servicio público de que se trate. Lo que una hipotética privatización no debe olvidar es que la presencia del sector público en la oferta de algunos servicios tiene su justificación última en razones de equidad social y redistribución. Así, garantizar el acceso de las capas de población menos favorecidas a la oferta de bienes y servicios públicos constituye una tarea irrenunciable del Estado moderno, si bien ello resulta perfectamente compatible con una provisión más eficiente de recursos económicos que la que hoy se realiza.

Uno de los desafíos más importantes que tiene ante sí el sector público se refiere a la tarea de distribución equitativa de la renta, objetivo que explica en medida considerable el avance del gasto público en este siglo. Existen varios síntomas que apuntan hacia una contención del gasto del «estado de bienestar» en el futuro. Por un lado, figuran hechos como el que algunos de los servicios han alcanzado ya una cobertura máxima, que las prestaciones reales, como en el caso de las pensiones, se encuentran más cercanas a la renta media y que la evolución de la demografía será más favorable en el futuro. A pesar de ello, no resultará sencillo contener el gasto público social en los límites impuestos por unas condiciones de la economía que hoy se vislumbran muy difíciles. Hay una inercia considerable en estos gastos, que puede servir de trampolín para un crecimiento en los próximos años. De hecho, son pocos los países que han logrado estabilizar el peso de los gastos sociales en el Producto Interior Bruto (PIB), a pesar de que han sido muchos los que se lo habían propuesto.

Los estudios de la OCDE muestran que no es mucha la eficacia conseguida en términos de distribución de la renta. En otras palabras, parece que el esfuerzo redistribuidor que justifica en tan cuantiosa medida la actividad del sector público resulta un tanto baldío, en el sentido de que una parte considerable de la población acaba recibiendo unos beneficios del gasto de cuantía similar al esfuerzo que soporta en forma de pago de impuestos. Ello abona la idea de que podría reducirse el peso de este objetivo sin causar graves costes sociales.

Estrategias de reducción del gasto público

El último de los documentos incluidos en esta *Revista* constituye una significativa muestra del diseño de una estrategia orientada a la reducción del gasto público. Un primer aspecto a considerar es la definición, sin duda muy compleja, del nivel óptimo de participación del sector público en la economía nacional. Para disponer de esa definición cabe servirse de criterios históricos o de comparaciones internacionales, pero lo que no se debe es reducir el problema del volumen del gasto público a la eliminación del déficit, pues ello equivale a considerar como óptima la presión fiscal existente en un momento determinado.

Una vez decidido el volumen de gasto a recortar, hay que pasar a cuestionarse el ritmo a imprimir a su hipotética reducción, que dependerá de los efectos que se ejerzan sobre la demanda agregada de la economía y de la viabilidad de minorar algunas partidas como son los gastos de personal. Hoy día, una estrategia de despidos masivos de funcionarios parece poco viable, por lo que en este terreno el gradualismo es casi inevitable.

Una cuestión vital en toda estrategia reductora del gasto público es su distribución entre capítulos. Así, una primera opción a plantear es la reducción lineal del conjunto del gasto. Es ésta una práctica de la que se encuentran escasas experiencias históricas (California, 1978-1979, o Chile, 1973), pues ni los presupuestos de la señora Thatcher ni los del presidente Reagan se han orientado en esta dirección. En general, son reacciones de gobiernos que se enfrentan, de modo inesperado, a graves problemas presupuestarios.

Entre otros, destaca un argumento de notable contundencia a la hora de oponerse a los recortes lineales de gasto: si el crecimiento excesivo de los gastos públicos obedece a las presiones de los grupos de intereses —incluida la burocracia— y a los propósitos de redistribución de la mayoría, entonces no todos los gastos actuales de nuestro Estado pueden tener el mismo rango. Ello significa que los recortes deberán limitarse a aquellos gastos que benefician a determinados sectores industriales «subvenciones», redistribúyen en favor de grupos sociales no necesitados «prestaciones sociales» o sirven para ofrecer —a nivel burocrático y casi siempre de forma gratuita— servicios públicos que la economía privada podría generar a costes más bajos. Significa, asimismo, que no se deberán recortar, en modo alguno, otros gastos cuya finalidad sea la producción de verdaderos bienes públicos (Defensa Nacional, policía, justicia penal, determinadas inversiones en infraestructura). Se trata de bienes que la economía privada, por su

naturaleza, no debe proveer o bien no puede ofrecer en las mismas condiciones que el sector público, puesto que benefician —sin costes adicionales significativos— a todos los ciudadanos. En la medida en que el Estado ha ido asumiendo cada vez más funciones que no le son propias, estas tareas «genuinas» del Estado probablemente incluso hayan sido desatendidas de modo creciente.

La decisión de en qué nivel de la Hacienda Pública hay que practicar los recortes es también de la máxima importancia. Téngase en cuenta que la viabilidad de la reducción va a venir condicionada por la reacción política del ciudadano. Ello hace especialmente difíciles las reducciones decididas únicamente «desde arriba» y aplicables a gastos realizados en actividades muy próximas al contribuyente. Es importante buscar el estímulo del funcionario en esa práctica mediante un sistema de incentivos y premios. El papel de los cargos directivos resultará básica, y entre ellos debería darse una cierta movilidad. La creación de un «comisario de ahorro» en cada departamento, cuyo éxito profesional dependa del ahorro de costes, puede resultar interesante al respecto.

Exigir una mayor transparencia de costes es vital para utilizar los recursos disponibles del modo más eficaz. La transparencia de costes significa la posibilidad de su comparación, que nos indicará cuanto puede costar un servicio público y hasta qué punto las diferencias de calidad justifican una diferencia de costes. Para cada ámbito de funciones hay que establecer comparaciones periódicas entre los distintos estados federales, distritos administrativos, autonomías y municipios. Los resultados de estas comparaciones de costes deben publicarse y habrá que exigir a las autoridades con costes superiores al promedio que den una explicación pública ante un organismo de control financiero. Además de establecer comparación de costes interdepartamentales e interregionales, también es necesario realizar comparaciones intertemporales. Las comparaciones de costes no se deben limitar a los distintos departamentos administrativos o a las empresas públicas, sino que han de referirse también a la oferta de servicios del sector estatal frente a la del sector privado. Aunque ha habido privatizaciones con éxito, es necesario establecer una estrategia general de privatización que parta del derecho a la competitividad.

La experiencia histórica muestra que es fácil que los gobiernos se comprometan a largo plazo a un esfuerzo de saneamiento. Para evitar los retrocesos en esta estrategia, ha de plantearse una reforma de la Constitución para que cualquier intento de aumento de la participación estatal (una vez depuradas las influencias coyunturales) necesite del

consentimiento explícito de los electores. La experiencia suiza y de varios estados federales americanos apunta en esta dirección. Dado que la intervención del Estado fiscal amenaza directamente a los derechos básicos de los ciudadanos, estaría justificado exigir una mayoría de dos terceras partes a la hora de aprobar un aumento de la cuota del gasto público, libre de influencias coyunturales.

Una mayor información sobre este asunto puede obtenerse con la lectura de la *Revista del Instituto de Estudios Económicos* 2/1985, titulada *La contención del gasto público*, Madrid, 1985.

**LOS EFECTOS DEL MERCADO
ÚNICO EUROPEO**

LOS EFECTOS DEL MERCADO ÚNICO EUROPEO

POR FERNANDO BECKER ZUAZÚA

«El comercio es la finalidad de la mayor parte de los contactos que tienen lugar entre las naciones civilizadas.

Tales contactos han sido siempre, y particularmente en la actualidad, una de las principales fuentes de progreso.»

JOHN STUART MILL
(1806-1873)

Principios de economía política

El Tratado de Roma tenía como misión esencial la creación de un Mercado Común. En su artículo tercero, se explicaban los distintos objetivos que iban a inspirar a la futura Comunidad Económica Europea (CEE): el desarrollo armónico de las actividades económicas, la expansión equilibrada, la estabilidad permanente, la elevación del nivel de vida y el estrechamiento de los vínculos entre los Estados miembros. Con la perspectiva que otorga el paso de más de treinta años, se puede afirmar que estos ambiciosos fines se han cubierto, aunque no por completo. La formación de la Comunidad Europea todavía se halla *in fieri*. La crisis de los años setenta y las dificultades del presupuesto comunitario dieron lugar a un marcado pesimismo, contrarrestado más tarde por el relanzamiento económico y por las nuevas incorporaciones de países a la Comunidad. Recientemente, los esfuerzos de A. Spinelli, Lord Cockfield y Jacques Delors culminaron en la aprobación del Acta Única Europea en 1986, que modifica los tratados constitutivos de la Comunidad.

Como ha señalado el presidente de la Comisión, Sr. Delors, ante la necesidad de poner a Europa en movimiento nada mejor que trazar una estrategia ensayada muchos años antes por Jean Monnet: establecer un motivo dinamizador y fijar un calendario para su logro. Así nació el objetivo de implantar en 1992 un mercado único europeo, libre de obstáculos a los intercambios, y punto de apoyo para una mayor cooperación entre los doce Estados miembros de las Comunidades Europeas.

La construcción del gran mercado europeo —de más de 300 millones de personas— a finales de 1992 se conseguirá con la aplicación de las 300 medidas programáticas contenidas en el «Libro Blanco» para la consecución del mercado interior, presentado por el vicepresidente de la Comisión, Lord Cockfield, de 1985. Asimismo, para aplicar los contenidos de tales medidas se necesitaba un cambio en el procedimiento de toma de decisiones que propiciase una mayor agilidad por parte de los países miembros. A tal fin, se adoptó el Acta Única Europea, que supuso una importante reforma del Tratado de Roma. Según sus dictados, la mayor parte de las decisiones relativas a la creación del mercado único europeo podrían ser adoptadas por mayoría cualificada del Consejo de Ministros, sustituyendo a la anterior regla de la unanimidad. Además, los poderes del Parlamento serían fortalecidos y se buscaría lograr un desarrollo más homogéneo entre las distintas regiones europeas que mejorase la cohesión entre los miembros de la Comunidad. (1).

A medida que se acerca la fecha inicialmente marcada como objetivo para la consecución del mercado único, la preocupación por hacer verosímiles los ambiciosos proyectos expuestos en 1985 ha ido en aumento. Aunque el ideal de la intergración europea se ha movilizado, el ritmo es lento debido a que las trabas y obstáculos a la eliminación de las barreras físicas, técnicas y fiscales se minusvaloraron en un principio. A esta causa de retardo se ha sumado la ampliación en 1986 a dos nuevos socios, España y Portugal, con lo que las disparidades regionales han aumentado. Esta situación ha exigido incrementar los compromisos comunitarios para alcanzar un crecimiento cooperativo para Europa que reduzca al mínimo los costes de la integración para los países menos avanzados y distribuya eficientemente los beneficios del gran mercado de enero de 1993. El establecimiento de un espacio común interdependiente va a exigir una serie de política destinadas a posibilitar una mayor cohesión europea.

(1) Tanto el Acta Única Europea como el «Libro Blanco» para la consecución del mercado interior y diversos análisis críticos sobre el mismo se encuentran publicados en la *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, número 4/1986.

Los estudios realizados por encargo de la Comisión sobre el grado de cumplimiento del contenido del «Libro Blanco» de 1985 confirman que el programa se desarrolla con una cierta lentitud, ya que están por abordar las partes más delicadas del mismo. Esto en absoluto quiere decir que no se avance, ya que de las trescientas propuestas que contiene el «Libro Blanco» han sido aprobadas por el Consejo de Ministros 126, lo que equivale al 46 por 100 del objetivo marcado para 1993.

Sin embargo, queda todavía mucho que hacer, pues los avances se han realizado en aquellos aspectos que presentan menos dificultades, obviando los auténticos escollos de la unificación del mercado, tales como la supresión de las fronteras físicas para personas y mercancías, la armonización fiscal, la unión monetaria y la dimensión social del mercado interior.

Dado que se trata de una oportunidad única en la historia de Europa, no conviene caer en un apresuramiento que haga resurgir los viejos problemas del proteccionismo y de la falta de competencia. La meta, en definitiva, es lograr todo lo contrario. El bienestar de los ciudadanos comunitarios dependerá del funcionamiento de mercados abiertos y fuertemente competitivos tanto en el ámbito intracomunitario como frente al resto del mundo.

Son varios los especialistas económicos que están alertando sobre el peligro de que Europa se convierta en una fortaleza. Los cambios estructurales y los procesos de distribución que va a originar el mercado único pueden inducir a aquellos sectores o empresas que no se hubieran preparado para ello a reclamar medidas proteccionistas que les resguarden de la pérdida de sus ventajas comparativas frente a la competencia extranjera. Aunque por parte de las instituciones comunitarias la intención no sea crear una «fortaleza Europea», existen riesgos fundamentados en el comercio agrario, en el industrial y en el de servicios.

Problemas del avance de la integración económica europea

El principal éxito de los países que forman la Comunidad Europea ha sido la eliminación de los aranceles y de las restricciones cuantitativas que obstaculizaban los intercambios comerciales entre sí. Sin embargo, todavía persisten importantes barreras, introducidas algunas de ellas en los últimos años en sectores básicos de la economía, como por ejemplo la agricultura y el acero. La realidad ha demostrado que la integración ha sido insuficiente en la mayoría de los mercados de factores y de servicios. En la práctica, el aumento de la integración queda todavía pendiente y los beneficios que cabía esperar de la unión económica en Europa no se han conseguido en su totalidad.

Los motivos que explican el insuficiente desarrollo alcanzado son profundos y de gran complejidad. Obedecen a razones históricas y de filosofía económica. La reconstrucción de la economía europea en los años cuarenta se basó en no escasa medida en el modelo de planificación francesa, que veía necesario el dirigismo de la política de inversiones. No en vano fue precisamente Jean Monnet, hombre clave en la posterior integración europea, el impulsor de la planificación francesa. Para que el modelo de «inversión dirigida» fuera eficiente debía contar con una elevada protección frente al exterior y la posibilidad de acrecentar sus propias tecnologías industriales para salvar el atraso inicial. Este planteamiento está condenado al fracaso cuando se aspira a ocupar los primeros lugares del desarrollo económico mundial, ya que carece de un factor esencial: «la competencia».

Desde una perspectiva más de filosofía económica, conviene observar que los supuestos que sirvieron de inspiración para el diseño de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM) y de la política agraria se encuentran próximos a lo que F. Hayek denominó el «racionalismo constructivista», basado en la presunción de conocimientos, que puede traer consecuencias catastróficas, como lo demuestra la experiencia de los totalitarismos en el mundo. Por contra, la escuela austriaca, cercana a los principios económicos de los autores ingleses y escoceses del siglo XVIII, desarrolló otro modelo de pensar. En él se apuesta por los conocimientos derivados de las experiencias habidas en otros muchos casos, por la competencia como proceso de descubrimiento, por las fuerzas naturales de ordenación del mercado o por las señales de los precios de carácter anónimo, que inducen a eliminar estrangulamientos y a evitar el despilfarro de recursos. Este último planteamiento ha obtenido buenos resultados en épocas pasadas y presentes, como es el caso del Japón y de los nuevos países industriales del área del Pacífico. También es postulado por instituciones que han trabajado por una mayor internacionalización de la economía mundial, como es el caso del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) o de la OCDE. En su base, el fin que se persigue es el libre comercio, que es el principio que alienta la consecución del mercado único europeo.

Otra de las causas que han retrasado el avance del proyecto europeo es que mientras se concedió suficiente influencia a las instituciones comunitarias, la integración de los mercados se desarrolló con gran facilidad en aquellos sectores en donde por razones objetivas podría producirse con una rapidez incluso superior a la esperada. De hecho, ello propició el desarme

arancelario para los productos manufacturados del interior y la creación de la Tarifa Exterior Común (TEC). El esfuerzo no fue desmesurado porque la adaptación no presentaba trabas importantes por plantearse entre seis países con grado de desarrollo industrial muy parecidos. En tales circunstancias, la mayor intensidad del libre comercio tiende a potenciar los intercambios intraindustriales y este proceso afecta muy levemente a la estructura global de toda la industria. Ello explica por qué fue posible implantar con mayor anticipación de lo esperado la unión aduanera en el sector industrial, que contó adicionalmente con el empuje que dicha actividad productiva tuvo durante la década de los sesenta. Una vez superado aquel momento, la integración europea se sumió en un permanente estancamiento. Las barreras comerciales no arancelarias obstaculizaban los intercambios de bienes y al tiempo se incrementaron las subvenciones. El Tratado de Roma comenzó a sufrir violaciones que fueron en aumento. Los datos revelan que si en 1974 las agresiones al Tratado motivaron 30 procedimientos judiciales, en 1985 se habían convertido en más de 500. Ello confirma que el proteccionismo se abrió paso de nuevo en el seno de la CEE.

Las sucesivas ampliaciones de la CEE por el Norte y por el Sur y las reducciones arancelarias con los países de la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA) suavizaron las presiones proteccionistas en el centro de Europa, a lo que contribuyeron también las negociaciones internacionales celebradas en el GATT.

Pero lo anterior no quiere decir que la Comunidad en su conjunto no haya aplicado de forma creciente restricciones comerciales no arancelarias. La mayoría de los países han restringido los intercambios de textiles, acero, automóviles, maquinaria, productos farmacéuticos, vino, carne de bovino, cerezas y patatas. La protección se reviste de un gran número de modalidades, como fijación de precios mínimos, garantías bancarias, obstáculos administrativos en los trámites aduaneros, las normas y los estándares técnicos y las leyes que protegen al consumidor.

Una última causa que explica el retraso del proyecto europeo es la escasa influencia que ha tenido hasta ahora la integración económica del sector servicios, precisamente cuando se ha convertido en el eje fundamental del crecimiento económico de los países más avanzados. Esta tendencia viene impuesta por la propia dinámica de la economía mundial, que permite a determinados países en vías de desarrollo producir bienes industriales que con anterioridad solamente eran fabricados en las regiones más prósperas, a los precios de ayer. No es casualidad que el sector servicios incluya la

mayor parte de las actividades cuya liberación es necesaria para la implantación del gran mercado interior: los transportes, las telecomunicaciones, los servicios financieros, el mercado de capitales, los seguros y las actividades de las profesiones liberales. Las dificultades para llevar a cabo la liberalización de estos apartados de la actividad económica provienen de las fortísimas regulaciones a que están sometidos estos sectores en los países miembros.

Barreras físicas, técnicas y fiscales

En las conclusiones básicas del «Libro Blanco» se refleja la necesidad de que se supriman numerosas barreras para que el gran mercado interior europeo de los años noventa sea realidad. Las barreras se han clasificado en tres grupos: físicas, técnicas y fiscales, aunque sin excluir otro tipo de obstáculos de naturaleza más imprecisa. Entre las primeras se incluyen las obstrucciones fronterizas dentro de la CEE, los controles aduaneros y la burocracia que todo esto lleva consigo. Las técnicas engloban las normativas sobre productos nacionales, reglamentos técnicos y legislación comercial y reglas sobre la contratación de compras públicas. Por su parte, las fiscales hacen referencia a los diferentes tipos de Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) y a los impuestos indirectos.

No es sencillo identificar con absoluta certeza las barreras más nocivas para el mercado único. Las encuestas realizadas a los empresarios suelen calificar como más negativas las de origen administrativo y aduanero, seguidas de la existencia de hondas divergencias entre las normas y reglamentos nacionales. La intensidad de sus efectos depende de las propias características del sector afectado. Así, las empresas manufactureras están especialmente influidas por los trámites aduaneros, las diferencias observadas en las estructuras fiscales y en las normas técnicas. Los servicios se ven más perjudicados por los reglamentos que impiden la competencia, y determinadas actividades, como las telecomunicaciones o la energía, son muy sensibles al proteccionismo practicado en los contratos públicos.

Las razones que justifican las barreras fronterizas son principalmente la compensación del IVA, las diferencias entre divisas en el comercio agrario, los controles veterinarios a causa de normas sanitarias divergentes y las formalidades estadísticas. A ellas habría que añadir la vigencia de contingentes bilaterales y otras restricciones cuantitativas con países no pertenecientes a la CEE para determinados productos (por ejemplo textiles y automóviles). Los costes que deben afrontar las empresas y los Estados

por estas causas se estiman entre 13.000 y 14.000 millones de Ecus (Unidad Monetaria Europea), lo que supone más de un 2 por 100 del valor total de los intercambios. En las estimaciones realizadas, las peor paradas son las empresas y, entre ellas, las pequeñas y medianas. Además, en estos cálculos no se han incluido todas las operaciones que dejan de realizarse por la existencia de los controles fronterizos.

Los reglamentos y normas discordantes constituyen otro de los obstáculos de mayor relieve para el mercado europeo, según opiniones empresariales. Las disparidades entre los reglamentos técnicos y las normas nacionales impiden la explotación de las ventajas derivadas de un vasto mercado. Los grandes mercados requieren grandes empresas, pero este tipo de restricciones impone una lógica totalmente contraria. Las empresas de determinados sectores necesitan producir a mayor escala, para poder competir con la Comunidad, por lo que necesitan realizar mayores gastos de inversión destinados a ampliar la dimensión de la planta y a investigaciones e innovación tecnológicas. Sin embargo, la maraña de reglamentos y normas les obligan a acceder a mercados limitados o restringidos, desaprovechando los beneficios de un tamaño óptimo.

En la actualidad existen demasiadas normas en Europa, ya que las 100 especificaciones diferentes que había en la industria en 1983 se han incrementado por la iniciativa reguladora y de supuesta normalización. En este proceso han influido la necesidad de adaptación al progreso técnico y la mayor atención por la salud, la seguridad y el medio ambiente.

Resulta difícil, si no imposible, hacer una estimación aproximada de los costes que provocan las barreras técnicas en el sistema económico. Pero los cálculos específicos para algunos sectores concretos reflejan cifras muy altas, como es el caso del sector de las telecomunicaciones, que soporta un coste cercano a los 4.800 millones de Ecus por culpa de este tipo de reglamento.

La Comunidad ha seguido diferentes estrategias para suprimir las barreras técnicas del comercio. Los métodos utilizados con anterioridad a la aparición del «Libro Blanco» adolecían de excesiva lentitud, de manera que se necesitaba un nuevo enfoque. Así, a partir de 1985 se establecieron unos principios que capacitan al Consejo para elaborar normas técnicas por mayoría cualificada. En términos generales se distinguen dos posiciones en el seno de las instituciones comunitarias para resolver este problema. Por una parte están los partidarios de realizar la unificación antes de la supresión de los controles fronterizos, basándose en la certeza de que una comisión de expertos será suficientemente capaz de determinar qué norma

es la mejor. Enfrente se sitúan los que prevén una tendencia espontánea hacia la unificación, derivada de la competencia generada a partir de la supresión de las barreras aduaneras. Es muy probable que las normas que se fijen desde arriba sean correctas desde un punto de vista lógico y técnico, pero introducen rigideces que distorsionan el avance tecnológico, conduciéndole hacia el estancamiento de posibles innovaciones posteriores. Todo ello limita, aunque fuera temporalmente, la evolución del desarrollo técnico y la propia competitividad de la economía europea, si consideramos que en otras partes del mundo gozan de mayor libertad al respecto.

En las actuales circunstancias, las acciones comunitarias en este campo se desarrollan conforme a tres principios. Primero figura el reconocimiento mutuo, consistente en la presunción de que las mercancías producidas o comercializadas legalmente en un Estado miembro son válidas para el resto de los países miembros (en este sentido fue determinante la decisión del Alto Tribunal en el caso Cassis de Dijon en 1979). En segundo lugar se encuentra la armonización selectiva de normas europeas por los organismos técnicos competentes: el Comité Europeo de Normalización (CEN) y el Comité Europeo para la Normalización Electrónica (CENELEC). Estas instituciones se encargan de desarrollar normas comunes a toda la industria comunitaria, una vez han armonizado los requisitos esenciales. Finalmente, hay que citar el procedimiento de información mutua que obliga a notificar a la Comisión cualquier cambio en los reglamentos y normas antes de su puesta en marcha. Este último principio no descarta una posible diversidad reguladora en el ámbito comunitario, siempre que no se traduzca en un aumento del proteccionismo.

Si hay un tributo típicamente comunitario es, sin duda, el IVA. Su implantación en el ámbito de la CEE y la paralela supresión de toda una serie de impuestos sobre el consumo figuró desde el principio en el proceso de armonización fiscal. Esta figura impositiva no sólo sirve para gravar el conjunto de transacciones de consumo, sino que tiene amplios efectos recaudatorios. En este sentido, no cabe distinguirlo demasiado de los otros tributos de carácter directo, para los que siempre ha regido el principio del país de origen. En la práctica, el IVA es un impuesto sobre el consumo, que se restituye para el caso de la exportación, a sabiendas de que los bienes vendidos en otro país serán gravados por el IVA vigente allí. Ante esta situación el «Libro Blanco» en un claro intento de aproximar los tipos de IVA y los de los consumos específicos para facilitar la supresión de las trabas fiscales en frontera, formula dos soluciones a esta cuestión. Una primera, de carácter transitorio, consiste en recaudar el impuesto dentro del país para aquellas empresas que declaran IVA, lo que permite aplazar el pago del

impuesto a la importación hasta que el importador haga su declaración general del IVA. Y otra definitiva, que propone el acercamiento negociado de los diferentes tipos de IVA en unas bandas acordadas y un cambio en los principios sobre los que se basa la recaudación de este impuesto: esto es, los importadores pagarán el impuesto en el país exportador en vez de comprar sin IVA, y luego se reintegraría el impuesto al país de origen mediante un sistema de compensación entre administraciones tributarias. Ahora bien, lo anterior puede inducir a pensar que para eliminar las fronteras aduaneras es necesario armonizar el IVA. Pero esto no siempre es así, según nos enseña la teoría económica, pues las diferencias entre los distintos tipos impositivos del IVA tienden a ser compensados entre sí por otros impuestos, por los costes salariales o mediante ajustes de los tipos de cambio.

Cuestión distinta es la de las compras transfronterizas relativas a la supresión de las fronteras fiscales como consecuencia de los ajustes voluntarios de los tipos impositivos por los países que verían perjudicados sus ingresos. A este respecto cabe sugerir el caso de los EE.UU., donde las fronteras fiscales no han sido suprimidas y los gravámenes sobre ventas varían entre el 0 y el 7 por 100. La eliminación de estas barreras fiscales en frontera debería hacerse de tal manera que reduzca al mínimo la carga de la armonización de los impuestos indirectos.

Los mercados públicos son otra de las parcelas de la actividad económica comunitaria donde anida el proteccionismo. Su importancia ha sido evaluada, como mínimo, en torno a los 530.000 millones de Ecus anualmente, lo que representa alrededor del 15 por 100 del PIB comunitario. Los promedios de las cifras de importación de las adquisiciones de bienes y servicios por parte del sector público están muy alejados respecto de las que registra el conjunto de la economía. Los estudios realizados ponen de relieve que los distintos Gobiernos de los países miembros de la Comunidad renuncian a ahorrar casi un 25 por 100 del valor de cada bien adquirido por no comprar a los precios más favorables ofrecidos por la competencia internacional.

En la actualidad existe una gran brecha entre la realidad económica y las apariencias legales. Las directivas comunitarias al respecto prescriben la forma en que han de realizarse las licitaciones públicas, ajustándolas a los principios de la competencia. Pero su eficacia es inexistente ya que se excluyen sectores claves de las adquisiciones nacionales por razones fundamentalmente estratégicas. Las compras que suelen estar más excluidas son la energía, los transportes, las telecomunicaciones y los

suministros de agua. La legislación sobre adquisiciones públicas carece de eficacia porque, entre otras razones, hay muchos métodos para escapar de las normas o para influir en la elección del proveedor, los precios no reflejan la competitividad de la oferta al estar distorsionados por los reglamentos nacionales distintos y en la mayor parte de los países europeos las compras están muy descentralizadas, lo que hace difícil la transparencia. Los Estados evitan la competencia por razones estratégicas (defensa, industria aeroespacial, telecomunicaciones), para sostener el empleo en sectores en declive, para apoyar industrial nacientes de alta tecnología, etc. El riesgo principal de mantener este proteccionismo es que muchas empresas de actividades clave están funcionando sin la especialización ni el tamaño necesarios para competir en mercados abiertos. Además del coste que ello supone para el conjunto de la Comunidad, se corre el peligro de que la « Europa de los doce » no se prepare para competir en unos mercados internacionales cada vez más eficientes y más duros. Si los países miembros progresan hacia una mayor competencia en el ámbito de las contrataciones públicas, se podría conseguir una reestructuración de sectores de gran importancia, como la energía, los equipos ferroviarios y maquinaria de oficina. Por último, la CEE se encontraría en una situación más cómoda para negociar mejoras en los tratados internacionales dentro del GATT.

El coste de la no Europa

Los diversos estudios realizados por comités de expertos a instancias de la Comisión son concluyentes. Los *informes Padoa-Schioppa, Cecchini, Catherwood* y otros evalúan en millones de Ecus el coste de no conseguir el mercado único europeo. Los perjuicios ocasionados por la actual fragmentación del mercado europeo revisten diferentes formas, pero fundamentalmente se refieren a los que desaparecerán en cuanto se eliminen las barreras y los derivados de la ineficiencia económica producida por la falta de competencia interna. Desde una perspectiva complementaria, los costes actuales son los beneficios que resultarán del logro del mercado único en 1993.

Los efectos inmediatos de la remoción de las barreras a los intercambios comerciales serían un aumento de la eficiencia y un mejor aprovechamiento de los recursos por las empresas. Además, se crearía un entorno más competitivo, que las estimularía a explotar nuevas oportunidades. La supresión de las trabas y la aparición de nuevos incentivos ocasionarán los siguientes efectos: mejora de las economías de escala ligadas al tamaño de

las empresas y, en general, de las unidades de producción; un aumento de la eficiencia y de la racionalidad de las empresas industriales y una estructura de precios más ajustada a los costes de producción; un ajuste industrial basado en un mayor aprovechamiento de las ventajas comparativas proporcionado por el mercado único; un flujo de renovación tecnológica y de nuevos procesos y productos a consecuencia de la dinámica impuesta por la integración. Estos procesos liberan recursos hacia usos productivos alternativos, acercándose a su plena utilización. Así se lograría incrementar el consumo y la inversión de forma estable, consiguiendo aumentos en el empleo y en el bienestar económico neto.

A pesar de la prudencia que debe acompañar a cualquier estimación cuantitativa de los efectos económicos de la consecución del mercado único, lo cierto es que éstos resultan espectaculares. Los beneficios de la abolición de las barreras al comercio se mueven entre los 70.000 millones de Ecus, en la medición más pesimista, y los 190.000 millones de Ecus en las condiciones más favorables, lo que expresado en términos del PIB —1985— significaría alzas entre el 2,5 por 100 y el 6,5 por 100. En términos más generales, se conseguiría aumentar un punto porcentual cada año el producto interior de la Comunidad hasta 1993. También es necesario resaltar que estos cálculos no tienen en cuenta los posibles efectos dinámicos, que sin duda se producirían en un plazo más largo.

La creación de un mercado único de capitales en Europa se ha ido retrasando por las dificultades de hacerlo en una situación de acentuada volatilidad de los tipos de cambio. La eliminación de los controles de cambios se extendió progresivamente por toda la Comunidad desde que se adoptara en el Reino Unido en 1979. Pero la apertura de los mercados nacionales todavía ofrece grandes diferencias entre países. Mientras que en Alemania, Holanda y el Reino Unido están totalmente liberalizados, en Bélgica, Francia y Dinamarca han llegado a una liberalización menor y en los demás Estados miembros se mantiene un gran número de controles. La tendencia generalizada es hacia la supresión, pero a ello se oponen las evoluciones macroeconómicas divergentes que generan una gran resistencia a ceder autonomía nacional en el diseño y aplicación de la política monetaria. La integración de los mercados de capitales es un problema muy complejo, que tiene implicaciones variadas. El «Libro Blanco» subraya la necesidad de liberalizar los movimientos de capitales, de armonizar los reglamentos y disposiciones fiscales y de fomentar el desarrollo de las actividades de préstamos y crédito gestionadas directamente por las instituciones comunitarias.

La evolución de los mercados financieros está estrechamente relacionada con el Sistema Monetario Europeo (SME). La necesidad de reforzar lo que hasta ahora ha venido funcionando correctamente, aunque con altibajos, es reconocida con cierta generalidad en toda la Comunidad. A tenor de las estimaciones realizadas por los comités de expertos, las repercusiones de la unión monetaria serían muy favorables. Los beneficios que se han calculado como consecuencia de la implantación de una moneda única rondan los 10.000 millones de Ecus. Pero a juzgar por lo que se ahorraría tanto en el coste de las transacciones como en el volumen de los intercambios, excedería la cifra anteriormente indicada hasta acercarla a los 30.000 millones de Ecus. Otra de las razones que arguyen los especialistas es que a través de un SME reforzado y con una moneda única, Europa podría aspirar a desempeñar un papel de igualdad ante las dos monedas más importantes del mundo, el dólar norteamericano y el yen japonés. Todo ello redundaría en un sistema monetario internacional más estable, que favorecería los intercambios comerciales mundiales.

Ahora bien, cabe preguntarse si el mercado interior necesita una moneda propia y en consecuencia un banco central europeo. Los economistas que responden negativamente a esta cuestión señalan que, en caso necesario, el mercado creará por propia iniciativa una nueva moneda, o la elegirá entre las distintas divisas que componen el actual sistema monetario. El Ecu solamente podría desplazar a las monedas nacionales si su valor promete estabilidad. En este momento, para que los agentes económicos depositen su confianza en ella habría que proceder a una redefinición de la actual cesta de monedas, que incorpore las diferencias en los niveles de precios de los países miembros. De no ser así, la unidad de cuenta europea sería más débil que la más fuerte de las monedas de la cesta, como por ejemplo el marco alemán, y no se podría contrarrestar su mayor fuerza si no es recurriendo a medidas coactivas. En definitiva, la futura Ecu debería estar definida en unos términos que confieran absoluta estabilidad a su valor, porque de lo contrario no sería eficaz para los fines del mercado único.

Otro de los temas más espinosos a tratar es el de la Política Agraria Común (PAC). El crecimiento de los excedentes agrícolas durante los últimos años ha provocado un descenso de los precios y un aumento de las subvenciones a las exportaciones. Esta situación ha afectado negativamente al presupuesto comunitario, creando serios problemas de financiación. La opinión más generalizada reconoce la necesidad de llegar a un acuerdo para reducir los *stocks* excedentarios y adaptar la oferta a la demanda. La incapacidad del Consejo para adoptar decisiones en este sentido cuesta anualmente a los ciudadanos europeos más de 15.200 millones de Ecus, cifra ésta que no

evalúa el coste de las existencias invendibles. La solución pasa por liberalizar los precios y abrir el mercado a la competencia internacional. También sería deseable indemnizar a los agricultores por las pérdidas de patrimonio que pudieran sufrir a causa de los cambios que introduciría el nuevo sistema. Es más que probable que cualquier método que se escoja para compensar al sector agrario resultaría más barato para la Comunidad que el actual sistema de subvenciones. Ante el conjunto de cambios que son necesarios para lograr el objetivo del Acta Única, parece poco probable que las estructuras decisorias de las instituciones comunitarias tengan la suficiente fuerza y eficiencia para llevar a cabo las reformas que el gran mercado interior necesita. Es decir, el cambio económico debe ir acompañado por un cambio institucional que no estrangule el proyecto de la economía europea.

Los informes *Carherwood*, *Von Stauffenberg* y *Herman* han reflexionado sobre las consecuencias institucionales de la no Europa. En este sentido, recomiendan que las grandes decisiones no se tomen al margen del proceso legislativo, tal como requieren los principios democráticos. Los gobiernos pretenden preservar la capacidad de decisión en el seno del Consejo, dado que la legislación comunitaria debe ser sometida al voto de los parlamentos nacionales para que adquiera rango de derecho interno. La consecuencia más perjudicial es la ausencia del debate público, al ser los Gobiernos poco proclives a suscribir en el Consejo materias que puedan dar lugar a una fuerte controversia nacional.

Las deficiencias que presenta la organización del Consejo parecen ser importantes. La rotación cada seis meses de la presidencia, el derecho a veto sin proponer una solución alternativa, el escaso tiempo que pueden dedicarle sus miembros y la elevada mayoría que se requiere para adoptar medidas legislativas, le convierten en un órgano de baja eficiencia.

Por otra parte, la frecuencia con que se celebran elecciones en los doce Estados miembros reduce significativamente el lapso de tiempo para adoptar decisiones de gran envergadura.

Para mejorar el equilibrio entre el Consejo y el Parlamento europeos, E. Noel propone que las enmiendas presentadas por el Parlamento podrían convertirse en decisión final por defecto, en caso de que el Consejo no las rechazara por mayoría simple. Este procedimiento mejoraría la adopción efectiva de decisiones.

Estas son algunas de las propuestas que se barajan para definir un marco institucional que proporcione la suficiente capacidad política para eliminar los costes de la no Europa.

Los informes disponibles sobre los beneficios reales y potenciales del mercado único son coincidentes en descubrir un escenario muy positivo. Cualquiera que sea el aspecto que se analice, los resultados serían favorables a medio plazo: la reactivación de la actividad económica aumentará en promedio un 4,5 por 100 del PIB. El efecto deflacionario se estima en una disminución de los precios al consumo en torno a un 6 por 100 de media. Los déficits públicos mejorarían en un porcentaje medio equivalente al 2,2 por 100 del PIB y la situación externa de la CEE lo haría en 1 por 100 del PIB. El empleo se vería favorecido por la creación de 1,8 millones de nuevos puestos de trabajo, aunque ello no supondría resolver el problema actual de desempleo que golpea a Europa.

La economía española ante el reto europeo

Las fases de mayor auge de la economía española en las últimas décadas ha coincidido con la apertura hacia el resto del mundo. Cuando el desarrollo económico se ha sustentado exclusivamente en el mercado interior, los resultados han sido más bien negativos, hasta el extremo de situar a la economía al borde de la quiebra. Precisamente eso fue lo ocurrido en la etapa comprendida entre 1939 y 1959, que se caracterizó por una acentuada autarquía. La situación se agravó de tal manera que fue necesaria la aplicación del Plan de Estabilización de 1959, que además de recortar el gasto global de la economía para acomodarlo a la renta, significó un cambio de estrategia. Ello supuso la aceptación de las ventajas de un modelo de desarrollo abierto, que nos llevaría a una integración paulatina en la economía mundial. A partir de entonces hemos vivido un proceso de progresiva apertura que, con altibajos, culmina en enero de 1986, fecha en la que nos incorporamos a la CEE, de acuerdo con un calendario de desmantelamiento arancelario que finaliza en 1992.

El alto potencial de crecimiento con que cuenta la economía española se ha movilizado a partir de nuestra entrada en el mercado comunitario. La diferencia de renta con los países más avanzados de la Comunidad que hace tan sólo unos pocos años parecía abismal, se ha ido reduciendo en los últimos ejercicios económicos a buen ritmo.

El ciclo expansivo de la economía internacional y en concreto el positivo impacto de la mejora de la relación real de intercambio derivada de la caída del precio del petróleo y de la cotización del dólar, unido a las favorables condiciones conseguidas gracias al ajuste realizado hasta 1985, ha permitido a la economía española aprovechar cumplidamente los beneficios de la integración en la Comunidad Europea. Fiel reflejo de ello es que el

crecimiento del PIB haya superado con creces al que en promedio ha registrado el conjunto de países comunitarios. Sin embargo, el crecimiento español es demasiado desequilibrado en favor de la demanda interna, lo que motiva, con el transcurso del tiempo, como la inflación y el déficit de la balanza por cuenta corriente, que amenazan la continuidad de la fase expansiva del ciclo.

En el horizonte más inmediato, la economía española ha de enfrentarse al desafío que supone el mercado único europeo cuando todavía no ha finalizado el período de adaptación previsto en el Tratado de Adhesión por el que nos incorporamos a la Comunidad. Es decir, que el esfuerzo de integración va a resultar todavía mayor en comparación con el que tendrán que afrontar los países miembros fundadores de la CEE, más habituados a desenvolverse en un medio ambiente de marcada competencia.

Aunque la primera fase de nuestra integración europea se haya saldado positivamente, la economía española no debe descuidar la preparación para el reto europeo que supone el mercado único de 1993. Y los indicios no son todo lo alentadores que debieran. El mercado es sinónimo de «competencia» y es dudoso que la política económica española esté haciendo todo lo que puede en la acomodación a las exigencias que se derivarán de ella. El signo más esperanzador al respecto procede del rápido aumento de la inversión empresarial, por lo que hay que examinar los cuidados para que persista en esa tendencia.

Los beneficios que el gran mercado proporcionará a los países miembros son de proporciones tales que escapan al análisis puramente cuantitativo. Pero, a tenor de lo que enseña la teoría de la integración, esos beneficios no llegarán a todos los países por igual, sino que se plantearán problemas de distribución. Resulta absolutamente necesario mejorar la competitividad de nuestros sectores económicos frente a nuestros socios comunitarios, a efectos de evitar una probable «absorción» de nuestra economía por la del resto de la Comunidad. El rebrote inflacionista, los altos tipos de interés, la creciente presión fiscal, la inmoderación salarial, la extraordinaria fortaleza del tipo de cambio de la peseta y el mantenimiento de rigideces en numerosos mercados básicos, son factores que suscitan inquietud en relación al correcto acercamiento de nuestra economía al objetivo de 1992.

Las empresas españolas no cuentan con todos los atributos necesarios para competir con éxito en el gran mercado europeo en igualdad de condiciones y aprovechando sus principales ventajas comparativas. A este respecto, hay que advertir que la política económica no está encaminada a lograr una efectiva moderación de los costes empresariales, tanto en la

vertiente de los salarios y de los costes financieros como en la de los impuestos, como tampoco está realizando las reformas estructurales necesarias.

Las propuestas del «Libro Blanco» sobre el mercado único europeo tienen un elevado contenido microeconómico. Los efectos favorables de la superación de la fragmentación del mercado europeo provienen de la superación de las barreras y, fundamentalmente, de la mayor eficiencia económica derivada del aumento de la competencia en el seno del mercado integrado europeo. Por eso, la mayoría de las actuaciones se encaminan por el lado de la oferta. Se espera que a largo plazo las empresas respondan al nuevo marco competitivo aumentando la producción, adquiriendo experiencia en la forma de producir con mayor eficacia, eliminando ineficiencias en la gestión y mejorando la capacidad de innovación. En esencia, se trata de conseguir una caída de los costes de producción y un incremento de la productividad que se materializarán en una reducción de los precios y en un mayor poder adquisitivo. Todo ello proporcionará a su vez los fundamentos macroeconómicos para luchar contra el desempleo sin estimular la inflación y para garantizar un crecimiento sostenido en el futuro.

El examen de los contenidos básicos de la política económica en España muestra que ésta ha obviado actuar preferentemente por la vía de la oferta. El crecimiento económico está sustentado en el dinamismo de la demanda interna, sin que la oferta global reaccione adecuadamente. Para domeñar las presiones inflacionistas se utiliza la política monetaria casi en solitario, a costa de elevar los tipos de interés y la cotización internacional de la peseta. Mientras, el sector público empresarial continúa concentrando importantes parcelas de la actividad económica, lo que contagia ineludiblemente su ineficiencia y expulsa a la iniciativa privada. Falta acometer con mayor decisión la desregulación y la privatización de los sectores claves para el futuro crecimiento de la economía, como el mercado laboral, los transportes, las comunicaciones y los mercados financieros, por citar sólo algunos ejemplos. El diseño de la política fiscal no es el adecuado para una coyuntura como la vivida por la economía española durante la segunda mitad de la década de los ochenta. En suma, no se está aprovechando suficientemente la oportunidad que brinda la buena marcha de la economía para mejorar la competitividad de las empresas y potenciar las ventas a los mercados exteriores.

La *Revista del Instituto de Estudios Económicos* 4/1988, titulada *Los efectos del mercado único europeo*, analiza con amplitud las implicaciones de esta cuestión.

UNA REFORMA FISCAL PARA ESPAÑA

UNA REFORMA FISCAL PARA ESPAÑA

POR VÍCTOR MENDOZA OLIVÁN

Introducción

Cuando uno se enfrenta con un asunto tan complejo y abstracto, pero al mismo tiempo tan cercano a las preocupaciones e inquietudes de los contribuyentes, entre los que me cuento, es decir, por esto último, tan concreto y subjetivo como el de la reforma fiscal, se corre el riesgo de adoptar la postura que describe Richard A. Musgrave al comienzo de un excelente trabajo dedicado precisamente a las reformas fiscales. «La literatura sobre imposición —escribe el gran hacendista norteamericano— puede dividirse en dos partes. Una que describe qué virtudes debe reunir la buena estructura fiscal y otra que trata de los defectos que se detectan en las estructuras impositivas reales. En consecuencia, el estudioso de la imposición padece de una relación amor-odio a este respecto y no es fácil conocer qué vertiente predomina».

Bien: voy a tratar por todos los medios de no caer en ese síndrome con el fin de que mis reflexiones sobre un buen sistema fiscal para España —referencia que tomo prestada del título del trabajo al que pertenece la cita que antecede— sean, aunque críticas, lo más objetivas que me resulte posible, en línea con la divisa académica que invita a desarrollar la labor intelectual *sine ira et cum studio*.

Por lo demás, puesto que mi intervención se titula, *Una reforma fiscal para España* —expresión ésta, la de reforma fiscal, que, como también recuerda Musgrave, alude al ajuste de una estructura fiscal ya existente más que el diseño *ex novo* de un modelo impositivo inicial—, parece inevitable, e incluso conveniente, que, en la primera parte de la exposición, analice críticamente el sistema fiscal vigente en la actualidad, cuyo origen se remonta al año 1977, tras de lo cual pasaré a formular las líneas básicas de mi propuesta de reforma de dicho sistema.

Análisis crítico de la reforma fiscal de 1977

La reforma fiscal iniciada en 1977 tuvo en su momento la virtud de concitar la colaboración, por no decir el entusiasmo, de todas las fuerzas políticas y económico-sociales e incluso fue capaz de lograr, cosa realmente insólita y admirable, la comprensión de la sociedad española y de los ciudadanos, a pesar de que éstos iban a ser los «sujetos pasivos» (dicho sea en estrictos términos jurídico-tributarios) de la misma. Tan «deseada» era esta reforma —que pretendía superar los dos graves defectos del sistema implantado en 1964, a saber, la insuficiencia recaudatoria y la falta de equidad— que la Ley de Medidas Urgentes de Reforma Fiscal de 14 de noviembre de 1977 con la que se inicia tiene el honor de figurar entre las primeras reformas estructurales de la naciente democracia.

Han pasado once años desde entonces y esta perspectiva temporal es más que suficiente para poder afirmar que la reforma fiscal de 1977 no fue, ni mucho menos, un acierto. Afirmación que hay que completar a continuación reconociendo que el desarrollo del sistema a lo largo del último decenio —un desarrollo que se lleva a efecto bajo la presión de un gasto público desbordado que reclama incesantes aumentos de recaudación— ha agravado todavía más los errores y defectos de origen. De donde se desprende, contra lo que declaran sin rubor los inspiradores y autores de la reforma, que no es verdad (o al menos a mí no me lo parece) que ésta fuese un acierto empañado tan sólo por los retrasos en el ritmo de su realización y en el cumplimiento de sus «condiciones previas» (concretadas fundamentalmente en la modificación de la Administración tributaria y de los sistemas de información) y afectado por los «cambios registrados tanto en la situación económica como en el enfoque de la imposición, ambos posteriores —se subraya expresivamente— al tiempo en que la reforma fiscal se programó y comenzó a desarrollarse».

Los dos errores de diseño de la reforma

El primer error de la reforma fue de diseño, y ello en un doble sentido. Por un lado, porque la «tecnología» tributaria que incorpora (la del *informe Carter*, publicado en Canadá en 1966, aunque nunca aplicado en dicho país, y traducido al español en 1975), ya no era nueva en el momento de su implantación (estamos en 1979 y, después del *informe Carter*, la bibliografía comparada sobre reformas tributarias se estaba enriqueciendo con aportaciones tan notables como las de los *informes Meade*, británico, y *Asprey*, australiano, ambos ubicados curiosamente, en lo que respecta a sus orientaciones y directrices básicas de tributación, en las antípodas del

informe Carter). Por otro lado, porque —como agudamente ha hecho notar Eugenio Domingo— el sistema se diseñó *in vitro*, sin tener en cuenta que la economía española se encontraba, a la sazón, en plena crisis y que registraba entonces tasas de inflación «de dos dígitos». La crisis afectó especialmente a la inversión y se tradujo en una rotunda desaceleración del crecimiento económico, sin que el recién estrenado sistema fiscal hiciera nada para estimularla, como tampoco lo hizo para fomentar el ahorro y el empleo. A su vez, el desconocimiento, al establecer los nuevos impuestos, de esa inflación estructural de nuestra economía equivalía a consentir los perversos efectos que, en términos de equidad y de eficiencia económica, iban a producirse en el sistema, abandonando la lucha contra la inflación a las más traumáticas actuaciones que son propias de la política monetaria. En suma: un esquema impositivo como el que propugna el *informe Carter* y consagró la reforma de 1977, que podía resultar adecuado para etapas de prosperidad económica, no lo era en absoluto a la vista de la realidad de la situación de la economía española, que se hallaba inmersa en una fase agudamente depresiva de la que hasta hace muy poco tiempo no ha conseguido salir. Ya se comprende que este error de diseño es un pecado «original» y, por tanto, difícilmente remediable.

La vana obsesión por la equidad y el olvido del criterio de eficiencia económica

En segundo lugar, la reforma desenfocó la siempre difícil y grave cuestión de la equidad. Y lo hizo otorgando al objetivo de la redistribución una primacía absoluta, con olvido casi total de las exigencias del principio económico de eficiencia asignativa. Ciertamente, este desequilibrio patente entre uno y otro objetivo de la imposición que consagra la reforma de 1977 no es sino el reflejo en este campo de la obsesión igualitaria y redistribuidora que padece, y no desde fechas recientes, la sociedad española.

Me parece oportuno llamar la atención, en este sentido —aunque no sea el momento de formular al respecto mayores precisiones—, sobre las reiteradas referencias redistributivas que se contienen en la Constitución, tanto en materia de imposición (art. 31.1: «... sistema tributario *justo* inspirado en los principios de igualdad y progresividad») como en relación con otras cuestiones de política económica y social (art. 31.2: «el gasto público realizará una *asignación equitativa* de los recursos públicos»; art. 40.1: «los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el *progreso social* ... y para una *distribución de la renta regional y personal más equitativa* ...»; art.131.1: la planificación tiene por objeto «atender a las necesidades colectivas *equilibrar y armonizar el desarrollo regional* y

sectorial y *estimular* el crecimiento de la renta y de la riqueza y *su más justa distribución ...*). Aunque la Constitución también menciona los criterios económicos y de eficiencia (así, curiosamente, en estos mismos términos, art. 31.2: la programación y ejecución del gasto público «responderán a los criterios de eficiencia y economía»; art. 31.1: el sistema tributario no «tendrá, en ningún caso, alcance confiscatorio»; art. 38: «... defensa de la productividad ...»; art. 40: «...progreso ... económico» y «política de estabilidad económica»; art. 130: «los poderes públicos atenderán a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos», parece fundada la opinión de que —en un Estado social de Derecho como el nuestro, que considera la igualdad «real y efectiva» del individuo y de los grupos en que se integra como un «valor superior» que los poderes públicos deben promover— el peso de los criterios económicos en el sistema constitucional sea menor que el de los redistributivos a la hora de informar las actuaciones del sector público.

El caso es que la reforma de 1977 recogió esa obsesión redistribuidora, de acuerdo, por lo demás, con un esquema tradicional en la teoría de la Hacienda Pública desde los años cuarenta hasta el principio de los setenta: la equidad postula un reparto progresivo de la carga tributaria a través de un índice que mida la «capacidad económica de los individuos para pagar impuestos» y que permita dar un trato igual a los iguales y apropiadamente desigual a los desiguales; ese índice es la renta personal, cuya tributación a través del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), un impuesto unitario, sintético, integral y progresivo, garantizar la deseada equidad del sistema impositivo.

Pues bien: aún pasando por alto que, en las mismas fechas en que se aprueba la reforma, la teoría de la imposición tendía a armonizar el interés por las cuestiones de equidad con los aspectos de eficacia de las estructuras impositivas, en el sentido de valorar los efectos que los impuestos producen sobre la adopción de riesgos, sobre la oferta y la demanda de trabajo y sobre las decisiones de ahorro y de inversión —factores estos sin cuya consideración el debate sobre la equidad no pasa de ser una siempre disputa ideológica—, lo cierto es que la pretendida progresividad del impuesto español sobre la renta lo es sobre el papel, sin que pueda predecirse la realidad de su aplicación, que más bien merece el calificativo de agresiva.

Una decepcionante conclusión a la que llegan sin discrepancia tirios y troyanos y que es el resultado conjunto de cuatro factores fundamentales: las elevadas cifras de evasión y fraude fiscal que se registran en el impuesto; la «progresividad en frío» que se produce como consecuencia del sistemático olvido —las excepciones, como siempre, confirman la regla—

del fenómeno de la inflación; el abrumador peso (superior al 76 por 100, en el ejercicio de 1986), que las rentas de trabajo dependiente tienen en el conjunto de la base imponible; y, finalmente, la circunstancia de que el 52,12 por 100 de la cuota líquida procede, en el mismo ejercicio, de niveles de renta inferiores a tres millones de pesetas. Así las cosas, ¿dónde está la progresividad real de este impuesto, concebido teóricamente como paladín de la equidad?

Las lagunas de la reforma: las haciendas locales, las haciendas autonómicas y las cotizaciones sociales

Por último, la reforma de 1977 fue incompleta al no afectar ni a las cotizaciones sociales ni a los dos niveles de Hacienda distintos del estatal, el autonómico y el local, que se derivan de la nueva organización territorial del Estado. Tres problemas fundamentales de nuestro sistema fiscal que ni siquiera hoy puede afirmarse que estén plenamente resueltos.

En efecto: las Haciendas locales estrenaron, el día 31 de diciembre, una nueva ley reguladora (Ley 39/1988, de 28 de diciembre), la cual a partir de una orientación restrictiva de la autonomía local respecto de los tributos normales, pero peligrosamente abierta y flexible en relación con los precios públicos, como Ferreiro ha puesto de relieve, dibuja un cuadro de recursos no sustancialmente diferentes de los actuales en vigor, que son los tradicionales de la Hacienda local española, con la única novedad que supuso la transformación en 1978 de los antiguos impuestos estatales de producto en tributos locales de carácter real; las Haciendas autonómicas cuentan, desde 1987, con un nuevo sistema de financiación que, si bien mejora diversos aspectos del que ha estado vigente durante el denominado período transitorio, no puede considerarse todavía definitivo, pese a haber sido bautizado con esa denominación, en la medida en que ni es plenamente autónomo (dado el elevado grado de dependencia financiera que las Comunidades Autónomas mantienen respecto de la Hacienda central, de la que continúan recibiendo la mayor parte de los recursos en forma de subvenciones), ni se articula con las Haciendas locales, como sería sin duda necesario, en un «modelo integral y coherente de Hacienda Pública descentralizada»; finalmente, por lo que respecta a las cotizaciones sociales, éstas continúan siendo, hoy como ayer, una versión imperfecta de la imposición sobre las nóminas que encarece el precio del factor trabajo y empeora la competitividad internacional de la empresa española, dado su carácter de impuesto no retornable en frontera, que tiene en nuestro caso un peso superior al de la mayoría de los países que son nuestros competidores.

Resulta inexplicable y sorprendente que unos recursos tributarios con tan negativos efectos económicos como los descritos y que representan del orden del 45 por 100 del conjunto de los ingresos fiscales totales y nada menos que el 12 por 100 del PIB no sean objeto de una reforma radical, conectada con la de los servicios públicos comprendidos en el sistema de la Seguridad Social al que vienen a financiar. De entre nuestras muchas asignaturas pendientes en materia de tributación, ésta es, sin duda, una de las más difíciles.

Diez años de desarrollo y aplicación de la reforma

*Un aumento espectacular de la presión fiscal
por causa del incesante crecimiento del gasto público*

Antes he recordado que la reforma fiscal de 1977 pretendió superar la insuficiencia recaudatoria mostrada por el sistema establecido en 1964 y que evidenciaba síntomas de agotamiento. Pues bien: esa necesidad de una mayor recaudación se agravaría considerablemente, recién implantado el nuevo sistema tributario, bajo la presión incontenible de un gasto público expansivo que desde entonces no ha cesado de crecer. Y ya se sabe que un mayor gasto público suele producir, además del crecimiento del déficit público, un aumento de la presión fiscal, ya que los impuestos son una derivada inevitable de aquél.

Medido como porcentaje del PIB —que es un índice muy expansivo y de común utilización a efectos comparativos—, el gasto público total ha pasado en España, según datos y estimaciones de la Intervención General del Estado, del 30,4 por 100 en 1979 al 42,1 por 100 en 1988, lo que significa un aumento de casi doce puntos porcentuales del PIB. El dato resulta todavía más significativo al contrastarlo con lo que está sucediendo en nuestro entorno económico más próximo, los países de la CEE. En efecto: según datos de los servicios de la Comisión, mientras que el gasto público comunitario, esto es, el gasto de los doce países de la Comunidad ha disminuido en el período 1984-1988 en 1,1 puntos del PIB, al pasar de un promedio del 48,9 por 100 en 1984 a un 47,8 por 100 en 1988, en España ha aumentado 2,9 puntos, pasando del 39,3 por 100 en 1984 al 42,2 por 100 en 1988. Para completar la referencia, y sin ánimo de señalar, recordaré que en este período de tiempo han aumentado su gasto público tan sólo Italia, Grecia y España, habiéndolo disminuido los restantes nueve miembros del club CEE, y que la mayor reducción ha correspondido al Reino Unido —4,9 puntos porcentuales del PIB— y el mayor aumento a Grecia (5,4 puntos), seguida inmediatamente por España y a mucha distancia por Italia.

No es de este lugar entrar en el análisis del porqué de este «comportamiento diferencial del sector público español», por emplear el feliz título de un excelente trabajo del profesor Domingo. Lo que sí interesa a nuestro objeto es subrayar que ese crecimiento del gasto público en España se ha traducido, como no podía ser de otro modo, en un espectacular aumento de la presión fiscal. De acuerdo con los mismos datos de la Intervención General, el índice de presión fiscal ha pasado del 25,6 por 100 en 1979 al 34,7 en 1988, crecimiento que nos convierte en el país con mayor presión fiscal dinámica de la OCDE. El argumento tradicionalmente esgrimido desde la Administración, según el cual nuestro nivel actual de presión fiscal es bajo en comparación con el de los países desarrollados, está perdiendo su poder de persuasión. En 1987 —año en que la presión fiscal se incrementó, de la mano del impuesto sobre la renta, en más de dos puntos porcentuales del PIB, lo que supone todo un récord histórico, incluso para nosotros—, superábamos ya a países tan significativos como EE.UU., Japón y Suiza, y nos hallábamos en situación similar a Canadá, Nueva Zelanda y Australia. España no es, pues, contra lo que a veces se nos quiere hacer creer, un paraíso fiscal, lo que se hace todavía más patente si acudimos a los indicadores que miden el esfuerzo fiscal —índices de Frank y Bird—, los cuales, aunque no gusten a las esferas oficiales, sitúan a España en las primeras posiciones del *ranking*. En fin, el peso específico de los «impuestos empresariales», según las estimaciones del profesor Albi, alcanza en España en 1984 el 10,67 por 100 del PIB, frente al 9,78 del promedio en la CEE y el 8,45 en los países de la OCDE.

El empeoramiento del sistema a raíz de las «reformas de la reforma» con finalidad prioritariamente recaudatoria

Pero mi conferencia no versa sobre la presión fiscal o, al menos, no debe tratar solamente de eso. Si se ha traído a colación estas cifras es porque en ellas se encuentra, en mi opinión, la causa fundamental del empeoramiento sufrido, en el largo decenio que media desde esa fecha hasta hoy, por el sistema fiscal diseñado en 1977.

Es cierto que la reforma tenía en su conjunto, en comparación con el cuadro tributario anterior, una gran capacidad recaudatoria, y también lo es que se ha mostrado muy alta la elasticidad-renta de sus principales figuras impositivas, el IRPF y el IVA, lo que ha determinado que la recuperación económica registrada en los últimos años se tradujera en espléndidos resultados en términos de recaudación. Sin embargo, lo que sostengo es que el espectacular aumento de la presión fiscal que se ha registrado en

España y del que antes he dejado constancia no se habría producido si el sistema no hubiera sido objeto de sucesivos ajustes, merced a los cuales se ha magnificado el objetivo recaudador de los impuestos, aunque haya sido a costa de la racionalidad —siempre— y de la equidad —casi siempre—, por no hablar de la eficiencia económica y de la seguridad jurídica, valores ciertamente en declive hoy por estos pagos. Las sucesivas «reformas de la reforma» —no sería justo decir que todas, pero sí casi todas— se han diseñado, a lo largo del período de aplicación de esta última, al servicio preponderante y casi exclusivo de los afanes recaudatorios de nuestra Administración tributaria, afanes que han llegado a convertirse en obsesión en los momentos de mayor crecimiento del déficit público.

Este protagonismo adquirido por el «impuesto recaudador», en perjuicio del «impuesto equitativo» y, por supuesto, del «impuesto eficiente», o bien ha impedido que se corrigieran los defectos originarios de la reforma, puestos en evidencia con su aplicación, o bien los ha agravado, cuando no ha creado algunos nuevos que el sistema no tenía en el momento de su implantación. Lo que es especialmente perceptible cuando se pasa revista a la evolución normativa del impuesto rey del sistema, el IRPF, en los diez años que median desde la Ley 44/78, de 8 de septiembre, que lo implantó y reguló con carácter global, hasta hoy.

Como ejemplo de lo primero —defectos no corregidos por mor de la recaudación— pueden citarse la tributación de la familia y la corrección de los efectos de la inflación en el mencionado impuesto. Es sumamente expresivo, en este sentido, el tortuoso camino séguido por las sucesivas reformas con el fin de paliar, solo muy parcialmente, el primero de los problemas, de cuya gravedad ha sido siempre consciente la Administración tributaria: la Ley 48/1985 optó por la fórmula de la llamada deducción variable, o «polinomio familiar», en vez de acudir a otros métodos como el de cociente, porque este último, según se lee en un documento del Ministerio, «presenta el problema de que introduce un importante incentivo a la creación de segundas rentas simbólicas», referencia que, además de acreditar el desconocimiento de esta técnica fiscal, descubre la última «ratio» de la solución adoptada; pero se trataba de una fórmula que afectaba exclusivamente a las unidades familiares «con más de un perceptor de rendimientos de trabajo personal dependiente», discriminación que en parte ha sido eliminada por la Ley de Presupuestos para 1988 al referirse a «más de un perceptor de rendimientos positivos del trabajo personal dependiente o de actividades profesionales, artísticas o empresariales», siempre que éstas sean realizadas «con separación de los restantes miembros de la unidad familiar»; además, la deducción variable tiene, incomprensiblemente,

un límite máximo de cuantía fija, que las Leyes de Presupuestos para 1987 y 1988 ha ido elevado cicateramente... —¿para qué seguir?—. En cuanto a la no corrección de los efectos de la inflación hasta el ajuste introducido en la Ley de Presupuestos de 1987, está fuera de dudas la causa recaudatoria de la pasividad adoptada por la Administración en esta materia desde 1979, año del establecimiento del impuesto.

En segundo término, la finalidad prioritariamente recaudatoria que se atribuye a la imposición ha agravado algunos de los defectos originarios de la reforma. Así ha sucedido, por ejemplo, como después expondré con más detalle, con la supresión de la transparencia fiscal voluntaria —que ha empeorado el problema de la doble tributación de los dividendos— o con los «desincentivos» —valga la expresión— fiscales al ahorro y a la inversión derivados de la desaparición o reducción (merced a las Leyes de Presupuestos para 1987 y 1988, cuya orientación restrictiva sigue también la de 1989) de las deducciones antes establecidas en los impuestos sobre la renta de las personas físicas y sobre sociedades con el fin de fomentar ambas variables económicas, lo que en las actuales circunstancias resulta indispensable en un sistema fiscal como el español que, de suyo, no las estimula en absoluto. En fin, otro tanto podría decirse de la elevación del 8 al 20 por 100 de los tipos impositivos para la tributación en el IRPF de las plusvalías que se pongan de manifiesto en las transmisiones lucrativas *inter vivos*, medida que sirve ciertamente para cerrar el paso a las economías de opción que hasta el presente han constituido una explicable reacción de los contribuyentes ante el duro régimen tributario que soportan los incrementos de patrimonio en nuestro sistema fiscal, pero que al mismo tiempo ha agravado en términos inaceptables la doble tributación que pesa sobre las transmisiones gratuitas, discriminando, además, su fiscalidad según se trate de donaciones o de sucesiones.

Por último, los apremios recaudatorios de nuestra Hacienda han inducido algunos ajustes normativos que han cuarteado el sistema, rompiendo la lógica de sus principios inspiradores. Es el caso de la reforma de la tributación en el IRPF de los incrementos y disminuciones patrimoniales (llevada a cabo por la citada Ley 48/1985) en el sentido de que «las disminuciones patrimoniales se deducirán exclusivamente de los incrementos de patrimonio», a efectos de determinación de la base imponible, por lo que «si el resultado de la operación anterior fuese negativo, su importe podrá ser trasladado a los cinco ejercicios siguientes hasta ser absorbido por los posibles incrementos de patrimonio que se pongan de manifiesto en igual período...». ¿Qué queda, tras esta reforma, del principio esencial del gravamen de la renta integral del sujeto pasivo, uno de los postulados



básicos del *informe Carter*, que acogió el legislador español? Desligadas así las variaciones patrimoniales de las demás rentas del sujeto pasivo, ¿qué sentido tiene que las ganancias de capital continúen tributando al tipo medio de gravamen, que viene determinado precisamente por la cuantía de esas otras rentas? En fin, la pérdida de coherencia del sistema y la desnaturalización del impuesto son también el resultado de otros cambios introducidos por la citada Ley de reforma (como por una parte, la limitación de los gastos deducibles a unos conceptos muy concretos, el establecimiento de límites cuantitativos en algunos de éstos y la incorporación, con carácter obligatorio de fórmulas «forfatorias generales» que no tienen en cuenta las circunstancias particulares de cada contribuyente y, por otra, el gravamen de las rentas potenciales correspondientes a las viviendas desocupadas, lo que es casi una herejía en un impuesto como el IRPF, que sólo puede recaer sobre rentas reales), a los que, al parecer, seguirán muy pronto nuevos «parches» con el fin de tapar los «agujeros» recaudatorios recientes detectados por la Administración, me refiero a un proyecto de Real Decreto Ley que, entre otros extremos, afectará, según se anuncia, al gravamen de las plusvalías puestas de manifiesto mediante la comprobación de los valores declarados en las transmisiones onerosas por actos *inter vivos* de bienes y derechos, y al de la venta de los derechos de suscripción preferente de acciones en los casos de ampliación del capital de las sociedades mercantiles, en clara contradicción con los criterios de imposición aplicables, de acuerdo con la lógica interna del sistema, a uno y otro concepto.

La disminución de las garantías del contribuyente al calor de la lucha contra el fraude fiscal

En otro orden de valores, los apremios recaudatorios de nuestra Hacienda contribuyen a explicar que casi se haya convertido en una «guerra sucia» la siempre noble batalla contra la evasión y el fraude fiscal. Incapaz de contener el crecimiento del gasto público, pero plenamente consciente de la inconveniencia de mayores incrementos de la presión fiscal, a la Administración tributaria no le queda otro camino que estrechar el cerco al fraude fiscal, tratando de llegar de esa fuente, «como sea», los recursos necesarios.

El problema estriba precisamente en ese «como sea», en esa pretendida justificación de los medios por el fin que conduce a nuestra Administración a anteponer el descubrimiento y la represión del fraude a las garantías jurídicas de los presuntos defraudadores, que son... todos los contribuyentes. El resultado no ha podido ser más negativo desde la perspectiva del Estado de Derecho, como tuve ocasión de poner de relieve en mi última

intervención en esta Cámara (1) y en marzo de 1986, que versó sobre *La reciente decadencia del Derecho tributario español*. Las dudas que entonces manifesté sobre la constitucionalidad de muchos de los preceptos que en materia de infracciones y sanciones tributarias se contienen en la Ley 10/1985, de 26 de abril, primeramente llamada «de represión del fraude fiscal» y después «de modificación parcial de la Ley General Tributaria», las ha tenido también la Sala tercera del Tribunal Supremo, que recientemente ha planteado al Tribunal Constitucional, respecto de alguno de ellos, la correspondiente cuestión de inconstitucionalidad. Con todo, se declaren o no inconstitucionales los preceptos de referencia, lo preocupante es la contumacia de la Administración tributaria en esa actitud de extremada dureza y de falta de respeto a los derechos y garantías de los contribuyentes, actitud que se percibe de nuevo en la modificación parcial de la misma ley que se lleva a efecto a través de la Ley de Presupuestos para 1988 —que curiosamente también ha sido objeto de una cuestión de inconstitucionalidad— en el recentísimo borrador de anteproyecto de Ley General Tributaria que he tenido la oportunidad de conocer.

Permítanme, para terminar este punto, que les traslade mi seria preocupación por este anteproyecto, ya que, si es aprobado en sus desmedidos términos actuales, situará a la que puede llamarse parte general de nuestro sistema tributario en una senda peligrosa que puede conducir, en muchos puntos, a la virtual negación del Estado de Derecho. Como Horacio escribió —y su reflexión no tiene por qué dejar de ser válida para las leyes tributarias—, «hay una medida en las cosas, hay límites marcados fuera de los cuales lo recto y lo justo no pueden subsistir».

Las grandes quiebras del sistema impositivo vigente

Ha llegado el momento de relacionar los defectos que, en mi opinión, constituyen graves quiebras del sistema impositivo español y que, en cuanto tales, deberían ser objeto de prioritaria atención cuando se aborde la próxima —e inevitable, por muchas razones— reforma fiscal. Son los siguientes, de acuerdo con la completa sistematización efectuada por el profesor Montoro en un reciente trabajo: discriminación de la familia, desconocimiento de los efectos de la inflación; excesivo gravamen sobre el trabajo; insuficiente estímulo del ahorro y la inversión; doble imposición de dividendos; y, finalmente, fiscalidad inadecuada y negativa sobre el capital. Examinaremos con algún detenimiento cada uno de ellos.

(1) Cámara de Comercio de Madrid.

La discriminación fiscal de la familia

La tributación de la familia es un problema que se plantea con toda su crudeza en el ámbito del impuesto sobre la renta —aunque también se suscite en el extraordinario sobre el patrimonio—, si bien, en mi opinión, no es sólo un problema fiscal, sino también —y tal vez antes— una cuestión cultural y social.

Como es sabido, la Ley 44/1978, reguladora del IRPF, establece que cuando los perceptores de rentas gravadas por el impuesto estén integrados en una unidad familiar, todos sus componentes quedarán conjunta y solidariamente obligados frente a la Hacienda Pública al pago de la deuda tributaria, la cual se obtiene a partir de la acumulación de los rendimientos ordinarios y de los incrementos y disminuciones patrimoniales de todos los miembros de la familia. Como ésta, a efectos fiscales, se halla integrada —en el supuesto normal o común, dejando de lado otros supuestos que no lo son tanto y alguno francamente estrambótico que el legislador español considerará— por los cónyuges y los hijos menores de edad no emancipados, quíerese decir que la fórmula de acumular las rentas, dado el carácter progresivo de las tarifas del impuesto, se traduce, en principio, en un mayor gravamen de la familia constituida sobre la base del matrimonio respecto de la formada a partir de las uniones de hecho, o lo que es lo mismo, en la aparición en nuestro cuadro fiscal de un auténtico «impuesto sobre el matrimonio».

Así las cosas, el problema que se plantea tiene dos aspectos diferentes: por un lado, se trata de proteger a la familia (en nuestro caso, por mandato constitucional: artículo 39 de la Constitución) como institución básica de la sociedad; por otro, se trata de otorgar un trato equitativo (al que, en principio, tan dispuesto está como sabemos, el sistema tributario instaurado en 1977) a la agregación de rentas en el caso de que los dos cónyuges trabajen o de que, además de uno de ellos, lo haga alguno de sus hijos menores (textualmente, como ya sabemos, el supuesto es el de «unidades familiares con más de un perceptor de rendimientos positivos del trabajo personal...»).

El primer aspecto del problema trata de resolverlo el sistema a través de unas deducciones de cuantía fija de la cuota por cónyuge y por hijos o ascendientes que convivan con la familia, fórmula ésta cuyos resultados han sido francamente pobres, cuando no negativos. Y no sólo porque dependa de las discrecionalidades administrativas —si se quiere, de las Leyes de Presupuestos de cada año— la «actualización» de las cuantías de la deducción, sino porque el mecanismo va perdiendo eficacia a medida que

aumenta la renta de la unidad familiar hasta resultar ineficaz —y, desde luego, no equitativo— en los niveles relativamente altos respecto de un sujeto pasivo soltero con la misma renta. Mejor que la técnica de las deducciones hubiera sido, desde luego, en un sistema tan progresivo como el español, cualquier de las fórmulas de promediación de la base como el *splitting* o el cociente familiar, al estilo francés.

El segundo aspecto —el de la acumulación de rentas derivadas del trabajo de más de uno de los componentes de la unidad familiar, cuya tributación conjunta provoca un «exceso de gravamen» en sentido técnico, con la consiguiente pérdida de eficiencia asignativa— se ha tratado de resolver desde la Ley de reforma de 1985 a través de una deducción variable de la cuota —absolutamente inédita en los sistemas comparados, es decir, con «tecnología» española al ciento por ciento—, conocida como el «polinomio familiar». Pero el «invento» no ha funcionado a los efectos que se pretendían, como se desprende de sendos estudios de los profesores Albi y Castellano. Las críticas se concentran allí donde más duele: la deducción ha tenido un comportamiento regresivo en los niveles más bajos de renta y en los más altos, ofreciendo en los restantes un grado de protección diverso en función de cuál sea la distribución de esa renta conjunta entre los dos perceptores, lo que no deja de ser arbitrario.

El legislador español se equivocó de medio a medio en este punto. No sólo porque afirmó «de farol», valga la expresión al introducir el sistema de tributación conjunta de la unidad familiar, que esta solución era la de «todas las legislaciones» —cuando en la realidad comparada era excepcional y sólo se aplicaba en Francia, Islandia, Luxemburgo y Noruega, país este último que, por cierto, con posterioridad ha abandonado como sistema obligatorio—, sino porque rechazó, con falsos argumentos (la supuesta dificultad de imputar los ingresos y gastos a los diferentes miembros de la unidad familiar, lo que se contradice con los criterios de prorrateo interno entre dichos miembros de la deuda tributaria, que la propia legislación establece), la única solución completamente válida por su mayor neutralidad, que no es otra que la tributación separada de los cónyuges, como afirmó un memorándum elaborado en 1984 por la Comisión de la CEE. Una solución que se está imponiendo progresivamente en los países de la CEE —en ocasiones, merced a las sentencias de los tribunales— y que se encuentra en línea con la cultura familiar de nuestro tiempo, que conoce una incorporación creciente de la mujer casada a las actividades productivas y que profesa un respeto absoluto a la intimidad de cada cónyuge, incluidos los aspectos patrimoniales, como declara muy expresivamente el *informe Asprey*.

El problema de la tributación de la familia ha saltado al primer plano de la actualidad a partir de la sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional de 10 de noviembre de 1988, dictada con motivo de un recurso de amparo, a la que seguirá otra, resolviendo la cuestión de inconstitucionalidad que el propio Pleno se ha planteado al pronunciar aquélla, que con toda probabilidad, declarará la inconstitucionalidad del vigente régimen fiscal de la familia en el impuesto sobre la renta de las personas físicas, aunque ello no prejuzgue el modelo que —de entre las varias fórmulas no discriminatorias posibles, de acuerdo con los sistemas comparados— se incorporará definitivamente a nuestra legislación.

La precipitada reacción oficial ante la primera sentencia —a la espera de las «reformas que sean necesarias» cuando la segunda sentencia del Tribunal Constitucional resuelva la cuestión de inconstitucionalidad planteada— ha sido el Real Decreto-Ley de 29 de diciembre de 1988, que sustituye al famoso «polinomio familiar» por una nueva modalidad de deducción variable de la cuota, calculada de acuerdo con una maraña de tablas de doble entrada, a la que pueden imputarse, desde la perspectiva constitucional, reproches de discriminación y arbitrariedad parecidos a los esgrimidos contra el polinomio. A lo que se ve, la Administración tributaria —por razones recaudatorias una vez más, aunque no lo confiese— no es muy partidaria de la declaración separada, pese a que, como antes se defiende y se dice textualmente en el memorándum invocado de la Comisión de la CEE, «desde el punto de vista de la igualdad de trato se debería recomendar un sistema de tributación totalmente independiente, y para los matrimonios debería existir, al menos, la opción de la tributación por separado». Siempre que —parece indispensable la advertencia, ante la grave confusión que reina en este punto— la calificación fiscal de las rentas de los cónyuges se haga de acuerdo con una verdadera naturaleza civil, en función del régimen económico del matrimonio.

El desconocimiento de los efectos de la inflación

La reforma de 1977 desconoció, como antes anticipé, los efectos de la inflación sobre el sistema tributario, como si aquí no tuviéramos —ni hubiéramos tenido nunca— elevadas tasas de inflación. Por otra parte, no deja de ser paradójico que, justo cuando las tasas de nuestra inflación muestran síntomas de alguna moderación, el sistema comience a preocuparse —mediante los ajustes introducidos por las Leyes de Presupuestos para 1987, 1988 y 1989, principalmente a efectos del impuesto sobre la renta—

por la corrección de los perversos efectos que aquélla produce. ¿Se dan por consolidados —es decir «ganados» por la Administración y «perdidos» por el contribuyente— los efectos acumulados de la inflación desde 1979 hasta 1987?

En el impuesto sobre las sociedades, escribe el profesor Corona, el tratamiento conservador aplicado en España a las amortizaciones —a coste histórico en la mayoría de los casos—, a la valoración de costes de inventarios —a coste medio de adquisición— y a la deducibilidad e imputación de intereses nominales, desvirtúa el beneficio de las empresas, alejándolo del real, económicamente hablando, lo que se traduce en un tratamiento fiscal muy diferenciado (y, por tanto, arbitrario) por sectores productivos y tipos de empresas y en una posible descapitalización empresarial, a la que puede inducir tanto el cálculo de un beneficio superior al real como una política de distribución de dividendos y de financiación por endeudamiento que viene favorecida por la deducibilidad plena de los intereses monetarios. A lo que habría que añadir que la tributación de las ganancias de capital sin ajuste previo de la depreciación monetaria sufrida por los activos transmitidos —a través, por ejemplo, de la regularización de balances, inactiva entre nosotros desde 1983— produce un auténtico gravamen sobre ganancias ficticias.

Por lo que respecta al impuesto sobre la renta de las personas físicas, además de los problemas citados (que se producen en el cálculo del beneficio de las empresas individuales y en la determinación de la renta de los sujetos pasivos que obtengan variaciones de patrimonio), surgen otros dos nuevos: la llamada «progresividad en frío», consecuencia de la escalada puramente nominal o monetaria de la base en la tarifa impositiva y de la pérdida de valor de las deducciones establecidas en términos monetarios (salvo revisiones, cuando a la Administración le place); y el aumento de la carga tributaria real que se produce en los casos de anticipación del pago de impuesto mediante retenciones sobre los rendimientos del trabajo y del capital mobiliario y de exigencia de pagos fraccionados a los profesionales y empresarios.

En este sentido, la inflación —según los estudios del profesor Castellano referidos al período de 1979 a 1985— han determinado que las tarifas efectivas reales presenten mayores variaciones que las formales o legales, sin que respondan a ningún principio de eficiencia o de equidad. Al mismo tiempo, casi la mitad del incremento de la recaudación en el mismo período (de 1.026 billones de pesetas) se deriva, según el autor citado, de los efectos de la inflación sobre este tributo.

(¿Puede sostenerse, a la vista de estos datos, dicho sea de pasada, como con evidente ligereza ha hecho en un *obiter dictum* la sentencia de la Sala tercera del Tribunal Supremo, de 23 de marzo de 1987, que «el sistema tributario español prescinde de los efectos de *la inflación o la deflación sobre los gravámenes*, supuesto que una y otra comportan *beneficios y perjuicios recíprocos para el fisco y para el contribuyente*, variables y en *cierta forma compensables*, por lo que la corrección monetaria sólo tiene lugar cuando, excepcionalmente, ese presunto equilibrio queda roto en términos sustanciales»? Sinceramente creo que no: el 'presunto equilibrio' no ha existido nunca, por lo que la «corrección monetaria» debería tener lugar siempre).

Las negativas consecuencias del fenómeno inflacionario sobre la equidad, la eficacia en la asignación de recursos y el tamaño del sector público —que crece al amparo de este impuesto aparentemente «indoloro» y sin coste político que es la inflación— ha llevado a la mayoría de los países de la OCDE a incorporar fórmulas de indicación a los gravámenes sobre la renta personal, lo que resulta mucho más necesario cuando, como en el caso español, las tarifas son formalmente muy progresivas y tienen tipos marginales muy elevados.

Con todo, el sistema que mejor puede corregir esa rémora inflacionaria es el impuesto sobre la renta personal, sin los costes de administración a que la indiciación puede dar lugar (hablamos de una indiciación automática y global para todas las rentas, no de ajuste discrecional y parcial, que se contrarresta por medio de otras medidas que en parte lo neutralizan, como ha sido el caso de nuestras últimas Leyes presupuestarias), es el de reducir la progresividad formal del IRPF, una propuesta que, como veremos, se está abriendo camino a pasos agigantados en el panorama de los sistemas impositivos occidentales.

El excesivo gravamen del trabajo

El excesivo gravamen del trabajo constituye la tercera gran quiebra del sistema impositivo español, una quiebra difícilmente comprensible en un país cuyo desequilibrio económico básico es precisamente el desempleo.

Cuando me refiero al gravamen sobre el trabajo, aludo a los dos impuestos directos que lo gravan prioritariamente: el IRPF y las cotizaciones sociales, tanto a cargo de la empresa como del trabajador, concepto éste de cuya urgente reforma he tratado en la primera parte de mi exposición. Pues bien: este gravamen es excesivo porque, en primer lugar, la carga fiscal que se

impone al factor trabajo es relativamente alta en comparación con la que gravita sobre el resto de las fuentes de renta; y, en segundo lugar, porque las comparaciones internacionales demuestran que los tipos medios y marginales de gravamen que pesan sobre un asalariado medio en España superan a los vigentes en algunos de los principales países, argumento que hay que completar teniendo en cuenta la clara tendencia a suavizar el gravamen sobre el trabajo que se aprecia internacionalmente, en contraste con los pasos en dirección contraria que se han dado recientemente en nuestro país.

Ya se comprende que el excesivo gravamen sobre el factor trabajo encarece su precio y perjudica, por tanto, su uso, en beneficio de otros factores productivos. Desde otro punto de vista, y fundamentalmente como consecuencia del sistema de retenciones a cuenta practicado sobre las rentas de trabajo dependiente, los asalariados parecen un fenómeno de ilusión financiera que les hace identificar su retribución con el líquido que figura en nómina, olvidando la «brecha fiscal» que a éste hay que añadir para calcular el auténtico coste del factor trabajo en el sistema productivo. Las reivindicaciones salariales de los sindicatos, con olvido de esta cuenta elemental, en vez de reclamar una reducción de la citada brecha fiscal, mediante, por ejemplo, la suavización de las tarifas del IRPF o de las cotizaciones sociales, se dirigen siempre a la elevación del salario neto, lo que determina una ampliación de la brecha y, por tanto, un paso más en el encarecimiento relativo del trabajo. Se cae así en una trampa de la que la economía española tendrá que salir sin miedo si quiere resolver el gravísimo problema del paro.

El insuficiente estímulo del ahorro y la inversión

En cuarto lugar, el sistema impositivo no contiene estímulos suficientes para el ahorro y la inversión, a pesar de que se trata de dos variables clave para el crecimiento económico.

También en este punto hay que aclarar que cuando me refiero a la fiscalidad de la inversión no aludo sólo a las deducciones de la cuota del IRPF y del impuesto sobre sociedades para estimular la realización de inversiones productivas, sino que incluyo también en ese concepto otros elementos fiscalmente determinantes de la inversión, como son el tratamiento de las plusvalías, el régimen de amortizaciones, la solución dada a la doble imposición de dividendos e incluso la devolución del IVA devengado en la adquisición de bienes de equipo.

La medición de los efectos de los incentivos fiscales a la inversión, realizada recientemente en España, lleva, entre otras, a las negativas conclusiones de que la combinación del impuesto sobre sociedades y del que grava la renta de las personas físicas genera una estructura discriminatoria de la tributación sobre los rendimientos de capital, lo que se aprecia tanto por la disparidad de tipos efectivos sobre diferentes proyectos de inversión como por el tipo medio distinto de gravamen que soporta la inversión marginal de diferentes empresas: que los tipos efectivos marginales que gravan la inversión correspondiente a las empresas grandes son inferiores a los que gravan la inversión de las empresas pequeñas; que el activo cuyo tratamiento fiscal es más desfavorable son las exigencias, seguidas de maquinaria y equipo; y, finalmente, que cuanto mayor sea la rentabilidad real de la inversión empresarial mayor es también el tipo impositivo efectivo que soporta, lo que determina una situación de regresividad fiscal penalizadora de la productividad de aquella.

Lo mismo cabría decir del ahorro, que no recibe precisamente un trato de favor por parte de nuestro sistema tributario, como se deduce del progresivo recorte de las deducciones de la cuota del impuesto sobre la renta y de las limitaciones cuantitativas inexplicables y demás restricciones que se contienen en el nuevo régimen de los fondos y planes de pensiones, de acuerdo con las observaciones críticas formuladas al sistema por el profesor Montoro.

La actitud adoptada por las recientes Leyes presupuestarias de reducir progresivamente los incentivos fiscales al ahorro y a la inversión trata de justificarse por un doble motivo: por un lado, se dice que hay que simplificar la estructura de la imposición; por otro, que ya no es necesario estimular la inversión, dado su positivo comportamiento en la actual coyuntura. El segundo argumento está perdiendo fuerza, a la vista de los últimos datos sobre la evolución de esta variable, y, en cuanto al primero, si bien es cierto que los nuevos aires fiscales están propiciando en los países más desarrollados una simplificación de los tributos, que se traduce en una rebaja e incluso en una eliminación de los incentivos fiscales, también lo es que ello se acompaña de una paralela reducción de los tipos impositivos del impuesto sobre sociedades, que no son en España inferiores a los que tienen países como EE.UU, Inglaterra y Canadá.

La doble tributación de los dividendos

Dos palabras a propósito de la doble imposición de dividendos establecida por nuestro sistema, que se produce en el hecho de que los beneficios de las sociedades que se distribuyen a los accionistas han tributado por el

impuesto sobre sociedades y lo harán a renglón seguido en el impuesto sobre la renta de aquéllos.

La reforma de 1977 estableció dos fórmulas para abordar y tratar de resolver, en teoría, el problema: una deducción en la cuota del IRPF del accionista de un 15 por 100 de los dividendos percibidos, y el llamado «régimen de transparencia fiscal» voluntario, un mecanismo que, respecto de determinadas empresas pequeñas y medianas que cumplieran las estrictas exigencias que se imponían (es decir, que el sistema nunca fue, ni mucho menos, de aplicación general), imputaba la totalidad del beneficio en el impuesto sobre la renta del socio, por considerar que éste era más adecuado que el de sociedades a la capacidad de pago del contribuyente.

Bien: el servicio de las necesidades recaudatorias —que ya sabemos que es en España un potente motor de reformas y cambios normativos— ha destruido uno de los sistemas y neutralizado el otro. La deducción se redujo, merced a la Ley de Presupuestos para 1984, del 15 al 10 por 100 de los dividendos percibidos (merece la pena recordar a este objeto que la CEE recomienda que el porcentaje de deducción se sitúe en torno al 50 por 100 del tipo impositivo vigente en el impuesto sobre la sociedades, lo que en nuestro caso supondría una deducción del 17,5 por 100, casi el doble del actual); a su vez, la Ley de reforma parcial del impuesto sobre la renta de 27 de diciembre de 1985 suprimió el régimen de transparencia fiscal voluntario —el obligatorio se mantiene, por supuesto—, invocando que «ciertos sectores de contribuyentes» han utilizado el mecanismo «para fines distintos de aquéllos para los que nació». O sea, que la transparencia fiscal se mantiene en su modalidad obligatoria para evitar la elusión fiscal, mientras que la voluntaria —que permitía eliminar por completo la doble imposición de los dividendos— se suprime porque, al parecer, ha servido para fomentar la evasión. ¿No es éste un claro ejemplo de aplicación de la ley del embudo?

Fiscalidad inadecuada y negativa sobre el capital

Por último, la fiscalidad sobre el capital muestra también graves imperfecciones en nuestro sistema tributario.

Vaya por delante que a la preferente atención prestada clásicamente a la vertiente de equidad de estos impuestos, en el sentido de que son los instrumentos más adecuados para lograr una mejor distribución de la renta y la riqueza, ha sucedido un creciente interés por los efectos económicos que producen, análisis que conduce a estimar que sus efectos son negativos sobre el ahorro y el trabajo, generando frecuentes ineficiencias en

la colocación del primero, que suele orientarse, por motivos puramente fiscales y no de rentabilidad económica a los activos menos gravados.

Estos impuestos —cuyo peso tributario es reducido en los sistemas comparados, y también en el nuestro— plantean, en apretada síntesis, las cuestiones que se resumen a continuación.

En primer lugar, «el impuesto» —todavía hoy extraordinario— «sobre el patrimonio» no ha cumplido satisfactoriamente, después de un largo decenio de aplicación, los objetivos que el legislador pretendió al establecerlo: no ha servido, por una parte, como medio de control de las rentas de capital (antes al contrario, el controlador teórico, el impuesto sobre el patrimonio, ha pasado a ser controlado, ya que el que debería serlo, el impuesto sobre la renta, se ha convertido en controlador, juego de palabras con el que quiero describir el extraño proceso que ha culminado en el establecimiento, en el impuesto sobre la renta, de retenciones sobre los rendimientos de determinados activos financieros como medio de acción para descubrir el llamado «dinero negro»); no ha servido tampoco para diferenciar, por razones de equidad, el gravamen de las rentas de trabajo del de las del capital en favor de las primeras, y a que desde 1982 esa función —que no puede lograrse con un impuesto sintético como el nuestro, que grava por igual la renta, con independencia de su origen— la cumple con ventaja la deducción en la cuota del IRPF por rendimientos netos de trabajo que introdujo la Ley de Presupuestos. ¿Para qué sirve, entonces, el impuesto sobre el patrimonio?

Aunque es éste un viejo tributo (fue introducido en España en 1202 con el nombre de «moneda forera» en la Corona castellano-leonesa, y en 1205 con el de «monedaje o monedatge» en la castellano-aragonesa), no es hoy, ni mucho menos, un impuesto unánimemente aceptado en el área occidental, ya que sólo once países de la OCDE (incluyendo a Francia, que lo ha reimplantado tras el reciente triunfo socialista) lo tienen establecido. Por lo demás, si se opta por su pervivencia —opción que desde luego no comparto, dados los graves problemas de valoración, es decir, de discriminación entre tipos de activos patrimoniales que genera y la clara duplicidad del gravamen que se produce con otras figuras impositivas, como el IRPF y el impuesto de sucesiones y donaciones, por no hablar de la tributación local sobre bienes inmuebles—, el impuesto necesita una urgente actualización normativa en múltiples aspectos, en cuyo detalle no me es posible entrar.

La reciente reforma del «impuesto sobre sucesiones y donaciones», llevada a cabo por la Ley 29/1987, de 18 de diciembre, junto a innegables aspectos

positivos (como la simplificación de las exenciones y tarifas y la posibilidad de aplazamiento de pago de las cuotas tributarias en la transmisión de explotaciones de pequeña dimensión), incurre en graves deficiencias que le hacen innecesariamente complejo y discriminatorio —ejemplo típico: la insólita consideración del patrimonio previo del adquirente como elemento que gradúa la carga impositiva, lo que tiende a desincentivar el trabajo, el ahorro y la inversión— y que le alejan de las tendencias internacionales más recientes, manifestadas especialmente en tipos muchos más reducidos y en generosas exenciones a la transmisión de pequeñas explotaciones económicas de tipo familiar.

Por último, dentro de este apartado he de referirme al muy deficiente tratamiento que nuestro sistema concede a las «ganancias de capital», un tratamiento aquejado de graves defectos de diseño que las reformas posteriores no han hecho sino empeorar, con negativas consecuencias en términos de asignación ineficiente de recursos, y que se compara bastante mal con el vigente en la mayoría de los países más desarrollados. ¡Y no se diga que esta crítica es dura!

No dispongo de tiempo para examinar con detenimiento este problema en todo su alcance —problema que, de por sí, merecería él solo una conferencia—, por lo que voy a limitarme a transmitir telegráficamente sus puntos cruciales: en primer lugar, tras la consideración de las variaciones patrimoniales como elementos de esa renta comprehensiva y totalitaria, que trata de gravarse en el IRPF, la «innovación» que introduce la reforma de 1985 hace que, por razones una vez más recaudatorias, como antes puse de relieve, las disminuciones patrimoniales realizadas sólo se computen si al mismo tiempo, es decir, en el mismo ejercicio, o en los cinco siguientes, se producen otros incrementos patrimoniales, lo que supone —además de desnaturalizar el tributo y el concepto de renta sintética, que es un ambicioso fundamento— perjudicar comparativamente más a los pequeños propietarios, que tendrán menos oportunidad de compensar las pérdidas en los ejercicios futuros —lo que es contrario a la equidad vertical— amén de complicar de manera extraordinaria la declaración del impuesto a cargo del contribuyente, que casi se convierte en algunos casos en un ejercicio diabólico; en segundo lugar, el gravamen de las plusvalías es una duplicación, por un lado, del que en el ámbito municipal grava, en función hasta ahora de unos baremos arbitrarios que no descuentan la inflación, el incremento del valor de los terrenos, y por otro lado, del impuesto sobre sucesiones, duplicidad ésta que ha forzado al legislador a declarar exentas, aunque el problema no haya quedado resuelto del todo, las «plusvalías del muerto» (figura esperpéntica, donde las haya) puestas de manifiesto por las

transmisiones lucrativas *mortis causa* en favor de las personas incluidas en la unidad familiar; en tercer lugar, nuestro sistema no distingue entre ganancias a corto o largo plazo, lo que significa hacer un flaco servicio a la equidad al tratar del mismo modo una inversión especulativa que, por ejemplo, aquella otra cuyo propósito es únicamente el mantenimiento del patrimonio familiar; por último, el análisis de los efectos económicos de la tramitación de las plusvalías (su falta de neutralidad, su conversión en obstáculos a las fusiones empresariales, que sólo la discrecionalidad administrativa puede salvar, el llamado «efecto cerrojo» y el claro desestímulo a la inversión que supone), unido a la constatación de que España es uno de los países en que soportan una mayor progresividad, nos lleva a postular una reforma urgente y radical de esta materia.

La reforma debería venir de la mano de los sistema comparados, los cuales, pese a ofrecer una gran variedad en punto a la fiscalidad de las ganancias de capital, se orientan por lo general hacia un tratamiento diferenciado y favorable de esta fuente de renta en relación con el resto de los rendimientos obtenidos por el sujeto pasivo. Ello permite tipificar las ganancias de capital en función de la naturaleza de los activos y de los plazos de posesión de los mismos, como paso previo al establecimiento de su respectiva tributación, que va desde la completa exención a la fijación de tipos impositivos generales *ad hoc*, sin que normalmente se entreguen —a diferencia de lo que, en todo caso, sucede en España— en la base imponible del impuesto sobre la renta personal.

Las orientaciones básicas de una reforma fiscal para España

La gravedad de los problemas que aquejan al sistema tributario español, de los que se ha dejado constancia en las páginas precedentes, invitan a reflexionar sobre las orientaciones básicas de la futura reforma del conjunto de nuestra tributación, entendiendo la palabra reforma, como ya anticipé al principio de mi intervención, más en el sentido de ajuste de la estructura fiscal ya existente que en el de introducción de un modelo impositivo radicalmente nuevo, labor esta última que llevaría consigo costes muy elevados en términos de seguridad.

Desde esta perspectiva, paso a relacionar a continuación las líneas de cambio que considero prioritarias.

El futuro de la armonización fiscal comunitaria

A la vista de los errores de diseño cometidos en 1977 y del poco acierto de nuestras principales «invenciones» en materia tributaria (desde el «polinomio

familiar» a la «plusvalía del muerto», sin olvidar la consideración del patrimonio preexistente como elemento de graduación de la deuda tributaria en el impuesto sobre sucesiones y donaciones), casi es un consuelo pensar que la próxima reforma fiscal no la haremos del todo nosotros, sino que parcialmente nos la harán. Me refiero a la previsible armonización futura de los sistemas fiscales de los países integrantes de la CEE, un objetivo que resulta inseparable de las libertades de circulación de bienes, servicios, capitales y personas que ya sancionó el tratado constitutivo de la CEE y que parece cobrar nuevos bríos con vistas a la consecución del gran mercado o mercado único europeo en 1993.

La verdad es que el proceso de armonización fiscal ha conseguido hasta el momento presente —con la importante excepción del IVA, aunque en este impuesto quede todavía mucho por hacer— unos resultados más bien decepcionantes. La explicación hay que encontrarla no sólo en la restricción que la armonización fiscal impone a la soberanía nacional (en la medida en que el diseño del sistema tributario ha sido siempre, incluso antes del advenimiento del Estado constitucional, una de las funciones básicas de las Cortes o Parlamentos nacionales), sino también en la distinta «cultura fiscal» de cada país, que es a su vez producto de hábitos y preferencias colectivas diversos, de estructuras económicas y sociales dotadas de ciertas particularidades, aún contando con muchos componentes comunes, y de elementos históricos configuradores de modelos tributarios relativamente diferentes. Todo ello sin olvidar que la complejidad técnica de los sistemas fiscales modernos hace *per se* considerablemente difícil esa tarea.

En la actualidad, se encuentran sobre el tapete —es decir, en fase de estudio y discusión—, entre otras, sendas propuestas de la Comisión de julio y agosto de 1987 sobre armonización de las estructuras de los impuestos directos y aproximación de sus tipos impositivos, que constituyen una auténtica innovación en este ámbito. Por lo que hace al IVA, se trataría de cambiar el criterio de gravamen en el país de destino al de origen, con deducción y compensación en aquél; de reducir a dos los tipos impositivos, pudiendo cada país fijar el tipo reducido entre el 4 y 9 por 100, y el normal entre el 14 y el 20 por 100, si bien con plena armonización de los bienes y servicios sujetos a uno y a otro; y finalmente, de establecer un mecanismo de compensación entre las Haciendas Nacionales que permita que las de los países importadores netos se resarzan del correspondiente saldo negativo con cargo al de signo contrario que presentarán las de los países exportadores. A su vez, en cuanto a los impuestos sobre consumos específicos, las propuestas son todavía más rígidas, al pretender el establecimiento de tarifas únicas, expresadas en Ecus, para los productos

sometidos a aquéllos (tabacos, productos petrolíferos, bebidas alcohólicas, cerveza y vino), sin que los países comunitarios puedan gravar por ese concepto a ningún otro. De acuerdo con las estimaciones de la Comisión, el efecto inmediato que tendría en España la aplicación de ambas propuestas, suponiendo constantes las cifras de ventas, sería —¿Cómo no?— una notable elevación de la recaudación actual por impuestos indirectos sobre el consumo.

Las propuestas de referencia reflejan la que, hasta hace poco tiempo, era la estrategia fiscal de la Comisión para el logro del gran mercado intracomunitario: armonizar en primer lugar la fiscalidad indirecta con la esperanza —e incluso la seguridad— de que, tras la liberación completa de los movimientos de capital y del establecimiento y prestación de servicios, especialmente de los financieros, serán los propios Estados los que intentarán aproximar su fiscalidad directa, adaptándola a las nuevas condiciones y circunstancias. Esta estrategia —aunque esté formalmente amparada en el argumento de que las medidas armonizadoras de la imposición directa «no afectan a la libre circulación de bienes en el sentido de que no dan lugar a controles o formalidades en las fronteras»— oculta en realidad una cierta impotencia de la Comisión ante la complejidad de problema y las dificultades que encierra la adopción de dichas medidas.

Sin embargo, las fuertes críticas levantadas por las propuestas ya formuladas sobre reforma del IVA y de los impuestos sobre consumo específicos (y de modo especial la referente al primero, que, además de la oposición del Gobierno británico, ha merecido un juicio muy negativo en los análisis efectuados por destacados medios empresariales y financieros de la Comunidad) y la progresiva conciencia que va tomando la Comisión de la necesidad de evitar o atenuar las distorsiones que la distinta fiscalidad directa sobre la renta de las sociedades y de las personas físicas de cada país puede crear en el funcionamiento de ese gran mercado liberalizado, al influir de modo relevante en las decisiones de localización de las inversiones y en las condiciones de competitividad de las empresas, han determinado una cierta ralentización del proceso en curso de armonización de los impuestos indirectos y dado algún impulso a la de los directos, en materias como la doble imposición de dividendos, la determinación de la base imponible del impuesto sobre sociedades y, más recientemente, la fiscalidad sobre el ahorro y el control de su aplicación (retenciones en la fuente sobre los distintos activos financieros, obligaciones de colaboración con el Fisco de las entidades financieras ...). Se trata, en cualquier caso, de un camino erizado de problemas, en el que más bien parece que el deseo de las instancias comunitarias es el padre del pensamiento.

Si se paran mientras en los defectos antes denunciados de nuestra imposición directa en punto a esas materias, no cabe duda que la reforma que nos vendrá impuesta por ésta, hoy todavía, difícil vía de la armonización fiscal comunitaria será para bien.

*Lecciones para España de la experiencia internacional
en materia de reformas tributarias*

Con todo, la política tributaria española tiene todavía un considerable margen de actuación al abordar la reforma fiscal, tarea ésta que —para no tropezar dos veces en la misma piedra— debería desarrollarse de acuerdo con las «tecnologías» tributarias que hoy (no ayer ni anteayer, como sucedió en 1977) dominan el mundo de las ideas e informan las experiencias de reforma tributaria de los países más desarrollados de nuestro entorno.

Vaya por delante que ello no significa reclamar una actitud puramente acomodaticia hacia las tendencias que se observan en el exterior, entre otras razones porque la naturaleza e intensidad de los problemas que padece la economía española abogan por una política tributaria que los tenga muy en cuenta al diseñar el futuro de nuestro sistema impositivo. Pero una cosa es sostener la necesaria autonomía con que debe abordarse en España la reforma fiscal —«nuestra» reforma fiscal— y otra muy distinta ignorar las líneas inspiradoras de las que se están desarrollando en el ámbito internacional, e incluso caminar con osadías en la dirección opuesta, como en tiempos no lejanos tan frecuentemente ha sucedido entre nosotros.

Como resume el profesor Albi, la principal explicación del grado de generalidad que ha alcanzado en el área de la OCDE la tarea reformadora acometida en el ámbito fiscal debe buscarse en la preocupación existente respecto a los graves problemas y deficiencias que se han puesto de manifiesto en el funcionamiento de los sistemas fiscales.

El proceso se inició, como siempre, en el campo del pensamiento y tuvo su primera manifestación en la publicación, a partir de la segunda mitad de los setenta, de toda una serie de informes y trabajos, promovidos en ocasiones por instituciones privadas y la mayor parte de las veces por los propios gobiernos, que ponen de relieve la profunda evolución sufrida por la teoría hacendística en punto al concepto y finalidades de los impuestos y que articulan propuestas concretas de reforma de los sistemas fiscales vigentes, con especial atención a la imposición directa y, dentro de ella, a la que grava la renta, tanto personal como societaria. El *informe Bradford*, publicado en 1977 por el Departamento del Tesoro norteamericano, merece ser recordado,

en este sentido, como el primer eslabón de una larga cadena de aportaciones (*informe O'Brien* en Irlanda, de la Comisión Real noruega de reforma del impuesto sobre la renta, el *Draft white paper* en Australia, el de las comisiones especiales del Comité Fiscal en Japón, o el «Libro Verde» sobre la reforma de la imposición personal en el Reino Unido, por citar los más significativos) que han revolucionado, literalmente, el mundo de la tributación.

Con el transcurso del tiempo, la reforma ha pasado de lo pintado a lo vivo: además de la Ley de reforma impositiva norteamericana al servicio de la «justicia, crecimiento económico y simplificación», firmada por el presidente Reagan el 22 de octubre de 1986 —que constituye hasta el momento presente el más sazonado fruto de este vasto movimiento de renovación de los sistemas impositivos de nuestro tiempo—, en los últimos años se han registrado modificaciones sustanciales en la fiscalidad de todos los países importantes de la OCDE (desde Nueva Zelanda al Reino Unido, pasando por Alemania, Australia y Canadá), especialmente en lo que se refiere al impuesto sobre la renta personal, tendencia a la que parece que van a sumarse en breve plenamente países tan distintos y distantes como Suecia y Japón.

Pero no se trata, contra lo que podría parecer, de una simple moda, sino de un serio intento de aumentar la eficiencia del sistema económico, gravemente lastrada por el «peso muerto» de unos impuestos que en los últimos tiempos no han cesado de crecer. En este sentido, los análisis e investigaciones más recientes sobre los efectos económicos de la imposición sugieren que ésta afecta mucho más de lo que tradicionalmente se había supuesto a la demanda y a la oferta de trabajo, a la oferta de ahorro y a la disponibilidad y destino del capital, con el resultado de reducir en mayor o menor medida la capacidad productiva de la economía, un efecto que se amplía desproporcionadamente cuando el nivel de los tipos impositivos es más elevado y cuando, cualquiera que sea su nivel absoluto, es modificado al alza.

Aunque las conclusiones que se desprenden de estos estudios no son todavía definitivas, han servido de elemento catalizador de las reformas fiscales en marcha, mediante las que, en todo caso, se pretende disminuir los efectos perversos de la imposición —lo que, en la imposición personal sobre la renta, induce a recortar los tipos marginales y el número de escalones o tramos impositivos, aunque se tienda a la ampliación y extensión de la base imponible y se mantengan los niveles de los tipos medios por razones de recaudación, aumentando si fuese necesario la imposición indirecta— y rebajar incluso, al ritmo que permita la necesaria

reducción del gasto público, la carga tributaria total con el fin de aminorar las ineficiencias asignativas de los recursos y contribuir activamente a la expansión económica.

Se consume de este modo una notable variación en el tradicional orden de prioridades de los objetivos de la imposición. Frente a la primacía en otro tiempo concedida a la equidad, y muy especialmente a la equidad vertical, hoy sin desentenderse en absoluto de este objetivo, se afirma rotundamente la preeminencia del principio de eficiencia económica, lo que empuja a los sistemas fiscales a tratar de lograr la máxima neutralidad posible en el proceso de asignación de los recursos productivos y en la toma por los agentes económicos de las decisiones fundamentales de trabajar, ahorrar e invertir. En otras palabras, de lo que se trata es de que esas decisiones económicas queden liberadas del «bloqueo» que los sistemas fiscales tradicionales —identificando de forma simplista la finalidad redistributiva de los impuestos con escalas de tipos agudamente progresivos— les habían impuesto. Sin olvidar además que de este modo se garantiza mejor el logro de la equidad horizontal o principio de generalidad impositiva, verdadero «talón de Aquiles» de esos sistemas.

Otro valor en alza es el de la simplificación operativa de las estructuras fiscales, principio éste que exige, como subraya el profesor Albi, que «el contribuyente comprenda cuál es la naturaleza de su obligación tributaria, lo cual no es posible con un sistema de diseño complejo, de difícil administración o poco claro en cuanto a la certidumbre de las cuotas tributarias.»

¿Lecciones para España de estas experiencias internacionales? Muchas y muy claras, cuyo enunciado —sin contar las propuestas de reforma que, con base en esas experiencias, he anticipado en páginas precedentes— descubre cuán lejos está nuestro sistema fiscal del actual *status quaestionis* de la imposición en el orden comparado: hay que aminorar la presión fiscal lo que choca abiertamente con los «escandalosos» aumentos que ésta registra en nuestro país año tras año; debe disminuirse el número de los tramos o escalones impositivos y, sobre todo, deben reducirse los tipos marginales más altos del impuesto sobre la renta personal (lo primero se efectuó en parte en la Ley de Presupuestos para 1988, aunque quede todavía mucho por hacer si se comparan nuestros dieciséis tramos actuales con, por ejemplo, los tres de los sistemas norteamericano y canadiense, los seis del británico o los siete del alemán; lo segundo no sólo no se ha hecho, sino que en realidad se ha progresado en el sentido contrario, al suprimirse en la citada Ley de Presupuestos para 1988 la limitación del 46 por 100 de

la base imponible, lo que ha elevado hasta el 56 por 100 el tipo marginal más alto de nuestra escala, en vivo contraste con el 28 por 100 de EE.UU., el 29 por 100 del Canadá, el 40 por 100 del Reino Unido, o incluso el 52 por 100 para la unidad familiar en Alemania); es necesario simplificar nuestro sistema tributario (que se ha hecho, literalmente, ininteligible para la inmensa mayoría de los contribuyentes españoles, los cuales, fundamentalmente por esta causa, reaccionan ante el Fisco con frialdad, cuando no con hostilidad, y casi siempre con desconfianza, incapaces de comprender y, por tanto, de aceptar sus obligaciones tributarias) y, en fin, tantas otras enseñanzas en cuya exposición detallada no puedo entrar sin caer en el riesgo de perturbar el buen orden de esta intervención, necesariamente limitada a los aspectos más generales.

Una fiscalidad al servicio de un crecimiento económico equilibrado

Por último, la reforma fiscal que España necesita debe coadyuvar al mantenimiento —y aún a la potenciación— del crecimiento de nuestra economía, así como a la superación de sus graves problemas estructurales. El año 1988 pasará a la historia como aquél en que se ha consolidado la fase de recuperación que la economía española inició en la segunda mitad de la década de los ochenta, una reactivación que ha permitido, tras más de diez años de aguda crisis, un ritmo elevado (y superior al de los países de nuestro entorno) de crecimiento económico, con positivos resultados (aunque todavía parciales e insuficientes) en la lucha contra el desempleo, que es el objetivo prioritario de nuestra política económica.

Con luces y sombras, los protagonistas de este proceso son la demanda interna, que está aumentando más de lo que lo hace el PIB, y el sector exterior, cuya contribución al crecimiento está resultando negativa, como consecuencia de que el incremento de las importaciones de bienes y servicios supera al de las exportaciones.

La inversión ha sido —y, aunque con menor firmeza, continúa siendo todavía hoy— el componente más dinámico de la demanda interna. Su vigoroso crecimiento ha influido decisivamente en la ampliación y modernización de nuestro aparato productivo, lo que a su vez permite la creación de empleo y la mejora de la competitividad de los productos españoles en los mercados exteriores. De ahí que una exigencia elemental de la política económica en este campo sea velar por la continuidad de los factores que han hecho posible ese despegue de la inversión. De entre ellos destaca, por su importancia, el ahorro nacional privado, tanto empresarial como familiar, que en modo alguno es sustituible a este objeto, de forma prolongada y con

intensidad necesaria, por el préstamo exterior, por lo que su reciente caída debería constituir para nuestras autoridades económicas un motivo de seria preocupación.

Los datos relativos a la evolución de la inversión interna en España prueban que existe una acusada correlación entre el progreso del ahorro empresarial y al aumento de la formación interior bruta de capital. El aumento del ahorro empresarial sólo es posible gracias a la mejora del excedente de explotación de las empresas, lo que a su vez exige —en un marco de relativa estabilidad de precios como el que, en medio de no pocas dificultades, parece que se va consolidando en la economía española— una rigurosa contención de costes, objetivo éste en cuyo logro tanto tiene que hacer la fiscalidad, que a su condición de coste empresarial directo añade su influencia en la evolución de otro de los costes principales, el laboral, y aún su incidencia en un tercero no menos relevante, el financiero. En cuanto al ahorro familiar, parece evidente que su necesario crecimiento exige una política que lo fomente activamente con todo tipo de incentivos (incluyendo, por supuesto los fiscales).

En suma: para que la inversión continúe siendo, como lo ha sido hasta ahora, la palanca fundamental de nuestro crecimiento económico, el sistema tributario debe dispensarle un trato especialmente favorable, extensivo al ahorro empresarial y familiar que hacen posible su financiación. El mecanismo que permita llevar a efecto este objetivo debería evitar las injustificadas discriminaciones que hoy se derivan de los incentivos existentes —y a las que me he referido con anterioridad—, haciendo que el ahorro y la inversión fiscalmente protegidos se asignen libremente de acuerdo con la lógica del mercado y con las exigencias del principio de neutralidad de la imposición.

Por lo que se refiere al sector exterior, el saldo deficitario que en 1988 presentará la balanza corriente —en un proceso de continuado y progresivo deterioro iniciado en 1986— constituye una inquietante señal de alarma ante la que debe reaccionarse con presteza si se quiere evitar que se convierta en un factor limitativo de nuestro crecimiento. El camino a seguir no puede ser más claro: la política económica debe fomentar por todos los medios a su alcance las exportaciones, con el fin de reducir la actual aportación negativa del sector exterior al crecimiento económico hasta trocársela en positiva, equilibrando de este modo un modelo apoyado excesivamente en la demanda interna. Para ello resulta indispensable mejorar la competitividad internacional de nuestra producción, lo que a su vez de nuevo reclama, entre

otras exigencias, el planteamiento del actual ritmo de renovación del equipamiento productivo de nuestra economía y una estrategia de efectiva moderación de costes. Ya me he referido antes al importante papel que la fiscalidad debe desempeñar en el logro de ambos cometidos.

Una observación final debo formular aquí, reiterando una idea que constituye la música de fondo de cuanto antecede: la reforma fiscal que estoy propugnando, en línea con las tendencias hoy predominantes en los sistemas comparados, sería inoportuna, perjudicial e incluso literalmente imposible —dados los perniciosos efectos que en otro caso se derivarían del extraordinario déficit público resultante—, si no se acomete previamente una firme política de contención del gasto público que corrija ese «comportamiento diferencial» del sector público español en este campo, al que me refería al comienzo de mi intervención. Las recientes experiencias puestas en práctica en estos países sobre la llamada «consolidación fiscal» —una estrategia presupuestaria a medio y largo plazo que pretende reducir gradualmente las causas estructurales del déficit público por la vía del recorte del gasto y definir un horizonte claro en cuanto al nivel y a la estructura de los ingresos públicos— demuestran sin lugar a dudas que la contención del gasto público es posible técnicamente. Que además de una necesidad, se convierta en España en una realidad depende, sobre todo, de eso que se ha dado en llamar «voluntad política».

A modo de conclusión

Esta es mi propuesta de reforma con el fin de implantar en España un buen sistema fiscal, lo que en mi criterio significa fundamentalmente no entorpecer, con muchos a malos impuestos, el libre curso de la actividad económica. A fin de cuenta, de lo que se trata es de conseguir no tanto una Hacienda Pública mínima cuando una Hacienda neutral. Una Hacienda Pública que sea capaz de mantener con «las bases de la sociedad» unas relaciones de respeto y no interferencia como las que postulaba, allá por el año 1826, un gran servidor del Estado, don José Canga Argüelles, con cuyas expresivas palabras quiero poner punto final a mi exposición:

«Con grande equivocación se conducen los que creen que la ciencia de la hacienda se reduzca sólo a hallar dinero. El que así procede, no conoce el alcance que las operaciones de ella tienen con los estímulos del interés individual, ni que la ciencia que las regula se ocupa en encontrar el saludable equilibrio que debe haber entre la fuerza pública y las privadas, del cual penden el poder del soberano y la felicidad pública.»

«Las sociedades se han establecido con el fin de asegurar el bienestar de los hombres que las componen. Esto no se logra sin paz y el ejercicio de las virtudes, y sin el goce de las comodidades adquiridas con el trabajo. Todo lo que impida el curso de éste y la creación de las riquezas contribuirá a derramar en los pueblos la miseria, compañera de los vicios y de la ruina de los Estados. Y como los erarios públicos no tienen otros agentes de su opulencia que las deducciones hechas a la masa de los productos del trabajo: de aquí el íntimo enlace de la hacienda con las bases orgánicas de la sociedad. Cuando la índole de los tributos, los reglamentos sancionados para su cobro, los empréstitos y los arbitrios gravan el fondo de la riqueza y extenuan los brazos que la producen, empobrecen los pueblos, relajan la unión de los individuos que componen la sociedad, pervierten la moral e influyen eficazmente en las desgracias públicas con ruina del Estado.»

Este trabajo analiza el sistema tributario español vigente a principios de 1989, fecha en la que fue concluido.

**LA COYUNTURA DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA
A FINALES DE 1989**

LA COYUNTURA DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA A FINALES DE 1989

SERVICIOS DE ESTUDIOS DEL
INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS

El obligado ajuste de la economía española

La economía española experimentará en 1989 un crecimiento próximo al 5 por 100 en términos reales. Ello será consecuencia de dos mitades del año de características algo distintas: la primera, de intenso crecimiento, y la segunda más sosegada. Tal y como era de temer, el crecimiento económico se está viendo acompañado de un grave rebrote de la inflación y de un acusado déficit del saldo exterior por cuenta corriente, desequilibrios ambos que a buen seguro superarán ampliamente las previsiones iniciales. Asimismo, se producirá un nuevo y pernicioso descenso —en porcentaje del PIB— del ahorro familiar.

La magnitud de esos desequilibrios y las exigencias derivadas de nuestra integración en el SME hacen ineludibles el ajuste de la economía española, tarea que deberá realizar el Gobierno que surja de las inminentes elecciones generales, en cuyo adelanto han influido decisivamente la coyuntura económica. La debilidad de la economía española radica en su desequilibrado crecimiento, demasiado inclinado en favor de la demanda interna, circunstancia que propicia un clima favorable a las alzas de precios y que origina un profundo déficit comercial.

La política económica aplicada durante la actual fase expansiva del ciclo no ha sabido corregir tal defecto del crecimiento económico. Inmersa en sus propias contradicciones, con un planteamiento de política fiscal incompatible con el de la política monetaria, y con total ausencia de la política de rentas, la política económica se ha orientado a «enfriar» la economía, adoptando, a lo largo del año, varios paquetes de medidas correctoras. La eficacia de estas actuaciones se ve empañada por los negativos efectos que se derivan de la tosquedad de los medios utilizados. La represión de la demanda interna se acomete sin distinguir entre el consumo y la inversión y se logra a costa de introducir una considerable rigidez en el sistema financiero y de impedir la libre circulación de capitales.

El ajuste que requiere la economía española no puede consistir en un recorte indiscriminado de la demanda. Preferible sería fomentar la capacidad de producción, estimular el incremento del ahorro y mejorar la competitividad internacional de nuestra economía. Hacer que la política económica sirva eficazmente a estos objetivos debería ser una aspiración prioritaria en las actuales circunstancias. Por ello, es fundamental mantener en toda su vitalidad el proceso inversor y desacelerar los precios hasta situarlos en la banda inferior de la inflación europea. A su vez, el logro de la coherencia interna de la política económica contribuiría a consolidar la confianza que merece nuestra economía en los foros internacionales, lo que permitiría sostener el flujo de las inversiones extranjeras, cuya presencia aleja el fantasma de la restricción exterior a nuestro crecimiento económico.

Economía internacional: moderado optimismo.

Como ya ocurría en 1988, la economía mundial superará favorablemente en 1989 todas las previsiones. La duración del actual ciclo expansivo no tiene precedentes en la postguerra y, lo que es más significativo, no ha traído consigo una aceleración de la inflación hasta cotas peligrosas, como muchos temían, a partir del alto grado de utilización de las capacidades productivas. Para el conjunto de los países de la OCDE, el PIB en términos reales, puede aumentar en 1989 un 3,5 por 100 (1988: 4,3 por 100), impulsado por una rápida expansión de la inversión privada mientras que la inflación se situará en torno al 4,5 por 100 (1988: 3,1 por 100). Si bien las autoridades monetarias de los principales países han adoptado medidas para controlar la inflación, han evitado restricciones excesivas que hubieran podido favorecer el inicio de una fase de recesión. No obstante esta precaución, la intensidad de las restricciones monetarias han variado de un país a otro, siendo, por ejemplo, mayor en EE.UU. que en Alemania, por lo

que explica en parte que la coyuntura norteamericana se haya desacelerado y la alemana acelerado.

En este clima de crecimiento sostenido, también prospera el comercio mundial. No se repetirá en 1989 la brillante evolución registrada en 1988 (8,5 por 100, en volumen), pero las previsiones apuntan hacia una tasa de expansión del orden del 7 por 100, con lo que se vería consolidado el proceso de intensificación de la división internacional del trabajo. Parece ser que lo que pueda haber de restricción de los intercambios internacionales, en especial a causa de los rebotes de proteccionismo comercial y de la incertidumbre respecto de la evolución de los tipos de cambio de las principales divisas, queda más que compensado por el hecho de que las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación generan un sin fin de posibilidades para globalizar actividades productivas e internacionalizar la producción. Es de suponer que estas nuevas tendencias en la división internacional del trabajo influirán cada vez más en las estrategias de las empresas españolas exportadoras e importadoras.

No parece fácil mantener esta evolución positiva de la economía internacional un año más, y ello por varias razones.

Dado que la oferta monetaria aumenta sólo moderadamente, la demanda interna se resentirá. En el mismo sentido restrictivo actuará la política fiscal, si es que los países con grandes déficit presupuestarios (no sólo los EE.UU.) tratan de reducirlos por considerar que no son sostenibles a medio plazo, al absorber una parte demasiado grande de los ahorros privados (interiores y exteriores), sin garantizar que su uso sea siempre el más productivo.

Además, la coyuntura internacional está hipotecada por la persistencia de fuertes desequilibrios de las balanzas de pagos por cuenta corriente. De hecho, el proceso de ajuste en EE.UU. por un lado, y en Alemania y Japón por otro, se ha detenido y es de temer que esto dé lugar a nuevas presiones y medidas proteccionistas en el comercio internacional. Finalmente, podrían agudizarse los problemas si continúan las tensiones en los mercados de divisas: la reciente fortaleza del dólar hizo más difícil el ajuste exterior, pero una caída fuerte obligaría a controlar la inflación con riesgo de producir una recesión que deprimiría la actividad económica de los demás países. Ahora bien, y al contrario de lo que muchos piensan, la clave para estabilizar los mercados de divisas radica en que los respectivos gobiernos apliquen, en su ámbito de actuación, políticas macroeconómicas coherentes y fiables; los acuerdos internacionales orientados a mantener los tipos de cambio de las principales divisas dentro de unas determinadas bandas, como los que adoptaron en septiembre, una vez más, los países del G-7, no suelen tener, por sí solos, los efectos apetecidos, ya que no es posible determinar con

exactitud desde las esferas administrativas los niveles de equilibrio para los tipos de cambio reales.

Aparte de la incógnita que representan las futuras variaciones del dólar, persiste la incertidumbre acerca de cuando se registrarán los tipos de cambio en el SME (el último realineamiento se produjo en enero de 1987). Parece ser que las autoridades de los países con las monedas relativamente más débiles se oponen a un nuevo reajuste, necesario para acomodar las diferencias de inflación acumuladas. Pero la consecuencia es que estos países padecen unos tipos de interés especialmente elevados, que a su vez provocan una apreciación real de sus monedas, con los consabidos efectos contractivos sobre la exportación y expansivos sobre la importación. También España, que ya antes de la incorporación de la peseta en el SME había aplicado una política monetaria como si fuera miembro, está viendo esta presión al alza sobre su moneda. En buena parte, los desequilibrios comerciales entre los países de la CEE, concretamente los fuertes superávits de Alemania, obedecen a una estabilidad cambiaria del SME cada vez menos acorde con las condiciones reales de las distintas economías. A medio plazo, peligra la libertad de circulación internacional de capitales, que es pieza clave para la creación de un mercado único europeo. Una vez más se ponen de manifiesto las diferentes concepciones de política macroeconómica dentro de la Comunidad, discrepancias que justifican cierto escepticismo sobre la viabilidad de la unión monetaria europea patrocinada por el «Plan Delors», aunque en la Cumbre Europea de Madrid (junio de 1989), éste haya recibido, en principio, el visto bueno.

A pesar de estas interrogaciones, la probabilidad de que la coyuntura, en términos generales, «aterrice» suavemente en una pista todavía elevada no es pequeña. Gracias a los progresos realizados en materia de políticas de oferta —que han incrementado la flexibilidad de los mercados—, la presión de los costes y precios parece controlable, de modo que podrían evitarse restricciones monetarias excesivas en los principales países. Este sería un buen punto de partida para avanzar en las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT, con el fin de reforzar los principios de multilateralismo y liberalización en el comercio mundial. En Europa, existe un factor estimulante adicional, que proviene del reto que para los empresarios supone la creación del mercado único europeo. En el Tercer Mundo, por otro lado, habrá que ver si las nuevas iniciativas internacionales para atenuar los problemas de la deuda externa *Plan Brady* prosperan y, sobre todo, si inducen a las autoridades de los respectivos países a aplicar con determinación y urgencia las necesarias políticas de ajuste estructural interno. También queda por ver si las reformas económicas en los países de

Europa del Este prosperan y conducen pronto a un mayor crecimiento de la producción y del comercio exterior.

Todas las previsiones económicas para 1990 indican una ralentización de la demanda agregada, pero no un estancamiento o una disminución real. En el área de la OCDE, el PIB podría aumentar en términos reales alrededor del 2,5 por 100 (algo menos en EE.UU., algo más en Alemania y bastante más en Japón). El comercio mundial superará este ritmo, aunque también quedará por debajo del registrado en 1989.

La decisión de crear el mercado único europeo a finales de 1992 constituye, en principio, un factor positivo para las economías europeas y del resto del mundo: el crecimiento económico puede ser más rápido a medio plazo, con la consiguiente mejora de las oportunidades de empleo. La apertura de mercados intensificará los procesos de adaptación estructural, hará más elástica la oferta y ampliará así el margen de maniobra para una política macroeconómica que quiera ser expansiva sin animar la inflación.

Ahora bien, el mercado único de 1992, aún tiene que pasar la prueba de fuego: se ha avanzado bastante, pero los aspectos más delicados del proceso (como los fiscales y laborales, así como la legislación antimonopolio) están sin resolver. Además hay bastantes reticencias en diversos países miembros a la hora de proceder a la eliminación de regulaciones nacionales de la actividad económica, que resulta indispensable para superar la actual segmentación intra-europea de los mercados. También es preocupante que las autoridades comunitarias estén cediendo, en diversos casos, ante presiones nacionales, con el fin de restringir la competencia de países terceros. Es importante que la CEE combine la liberalización económica interior. En caso contrario, todo el proyecto de 1992 podría sufrir un serio revés, con consecuencias incalculables para el futuro de la Comunidad.

Moderar la demanda interna sin reducir la inversión

Tal y como era previsible, la economía española está dando muestras de desaceleración —aunque sea de forma parcial— en la segunda mitad de 1989. Para el conjunto del año, el incremento de la producción puede rondar el 5 por 100 en volumen, como resultado de dos semestres de perfiles diferentes. Durante el primero, el crecimiento económico ha sido intenso, más cercano a la tasa del 6 por 100. La explicación se encuentra en el dinamismo mostrado por todos los componentes de la demanda interna. Se habría producido incluso una aceleración de la economía respecto del ejercicio anterior, que ya fue considerablemente expansivo. Los diversos indicadores disponibles invitan a pensar en aumentos del consumo privado

del 7 por 100, de la inversión del 15 por 100 y del consumo público de al menos el 6,5 por 100. El comportamiento de las diferentes rentas y la influencia de las finanzas públicas se encuentran en el origen de esta tendencia alcista.

Seguramente, lo que suceda en el segundo semestre de 1989 va a ser diferente. Son varias las circunstancias que confluyen con el efecto de propiciar una cierta desaceleración de la economía española. Pero a la vista de los escasos datos disponibles resulta difícil concretar la intensidad de la desaceleración y más aún pronosticar su duración. De confirmarse esta tendencia, el año próximo comenzaría con un ritmo de crecimiento más moderado, en línea con el de la economía internacional.

A favor de la desaceleración de la actividad productiva juegan, en principio, los siguientes factores: los efectos de las medidas restrictivas adoptadas durante la primavera y el verano, que al reducir drásticamente la oferta de crédito habrían obligado a posponer decisiones de consumo y de inversión; la propia dinámica de la economía, que acusaría un cierto agotamiento tras un período de intensa renovación de los equipamientos domésticos y productivos; las consecuencias de una política fiscal menos expansiva, con una relativa contención del consumo público, tras un período de excesivo incremento en el primer semestre, y con el drenaje de rentas de familias y empresas derivado del especial calendario de pago de los impuestos directos, y la incertidumbre inherente a todo proceso electoral, que, en la medida en que pueda determinar un cambio de política económica, propicia una actitud de espera en la toma de decisiones económicas.

Por lo demás, el rasgo más destacable del crecimiento económico de 1989 será el mismo que ha alcanzado toda la fase expansiva del ciclo, desde 1986: el empuje de la demanda interna, que seguramente este año superará al de la producción interior en más de dos puntos porcentuales. Quiere ello decir que persiste el crecimiento económico escorado en favor de la demanda nacional, con una sustancial aportación negativa del sector exterior. Un modelo desacompañado, que la política económica no ha sabido equilibrar a tiempo.

El aumento continuado de la demanda nacional por encima de la producción facilita de forma inevitable el avance de los precios y agudiza el déficit comercial exterior. Desde esta perspectiva, la responsabilidad del exceso de demanda en la génesis de los grandes desequilibrios de nuestra economía es evidente. Pero la solución no consiste en reducir la demanda, despreocupándose de lo que suceda en sus diversos componentes, puesto que no todos tienen la misma trascendencia.

Hay que insistir en que el componente más dinámico de la demanda agregada es precisamente la inversión empresarial. Y la idea de que en la economía española existe un exceso de inversión es un dislate. La permanencia de un intenso proceso inversor es condición necesaria para acercar nuestro nivel de desarrollo al que tienen los países más avanzados, para que continúe la intensa creación de empleo y para aumentar nuestra capacidad de exportación. En definitiva, gracias al progreso de la inversión se moderniza y amplía nuestro equipo productivo, lo que nos permite afrontar con optimismo un futuro en el que la competencia del exterior será cada vez más intensa.

La recuperación de la inversión, cuyo crecimiento puede situarse este año en tasas cercanas al 14 por 100, ritmo similar al de ejercicios anteriores, se encuentra en tres pilares fundamentales: la existencia de holgados beneficios empresariales, que se han convertido en la principal fuente financiera, dados los elevados tipos de interés; la afluencia de capital extranjero, que demuestra así su confianza en el potencial de crecimiento de nuestra economía, y la reacción de las empresas ante la apertura de nuestras fronteras y ante las expectativas favorables que suscita el mercado único europeo de 1993.

En lo que respecta al consumo privado, la crítica que suele hacerse sobre su comportamiento debe matizarse considerando que un cierto incremento del mismo es necesario para estimular la inversión y que una renovación de los equipamientos domésticos repercute positivamente sobre el bienestar de las familias españolas. Parece razonable esperar que el consumo privado aumente algunas décimas por encima de lo que lo hará el PIB en 1989, comportamiento parecido al observado en los ejercicios anteriores. El auténtico problema del consumo radica en que no todas las causas que lo determinan merecen un juicio positivo.

Cabe dividir en dos grupos las razones que sustentan la reciente expansión del consumo privado en nuestro país. En el primero, de carácter favorable, emplazaríamos las siguientes causas: la creación de empleo, que repercute en un aumento de la renta de numerosas familias españolas; el posible «efecto riqueza» derivado de la revalorización de los activos, que ha sido característico de la recuperación de la economía española, y las favorables expectativas asentadas en la sociedad acerca de la continuidad de la expansión económica y de la progresión de las rentas en el futuro. En un segundo grupo de motivos, de naturaleza más inquietante, aparece en primer lugar el aumento de los salarios por encima de los precios que, en la medida en que no sea compensado por una mejora equivalente de la

productividad, puede desembocar en la temida espiral salarios-precios. En segundo lugar, y de forma destacada, figura el hecho de que el consumo se esté realizando a costa del ahorro, induciendo a las familias a recurrir al crédito bancario como forma habitual de financiación.

En cuanto al tercer componente de la demanda interna, el consumo público, su trayectoria merece subrayarse como exponente del desacierto de la política fiscal aplicada en 1989. Así, durante el primer semestre el consumo público ha aumentado a un ritmo del 6,5 por 100 en volumen, lo que hará muy difícil que para el conjunto del año su incremento baje del 5 por 100. De este modo, habrá vuelto a colaborar, de modo innecesario e inadecuado, en la expansión de la demanda interna.

La intensa creación de empleo constituye el mejor fruto de un crecimiento económico basado, como el nuestro, en la fortaleza de la inversión empresarial. A su vez, esa creación de empleo contribuye positivamente al desarrollo económico mediante la ampliación de la demanda de consumo. En 1989, el incremento del número de empleos puede superar el 3 por 100, lo que en términos absolutos equivale a unos 370.000 nuevos puestos de trabajo. De este modo se conseguiría reducir la tasa de desempleo hasta el 17 por 100 en la última parte del año. Se constata así, cada vez con más claridad, que el problema del paro en España obedece a causas de carácter estructural, relacionadas con las deficiencias de la capacitación profesional y las rigideces del mercado laboral. De ahí que la solución del problema requiera nuevas actuaciones en ambos campos, además de la propia continuidad del proceso inversor.

Retroceso en la lucha contra la inflación

El dinamismo de que hace gala nuestra economía no está exento de desequilibrios, contrariamente a lo que sería de desear. Las tensiones inflacionistas y el rápido deterioro del déficit de la balanza por cuenta corriente, que refleja la insuficiencia del ahorro nacional, amenaza incluso la continuidad del proceso de crecimiento.

Será 1989 un ejercicio marcado por el rebrote de la inflación. En lo que va de año, los precios han mostrado una acusada inclinación al alza. Durante el primer semestre, el Índice de Precios al Consumo (IPC) medio acumulado aumentó un 6,5 por 100 sobre igual período del año anterior. A pesar del alivio que supuso el comportamiento de este índice en agosto, las aguas han vuelto a desbordarse tras los datos de septiembre, que anticipan un panorama nada tranquilizador. El problema continúa centrado en la inflación

subyacente, la cual, después de varios meses de desaceleración, se ha situado algunas décimas por encima del 7 por 100. Así las cosas, parece fuera de duda que la inflación superará holgadamente las previsiones oficiales y que el IPC registrará en media anual una subida superior al 6,5 por 100, frente al 4,8 por 100 del año anterior.

El rebrote inflacionista no es un fenómeno exclusivo de la economía española. El incremento de precios operado en otros países hace que la diferencia que nos separa de ellos no se haya ensanchado, lo que resta gravedad al problema. Pero hay que insistir en la necesidad de que una economía como la nuestra, que se abre cada vez más al exterior, mejore su competitividad sobre la base de reducir el ritmo de incremento de precios.

Las causas que explican el fenómeno inflacionista que padece la economía española radican, en primer lugar, en la explosión de la demanda. A este respecto, hay que recordar que el aumento de las magnitudes monetarias está siendo más que suficiente para financiar el considerable incremento de la demanda interna. En la medida en que el dinero en circulación serene su ritmo de crecimiento y la demanda nacional se desacelere, sería lógico que se produjera una menor presión sobre los precios. En todo caso, hay que esperar algún tiempo y, sobre todo, confirmar la firmeza de la desaceleración, para asegurar buenos resultados en el control de la inflación.

El comportamiento de los costes de producción ha venido a ampliar los efectos del lado de la demanda. Los otros tipos de interés, la creciente presión fiscal y la inmoderación salarial ha agravado el desequilibrio de los precios internos. Por un lado, la restricción monetaria ha llevado a los tipos de interés españoles a instalarse entre los más elevados del mundo industrializado, lo que acrecienta los costes financieros de las empresas y hace especialmente necesario recurrir a la autofinanciación derivada de un amplio excedente de explotación. Por otra parte, los costes salariales continúan creciendo por encima de los precios al consumo. Las previsiones apuntan a que, en el presente año, la remuneración salarial aumentará en un porcentaje superior al 7 por 100. De proseguir esta tendencia, podría desarrollarse la espiral salarios-precios, facilitada por una generalizada ilusión monetaria. Mención especial merece la previsión de que los costes unitarios del trabajo se acelerarán en 1989, con el consiguiente estímulo de la inflación. Por último, hay que citar los aumentos de impuestos, que repercuten sobre los costes de las empresas y fuerzan a los trabajadores a requerir mayores salarios para preservar su renta disponible.

A lo anterior se une que un factor deflacionista de los últimos tiempos ha invertido su signo: los bienes importados han experimentado aumentos

significativos de sus precios, que afectan primordialmente a las materias primas y a los productos intermedios, así como a los alimentos.

Acusados deterioros del déficit exterior y del ahorro familiar

El déficit exterior de la economía española prosigue su deterioro a una velocidad que parece irse acelerando. Durante los ocho primeros meses del año, el déficit comercial acumulado se situó en 2.205 billones de pesetas, con un crecimiento del 51,66 por 100 respecto del mismo período del año anterior. La tasa de cobertura se ha colocado en el 59,87 por 100, lo que refleja un empeoramiento del 7,25 por 100.

Como consecuencia del acusado desequilibrio comercial y del estancamiento de los ingresos por turismo, el déficit de la balanza por cuenta corriente se ha hecho aún más negativo. El pronóstico para el cierre del ejercicio actual es que se acerque al 3,1 por 100 del PIB, cuando el año anterior fue del 1,1 por 100. Por el momento, ese desequilibrio de nuestras cuentas exteriores se financia con holgura gracias a las incesantes y crecientes entradas de capital procedentes del extranjero, hasta el punto de que las reservas de divisas alcanzan máximos históricos cercanos a los 46.000 millones de dólares. En especial, hay que resaltar la entrada de capitales a medio y largo plazo, que consolida el proceso de inversión que se desarrolla en el interior.

La cuestión estriba en precisar cuánto déficit exterior por cuenta corriente puede soportar la economía española sin que la desconfianza que ello genera invierta el signo del movimiento de capitales. La respuesta viene condicionada por el atractivo que continúe mostrando nuestra economía como sede de inversiones rentables y por la credibilidad que merezca la política económica antiinflacionista.

Por de pronto, las previsiones para el año 1990 anuncian un déficit por cuenta corriente todavía superior al que se obtenga al finalizar el año actual, ya que, aunque se lograsen aproximar las tasas de expansión de importaciones y exportaciones, la desfavorable situación de la que se parte conduce a un mayor desequilibrio.

Es, sin duda, preocupante que el déficit corriente crezca a un ritmo tan intenso. Pero la gravedad del problema se hace menor cuando se considera que España es una economía cada vez más abierta, que debe mantener una velocidad de crecimiento elevada para acercarse a los niveles de renta y bienestar más altos de la CEE. Desde esta perspectiva, es destacable que una parte sustancial del déficit comercial se produzca por la intensa corriente de importaciones de bienes de equipo que están contribuyendo a

la modernización de la estructura productiva, circunstancia que habla a favor del mantenimiento de la confianza de los inversores extranjeros y que hará posible la mejora de las posibilidades de exportación de los productos españoles.

La ampliación del déficit exterior por cuenta corriente revela la escasa capacidad de ahorro de la economía española, que no alcanza a financiar la inversión. El ahorro bruto nacional no es suficiente para compensar la formación bruta de capital, a pesar de que, en porcentaje del PIB, se ha recuperado ligeramente en los últimos ejercicios.

No todos los agentes económicos observan la misma conducta ahorradora. Así, las Administraciones Públicas han mejorado su nivel de ahorro como consecuencia del aumento de los impuestos. El ahorro empresarial ha seguido una buena trayectoria merced a la recuperación del excedente empresarial en los últimos años. La importancia de este último es muy grande, ya que supone el 63 por 100 del ahorro total. En cuanto al ahorro de las familias, su comportamiento es preocupante, puesto que ha venido experimentando un retroceso considerable.

Las previsiones apuntan a que en 1989 el ahorro público continuará su mejoría, el de las empresas aumentará y el de las familias sufrirá un nuevo retroceso. El problema es grave y merece rápida solución, ya que de él depende la continuidad de la expansión de la inversión, así como el crecimiento de la economía y del empleo. La preocupación se agrava en función de que los indicadores muestran que el excedente empresarial está llegando a un máximo —marcado por el aumento de los costes—, en tanto que las necesidades de financiación de las empresas siguen acrecentándose.

No es sencillo determinar las causas de este descenso del ahorro familiar, máxime cuando en ello intervienen condicionamientos culturales y sociológicos. Pero sí parece claro que el ahorro de las familias se ha visto desestimulado por el efecto combinado de una fiscalidad progresiva y de la creciente inflación, que provoca que la rentabilidad de aquél sea incluso negativa para niveles de renta moderadamente altos. A ello se añade nuestra acusada proclividad al consumo, que obedece a unas pautas sociales lógicas tras muchos años de deterioro del equipamiento doméstico, aparte de que la bonanza económica induce a pensar que ahorrar es menos necesario.

Sea como fuere, la vinculación entre la disminución del ahorro familiar y el aumento de los impuestos directos está fuera de duda, por lo que la mejora del ahorro de las Administraciones Públicas puede haberse conseguido en buena parte a costa del descenso del de las economías familiares.

Los yerros de la política económica

A lo largo de la fase expansiva que ha vivido nuestra economía, se echa de menos un sistema de política económica global y coherente, que hubiera sido capaz de corregir los desequilibrios económicos en su raíz y de evitar que hayan cobrado dimensiones actuales. Desde el principio, era sabido que la recuperación de la economía se basaba en el rápido empuje de la demanda interna y que ello produciría serios problemas en el ámbito de los precios y del sector exterior. Pero la política económica no reaccionó con la necesaria rapidez en ninguna de sus tres vertientes principales, la monetaria, la presupuestaria y la de rentas, que incluso ha entrado en recíproco conflicto. Tampoco se ha aprovechado el ambiente de bonanza económica para realizar con más decisión las reformas estructurales que, especialmente en la esfera del sector público, hubieran facilitado la modernización de nuestro aparato productivo, en línea con los cambios que se venían registrando en la mayoría de los países de nuestro entorno.

Por un lado, la lucha contra la inflación se ha confiado a la política monetaria, cosa por otra parte lógica. El problema es que esta política se ha visto forzada a actuar en solitario, e incluso a contrarrestar la influencia negativa de las demás políticas. Ello le ha conducido a una situación de incapacidad manifiesta para armonizar sus objetivos internos (control de la cantidad de dinero) y externos (tipo de cambio).

Desde luego, las dificultades de la política monetaria no son exclusivas de nuestra economía. Las continuas innovaciones que conocen los sistemas financieros obstaculizan la relación entre los tipos de interés a corto plazo y los a medio y largo plazo, mientras que la cada vez mayor integración de los mercados de capitales facilita que las diferencias nacionales entre los tipos de interés se trasladen a los tipos de cambio de las respectivas divisas, con la consiguiente pérdida de autonomía de la política monetaria. Por otro lado, también es general la pérdida de sensibilidad de la demanda final, y especialmente de la inversión, frente a las variaciones de los tipos de interés.

Pero sin duda, los condicionamientos que agobian a la política monetaria se han visto agudizados, en el caso español, por las circunstancias que presiden nuestra recuperación económica. Así la presión de la demanda interna, concretada en un aumento de las necesidades de financiación del sector privado (familias y empresas), ha generado una fuerte demanda de crédito bancario, poco sensible a los tipos de interés. A ello se añaden las consecuencias expansivas del déficit del sector público, los movimientos erráticos de ingentes masas del llamado dinero negro que no se han sabido

canalizar y la incidencia igualmente expansiva del sector exterior, debida a la continua influencia de capitales extranjeros.

Todo ello compone un marco de actuación demasiado complejo para la política monetaria. La incapacidad de controlar el crecimiento de la cantidad de dinero ha hecho que la restricción monetaria insistiera en una constante elevación de los tipos de interés que atraía capitales especulativos, con una indeseable presión alcista sobre el tipo de cambio de la peseta. La reacción de la política monetaria ante sus limitaciones y carencias ha sido violentar los mecanismos de funcionamiento de los mercados financieros: se ha procedido a restringir la apelación al crédito exterior; se ha desanimado por todos los medios la entrada de capitales a corto; se ha elevado el coeficiente de caja de las entidades financieras, además de ampliar su base; finalmente, se ha recurrido a limitar la oferta de crédito mediante la implantación de insólitas «recomendaciones» a las entidades crediticias.

Semejante conjunto de medidas tiene un carácter tan extraordinario, tan anómalo, que la valoración de sus consecuencias ha de hacerse con el máximo cuidado. Evidentemente la restricción del crédito está siendo una realidad, al menos a corto plazo, aunque comporte unos costes muy elevados. En primer lugar, los procedimientos empleados son impropios de una economía que se está integrando en un ámbito de actuación superior, caracterizado precisamente por la libertad de movimientos, por lo que una incoherencia tan manifiesta no se podrá mantener por mucho tiempo. En segundo lugar, las medidas adoptadas introducen una considerable rigidez en el sistema financiero, precisamente cuando esté más necesitado se encuentra de operar con autonomía para acercar sus estructuras a las vigentes en otros países. Hay que tener en cuenta que la liberación plena de la circulación de capitales está próxima, lo que hace que cualquier demora en la adaptación resulte especialmente negativa. En tercer lugar, es condenable la discriminación entre agentes económicos en la asignación de crédito disponible a que inevitablemente da lugar el mecanismo de «encuadramiento» adoptado. El perjuicio mayor es para la pequeña y mediana empresa y, en general, para el cliente bancario de menor significación.

Buena parte de las penalidades de la política monetaria proceden de la política fiscal, que no ha sido coherente con el planteamiento restrictivo de aquella, especialmente en 1989. Durante los últimos años se ha producido un incremento de la presión fiscal —salvo en 1988—, que seguramente volverá a repetirse en el ejercicio en curso. El aumento de los impuestos ha sido protagonizado por los directos, con un efecto perjudicial sobre el ahorro

familiar, precisamente cuando la coyuntura exigía la actuación contraria. Además, hay que tener en cuenta el impacto inflacionista que se deriva de un crecimiento continuado de la presión fiscal en una etapa de acusadas necesidades de financiación del sector privado, lo que favorece la elevación de salarios y precios.

El incremento de la recaudación tributaria, derivado en buena medida de la favorable coyuntura económica, ha permitido la reducción del déficit público, pero también ha propiciado la expansión del gasto público por encima de los límites fijados en los Presupuestos Generales del Estado. Lamentablemente, el mayor gasto público apenas se ha concretado en una mejora de los servicios públicos recibidos por el ciudadano, dadas las graves deficiencias de la gestión. Para lo que sí ha servido el gasto público ha sido para sostener el aumento de la demanda interna a un ritmo excesivo. Este efecto fue especialmente visible tras la entrada en vigor de los Presupuestos Generales del Estado para 1989, dotados de un fuerte carácter expansivo difícil de entender si no se parte de un diagnóstico erróneo de la coyuntura económica o se olvidan las razones electorales que pudieron inspirar su diseño.

La corrección del déficit público estructural sigue siendo una cuestión pendiente, de gran importancia para la política fiscal. Las diversas estimaciones realizadas sitúan el déficit estructural por encima del 3 por 100 del PIB, valor cercano al que viene manteniendo desde hace varios años. Quiere ello decir que la reducción del déficit público conseguida durante los últimos ejercicios se ha debido prioritariamente a la evolución de la coyuntura económica, que ha ampliado la recaudación tributaria e incluso reducido la necesidad de determinadas categorías de gastos.

En cuanto a la política de rentas, el rasgo más significativo es su práctica inexistencia. La ausencia de concertación social, a raíz del enfrentamiento entre Gobierno y sindicatos, está determinando una aceleración de las rentas salariales que resulta decisiva en el avance de la inflación. En un período de intensa demanda de sus productos, es lógico que las empresas pacten elevaciones de salarios antes que afrontar conflictos laborales que podrían disminuir su producción. La pérdida de credibilidad en los objetivos inflacionistas del Gobierno juega un papel básico en la firma de convenios colectivos que, a través de los incrementos pactados o de cláusulas de revisión toman como referencia la inflación pasada, estrategia ésta que tiene el grave riesgo de perpetuar la inflación.

La súbita incorporación de la peseta al SME respondió al deseo de poner orden en la situación actual. Si una virtud tiene la decisión adoptada es, la de

introducir mayor disciplina en la política económica. Al fijar el tipo de cambio de la peseta, la política monetaria no puede recurrir a mayores elevaciones de los tipos de interés, so pena de reactivar la entrada de capitales a corto plazo, que presionarían al alza la cotización de nuestra moneda. Un riesgo cierto es que la política monetaria relaje su control sobre la cantidad de dinero, precisamente para inducir su menor precio y reducir así la presión sobre la peseta. Sin embargo, ello agravaría la inflación. Con la peseta integrada en el SME, la mejora de la competitividad internacional de la economía española descansa en la reducción efectiva de los costes empresariales y en una política presupuestaria que colabore eficazmente al descenso de la inflación. La apertura del proceso electoral ha aplazado la toma de decisiones en estos terrenos, si bien la prórroga de los Presupuestos Generales del Estado implica ya una cierta restricción fiscal.

El defecto más grave en que incurren los sucesivos paquetes de medidas de política económica destinadas a «enfriar» la economía consiste en no distinguir entre los principales componentes de la demanda interna. Parece como si no importara desalentar la inversión, siendo como es una variable clave para el futuro de la economía española. Los recortes del crédito pueden perjudicar especialmente las decisiones de la inversión. Igualmente, algunas de las medidas adoptadas, como sucede con el adelanto de los anticipos a cuenta del impuesto sobre sociedades, reducen la disponibilidad de recursos por parte de las empresas, mientras que el aumento de las retenciones a cuenta de los rendimientos del capital mobiliario —que han pasado del 20 al 25 por 100— perjudica más al ahorro que al consumo, aparte de desentonar con las tendencias internacionales en esta materia.

Hacia una política económica de oferta

Los yerros en que incurre la política económica aplicada en España y las exigencias de una mayor coordinación internacional a partir de nuestro ingreso en el SME exigen un cambio de rumbo en dicha política. El objetivo prioritario ha de ser el mantenimiento durante los próximos años de la actual fase expansiva, lo que pasa por la corrección previa de los desequilibrios que registra la economía española. Sólo si ese incremento económico se fundamenta en la inversión empresarial podrá traducirse en una abundante creación de empleo. Parece obvio insistir en que nuestro país no debe renunciar a un crecimiento intenso que nos aproxime a los niveles de renta y bienestar de nuestros socios comunitarios más avanzados y que nos permita reducir el paro embolsado, que sigue siendo el más alto del mundo occidental.

Para prolongar en el tiempo la fase expansiva de la economía española, no cabe otra opción que propiciar la sustitución de la demanda interna por demanda externa, mejorar sensiblemente la competitividad internacional de nuestra economía y promover el aumento del ahorro nacional, especialmente de las familias.

Hay que tener presente que, en esencia, los desequilibrios actuales de nuestra economía tienen su origen en el hecho de que la demanda interna está creciendo a tasas superiores a las que registra la oferta de bienes y servicios. Ante ello, son preferibles las actuaciones tendentes a ampliar la producción y a mejorar la competitividad exterior que las dirigidas a contener el crecimiento de la demanda interior, sobre todo si no discriminan entre el consumo y la inversión.

El ajuste deseable debe operar sobre los costes empresariales, reduciéndolos, y sobre los factores estructurales que limitan el crecimiento de la producción nacional. Respecto de los primeros, conviene insistir en la necesidad de moderar el aumento de los salarios —el primer factor de coste— para los próximos años y de reducir las cargas financiera y fiscal que pesan sobre la actividad productiva. La moderación salarial serviría para desacelerar el consumo privado, además de ejercer beneficiosos efectos sobre el mercado del trabajo.

Por otro lado, la ampliación de la capacidad productiva requiere la continuidad del proceso inversor, que se configura así como el agregado principal del crecimiento: a corto plazo, por formar parte de la demanda, y, a medio y largo plazo, por sus efectos sobre la oferta nacional. También es destacable el papel a asignar a la inversión pública en infraestructuras, toda vez que las carencias actuales operan como un freno al crecimiento económico e incluso son fuente de costes adicionales. Junto al crecimiento de la inversión, son necesarias otras medidas estructurales que favorezcan la competencia y la productividad, entre las que hay que incluir la desregulación de importantes mercados y áreas de actividad, la privatización de empresas y servicios públicos y la extensión y mejora de la formación y del reciclaje profesionales.

La política consistente en potenciar la oferta y su corolario de contención de costes ha de venir acompañada de una política monetaria rigurosa en el control de la cantidad de dinero, pero ortodoxa en los instrumentos a utilizar. Dicho de otro modo, la política monetaria a aplicar en España debe proseguir en la tarea de reducir el diferencial de inflación que nos separa de los países de nuestro entorno, sin convertirse en un obstáculo a la liberación y modernización de nuestro sistema financiero.

Por su parte, la política fiscal debe acompañar con un impacto de signo moderadamente restrictivo a la política monetaria, en lugar de oponerse a la misma, como ha venido haciendo los últimos años, sobre todo en 1989. La política fiscal tiene, en comparación con la restricción monetaria aplicada en solitario, la ventaja principal de ser menos indiscriminada en sus efectos. Bien instrumentada, la política fiscal puede moderar la demanda de consumo, sin perjudicar la inversión real.

Lo ideal es una estrategia presupuestaria que, tanto en la vertiente de los ingresos como en la del gasto público, contribuya eficazmente a la desaceleración del consumo, al mantenimiento de altas tasas de crecimiento de la inversión y a la generación de ahorro que permita financiar el proceso inversor. En este punto es básico señalar que el gasto público español es en la actualidad bastante elevado —se encuentra por encima del promedio de los países de la OCDE— y admite reducciones significativas en términos de PIB. A este respecto, es factible la moderación en los gastos de consumo público, especialmente en el apartado de adquisiciones corrientes de bienes y servicios, que crece a tasas incompatibles con los intentos de moderar la presión de la demanda interna. Al mismo tiempo, es necesaria la contención de los costes salariales de las administraciones y empresas públicas, que ha de conseguirse tanto mediante aumentos de la productividad de los empleados públicos, con la consiguiente amortización de puestos de trabajo, como a través de la fijación de incrementos salariales moderados, que tienen un valor orientador para determinar los salarios en el sector privado de la economía. El cambio de la estructura de la deuda pública, aumentando el peso del endeudamiento a largo plazo, y la distensión de los mercados financieros permitirían también —sobre todo a partir de 1991— una reducción de las cargas de intereses. Las transferencias a empresas públicas constituyen otra partida del gasto a reducir, una vez que su saneamiento puede darse por concluido y siempre que se camine con más decisión en la política de privatización que se está practicando. Por último, también las prestaciones sociales deben ser objeto de moderación, sin que ello suponga detrimento de la capacidad adquisitiva de las capas de población menos favorecidas.

Tal y como está planteado, el proceso presupuestario favorece en España la expansión del gasto público y su gestión ineficaz. Las importantes desviaciones anuales en la realización del Presupuesto, con un gasto real que supera ampliamente el aprobado, y la ausencia de indicadores fiables del cumplimiento de los objetivos perseguidos a través de los correspondientes programas, hacen que la técnica de presupuestación por programas se

haya convertido entre nosotros más en un inconveniente que en una ventaja.

Por el lado de los ingresos públicos, es urgente una reforma fiscal que, a partir de la premisa de que la presión fiscal no debe crecer más en nuestro país, alcance a las principales figuras de nuestro sistema tributario, con el fin de contribuir a la expansión de la inversión, promover un mayor volumen de ahorro y aumentar la competitividad exterior de nuestra economía, reduciendo los costes de producción.

En este sentido, se requiere un desplazamiento de la carga tributaria desde la fiscalidad directa sobre los salarios y las rentas del capital hacia la fiscalidad indirecta. De este modo, se desanimaría el consumo, se moderarían los costes salariales, se reducirían las tensiones alcistas sobre los precios que proceden de las reivindicaciones salariales tendentes a compensar la pérdida de poder adquisitivo como consecuencia de la fiscalidad y, por último, se fomentaría el ahorro privado. Dentro de esta última estrategia, debe señalarse la necesidad de mejorar el tratamiento de los Fondos y Planes de Pensiones, modificando una legislación que coarta su desarrollo y revisando un restrictivo régimen fiscal.

La reforma de los principales tributos españoles debería venir acompañada de una más intensa utilización de las tasas y precios públicos que contribuya a individualizar, en mayor medida que en la actualidad, los costes de financiación de los servicios públicos divisibles, es decir, de aquellos cuyos beneficios repercuten de modo más inmediato en ciudadanos determinados.

A fin de cuentas, la reducción del gasto público y la congelación (o incluso una moderada disminución) de los impuestos permitirían eliminar en breve plazo el déficit público, sobre todo en su componente estructural, lo que contribuiría a disminuir las tensiones en los mercados financieros y posibilitaría, sin riesgos inflacionistas, la reducción de los tipos de interés hasta niveles próximos a los de nuestros principales competidores.

Este informe, publicado el 16 de octubre de 1989, fue elaborado por el Instituto de Estudios Económicos a partir de las conclusiones obtenidas en una reunión celebrada el día 5 de los citados mes y año, en la que participaron destacados economistas del sector privado y de la Universidad.

COLABORADORES

- **RELIGIÓN Y ECONOMÍA**

LUCAS BELTRÁN FLÓREZ

*Catedrático de Economía Política
Universidad Complutense (Madrid).*

- **LA CONTENCIÓN DEL GASTO PÚBLICO**

CRISTÓBAL MONTORO ROMERO

*Catedrático de Economía Aplicada
Director del Servicio de Estudios del Instituto de Estudios Económicos.*

- **LOS EFECTOS DEL MERCADO ÚNICO EUROPEO**

FERNANDO BECKER ZUAZUA

*Profesor titular de Economía Aplicada.
Universidad Autónoma de Madrid.*

- **UNA REFORMA FISCAL PARA ESPAÑA**

VÍCTOR MENDOZA OLIVÁN

*Doctor en Derecho.
Abogado del Estado excedente.
Director General del Instituto de Estudios Económicos.*

- **LA COYUNTURA DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA
A FINALES DE 1989**

SERVICIO DE ESTUDIOS DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS
ECONÓMICOS

Colección Cuadernos de Estrategia

