

# LA HACIENDA PÚBLICA DE LA DEMOCRACIA ESPAÑOLA Y LA INTEGRACIÓN EUROPEA

por el Académico de Número  
EXCMO. SR. D. ENRIQUE FUENTES QUINTANA\*

1. Quisiera que mis primeras palabras en este Acto cumplieran con un doble deber de agradecimiento.

Agradecimiento, en primer lugar, a la Fundación Areces que ha ofrecido esta tribuna a la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas que yo presido, para difundir desde ella nuestras reflexiones y nuestras posibles respuestas a un problema en el que España se juega, en esta década decisiva del fin de siglo, su destino político y económico: la integración en Europa y su participación en la Unidad Política y en la Unidad Económica y Monetaria europeas.

En mi opinión, el déficit más importante con el que España se enfrenta para realizar esta tarea histórica es la falta de una *conciencia social* sobre la importancia y sobre las exigencias de nuestra integración en las Comunidades Europeas. Existe hoy una peligrosa paradoja frente a la que estamos situados. De una parte, el país se manifiesta como el más europeísta en encuestas reveladoras de la importancia y la adhesión que la opinión pública concede a nuestra integración en las Comunidades Europeas. De otra, existe una amplia ignorancia de las imperativas condiciones de esta integración y se constata el rechazo para realizar el esfuerzo necesario de adaptación y cambio que la integración económica reclama cuando éste se solicita de distintos sectores productivos.

No entender lo que hacemos es el gran mal de nuestro tiempo. Ninguna sociedad

---

\* Conferencia pronunciada por el profesor Fuentes Quintana en la Fundación Ramón Areces, Madrid 6 de febrero de 1992.

podrá prosperar y desarrollarse si ignora con su conducta lo que dice querer. Por lo mismo, el primer deber con el hemos de cumplir los españoles, si queremos nuestra integración en las Comunidades Europeas, es tener conciencia clara de las exigencias de nuestros deseos de europeización y adoptar con diligencia las acciones coherentes que hagan esos deseos factibles. Un deber de coherencia que a todos nos afecta.

Hace muchos años, un destacado economista español, Francisco Bernis, afirmaba que: «la mejora de la administración de los recursos escasos de cualquier sociedad no podrá conseguirse sin crear una amplia conciencia colectiva sobre nuestros principales problemas y sus posibles soluciones. La deficiencia de la gestión económica española está más en la corta y limitada conciencia del público de nuestros males y de sus remedios, que en la inexistencia de diagnósticos técnicos acertados y competentes sobre los problemas básicos del país. Es esa ignorancia general, la falta de un conocimiento aceptable de la economía española por quienes la interpretan, la que ha perpetuado nuestros problemas económicos más graves. Porque *una buena administración económica es obra de todos y no el proyecto luminoso de unos pocos*». Atender a ese juicio y servir a su lógica reclama el diagnóstico de los problemas económicos difundiendo su planteamiento correcto y sus posibles soluciones para crear el ambiente social que favorezca su aceptación.

A esta ambiciosa pretensión, referida a nuestra integración europea, tratan de servir estas Conferencias, cuyos textos serán publicados para extender y ganar el convencimiento público de las opiniones que aquí se expongan. La Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, creada en la fecha distante del 30 de septiembre de 1857, sigue teniendo en sus Estatutos el objetivo fundacional de *ilustrar los puntos y cuestiones de mayor importancia, transcendencia y aplicación del tiempo en que se vive* para lograr un conocimiento general que favorezca un comportamiento social inteligente. Pocas cuestiones pueden competir hoy en importancia con la empresa de la integración de España en Europa y ninguna obligación de los Académicos supera a la de ofrecer sus comprometidas opiniones en esta gran tarea colectiva. Es este deber inexcusable de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas el que ha permitido cumplir la colaboración con la Fundación Areces en este ciclo de Conferencias.

Agradecer esta oportunidad singular a la Fundación Areces constituye, por tanto, una exigencia obligada que consigno con la mayor complacencia. Confío en que esta colaboración que se inicia con la presencia de los Académicos en este ciclo de Conferencias sea el comienzo de otras tareas futuras de colaboración en las que la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas está dispuesta a participar con plena responsabilidad de sus obligaciones y máxima diligencia en su cumplimiento.

Mi segundo deber de agradecimiento tiene como destinatario al público que asiste al Ciclo de Conferencias. Su presencia constituye un bien que debe estimarse como un privilegio singular porque, para un economista, el tiempo es el factor más escaso de que disponemos y si ese tiempo se entrega en horas de ocio y descanso, tiene un crecido *coste-oportunidad* cuyo reconocimiento he de valorar como un regalo impagable que debo agradecer a su presencia generosa.

2. Como indica el Programa, la materia que debe dar su argumento a mi intervención es la Hacienda Pública de nuestra democracia y los problemas que ésta plantea a nuestra integración en Europa. Tres son las preguntas que, contando con vuestra paciencia y atención, me propongo contestar:

1.<sup>a</sup> ¿A qué rasgos *fundamentales* ha respondido la Hacienda Pública de nuestra democracia y cuáles son los fundamentos de ese comportamiento de los gastos e ingresos de nuestras Administraciones Públicas?

2.<sup>a</sup> ¿En qué medida ese comportamiento de nuestra Hacienda Pública facilita o dificulta nuestra integración en Europa y nuestro ingreso en la UEM, dadas las condiciones exigidas por la integración y las impuestas para participar en la UEM por los Acuerdos de Maastricht?

3.<sup>a</sup> ¿Qué reformas de nuestra Hacienda Pública deberían realizarse para que su comportamiento contribuya a la gran empresa de nuestra integración con Europa?

Las respuestas sucesivas a esas tres preguntas son las que conducirán mis palabras.

3. Comenzaré sentando la tesis que espero argumentar con fortuna que afirma que la Hacienda Pública de la democracia española ha respondido, desde que en 1975 se inició el proceso de transición hacia la democracia hasta hoy, a *cinco rasgos definidos* que trata de mostrar con cifras precisas el Cuadro 1 que se les ha repartido.

Como en él se indica, esos cinco rasgos se abren con el que exhibe el comportamiento del gasto público.

El *intenso aumento del gasto público* lo muestra concluyentemente su creciente participación en el PIB. De 24,9 por 100 en 1977, el gasto público ha alcanzado el 43,3 por 100 del PIB en 1990, último presupuesto del que existen cifras definitivas. Participación que ha aumentando, de nuevo, en 1991, respondiendo así a las pautas firmes definidas en el pasado.

Ese aumento de participación del gasto público en la etapa 1975-1990 se concreta en 18,4 puntos porcentuales del PIB, aumento excepcional que muy pocas series del comportamiento económico español exhiben en esta etapa y que supera, también, para ese período, al *ritmo* de aumento del gasto público en los países europeos.

Ese aumento del gasto público ha contado con un primer protagonista: los llamados *gastos de transferencia* a los que tres partidas han impulsado incesantemente en su crecimiento: las prestaciones de la Seguridad Social, los intereses pagados por la Deuda Pública y las transferencias a empresas públicas y privadas.

Al aumento de los gastos de transferencia le siguen los *gastos de consumo*, dentro de los cuales los sueldos y salarios pagados por las Administraciones Públicas importan la significativa cifra del 11,1 por 100 del PIB en 1990 (valor que es más del doble del PIB agrario de España igualando al valor añadido por el sector de la construcción).

**Cuadro 1**  
**RASGOS FUNDAMENTALES DE LA HACIENDA DE LA DEMOCRACIA ESPAÑOLA**  
 (En porcentaje del PIB)

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	Variación 75-90
<b>I. Gasto de las A.A.P.P. (En G del PIB)</b> .....	24,9	26,2	27,6	29,3	31,3	33,7	36,3	38,2	39,6	39,9	42,7	42,1	41,0	41,1	42,4	43,3	18,4
1. Gastos de transferencia corriente .....	12,0	13,0	13,7	15,7	15,9	16,7	18,2	18,7	19,7	20,7	22,0	21,6	20,7	20,8	21,0	21,5	9,5
2. Consumo Público .....	9,2	9,8	10,0	10,4	12,3	13,5	13,9	14,2	14,8	14,6	14,7	14,6	15,1	14,7	15,0	15,3	6,1
— Sueldos y salarios .....	7,2	7,8	8,1	8,4	9,3	9,8	10,3	10,2	10,6	10,5	10,6	10,3	10,4	10,4	10,5	10,9	3,7
3. Inversión Pública .....	2,7	2,4	2,7	2,1	1,8	1,9	2,3	3,1	2,8	2,6	3,7	3,6	3,4	3,8	4,3	4,9	2,2
4. Gastos transferencias de capital .....	1,0	1,0	1,2	1,1	1,2	1,5	1,9	2,2	2,2	2,0	2,3	2,8	1,8	1,7	2,0	1,6	0,6
<b>II. Presión Fiscal (En % del PIB)</b> .....	21,6	22,5	23,5	24,4	25,7	27,1	28,1	28,1	30,3	30,6	31,2	31,7	33,6	33,5	35,2	35,0	13,4
1. Impuestos s/renta familiar .....	7,8	8,2	8,5	9,2	9,6	10,0	10,1	9,7	10,2	10,2	10,3	10,0	10,6	11,1	12,2	11,8	4,0
2. Impuestos empresariales .....	6,9	7,5	8,1	8,8	9,5	10,3	10,3	10,3	11,1	10,9	10,9	10,7	12,3	11,7	12,4	13,0	6,1
3. Impuestos s/ el gasto .....	6,7	6,6	6,7	6,2	6,4	6,6	7,5	7,9	8,8	9,3	9,8	10,8	10,5	10,5	10,4	10,0	3,3
4. Impuestos s/ el capital .....	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,0

III. Déficit público y deuda pública (En % del PIB)

1. Déficit AA.PP. (*) .....	0,0	-0,3	-0,6	-1,7	-2,0	-2,7	-3,9	-5,6	-4,8	-5,3	-6,9	-6,0	-3,2	-3,2	-2,7	-4,0	-4,0
2. Deuda Pública (en sentido estricto) .....	12,9	13,4	14,3	14,1	16,0	18,5	23,1	28,3	34,9	37,2	38,9	39,7	41,0	41,4	42,9	43,1	30,2
3. Carga por intereses ..	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,7	0,8	1,0	1,3	2,0	3,2	3,7	3,5	3,3	3,4	3,5	3,0

IV. Descentralización del gasto y endeudamiento administraciones territoriales (En porcentaje del gasto total de las AA.PP.)

1. Gasto de las Ads. Territoriales .....	9,9	10,3	9,3	8,4	9,2	9,8	11,7	14,8	16,2	19,9	21,6	21,9	22,5	23,8	24,9	25,8	15,9
2. Gasto de las CCAA. .	—	—	—	0,0	0,1	0,1	1,8	3,7	4,7	7,5	9,1	9,9	10,5	11,2	12,2	12,9	12,9
3. Gasto de las Diputaciones y Ayuntamientos .....	9,9	10,3	9,3	8,4	9,1	9,7	9,9	11,1	11,5	12,4	12,5	12,0	12,0	12,6	12,7	12,9	3,0
4. Déficit Adm. Territoriales (en % PIB) .....	-0,4	-0,6	-0,3	-0,4	-0,5	-0,1	-0,2	-0,6	-0,2	-0,1	-0,6	-0,7	0,0	-0,3	-0,6	-0,9	-0,5
5. Deuda de las Ads. Territoriales (en % PIB) .	2,0	2,1	2,1	2,2	2,3	2,4	2,9	3,3	3,4	3,3	3,6	4,0	4,0	4,4	4,4	6,6	4,6

V. Pérdida de eficacia del control presupuestario sobre el crecimiento del gasto público (Incrementalismo, desajustes entre créditos iniciales, obligaciones reconocidas y créditos finales, anticipos al Tesoro del Banco de España)

Fuente: *Papeles de Economía Española*, n.º 37. Actuación Económica y Financiera de las AA.PP. (Intervención General de la Administración del Estado y Cuentas Financieras del Banco de España).

(\*) El Déficit de las AA.PP. de 1989 y 1990 se habría situado en el 3,5 y 3,6 por 100 del PIB si se hubiera tenido en cuenta el calendario de devoluciones del IRPF.

Los aumentos menores los registra la *inversión pública* estancada muchos años y que sólo en los dos últimos ejercicios ha acelerado su marcha. Con todo, su variación de 1975 a 1990 es de 2,2 puntos de participación en el PIB, la tercera parte del aumento registrado en los gastos de consumo.

Arrastrada por la dinámica del gasto público la Hacienda Pública española —exhibe como segundo rasgo de su comportamiento— la elevación intensa de la *presión fiscal en 13,4 puntos porcentuales*. Dos han sido los tributos sobre los que ha descansado ese crecimiento: el *impuesto personal sobre la renta y el que el Cuadro 1 denomina impuestos empresariales*, concepto que agrega los impuestos sobre el beneficio de sociedades y las cuotas patronales de la Seguridad Social. Un papel menos relevante han desempeñado los impuestos sobre el gasto ya que, pese a la presencia del IVA desde 1986, no han conseguido más que un aumento de su participación en el PIB de 3,3 puntos porcentuales. Los impuestos sobre el capital, respondiendo a la tónica dominante en Europa, no se han movido en los valores que tenían en 1975.

Rasgo destacado de este importante aumento de la presión fiscal es el *fraude* que ha dominado su aplicación. En el impuesto personal sobre la renta, ese fraude se ha estimado en el 45 por 100 de los valores declarados. En el 27 por 100, la ocultación en las cotizaciones de la Seguridad Social. En el 39 por 100 en los ingresos potenciales del IVA. Este es un pasivo importante de nuestra imposición con efectos negativos destacados sobre la recaudación y la equidad tributarias.

La tercera característica de la Hacienda Pública democrática es la omnipresencia del *déficit público y el aumento de la Deuda Pública*. Las cifras prueban con claridad este rasgo de la Hacienda Pública de nuestra democracia y su repunte en los dos últimos ejercicios (1990 y 1991, año este en el que las estimaciones provisionales sitúan el déficit público en el 4,4 por 100 del PIB). Ese prolongado déficit público ha creado el pesado fardo de la Deuda acumulada (situada en el 43,1 por 100 del PIB en 1990, endeudamiento aumentado en 1991 hasta 45,6 por 100 del PIB, lo que supone que cada español soporte en la actualidad una participación en la deuda pública total de 640.011 pesetas). El peso creciente de la Deuda Pública se manifiesta anualmente en la carga por intereses, situada en el 3,5 por 100 del PIB en 1990 (un peso que equivale a lo que el Estado gasta en educación). Una carga que, de disminuirse, podría, o bien reducir hasta casi eliminar el negativo déficit público, o bien dirigirse hacia gastos públicos más productivos.

El cuarto rasgo de la Hacienda Pública democrática es la descentralización del gasto público (que no de la imposición) y el *déficit y endeudamiento de las Administraciones Territoriales*. La creación de las Haciendas autonómicas y la vigorización de las Haciendas de los municipios se traducen expresivamente en las cifras del Cuadro 1. El aumento del gasto público autonómico y local, al carecer estas Haciendas de un sistema tributario eficiente, ha ocasionado un déficit propio que contribuye en la actualidad en casi 1 punto del PIB al déficit público total. La actividad financiera española se ha descentralizado. Y el déficit público también.

Como consecuencia, el endeudamiento de las Haciendas Territoriales se ha disparado con crecimientos anuales del 46 por 100 en los últimos ejercicios, denunciando la existencia de un problema que ha reclamado la atención pública y política del país.

Quinto rasgo en nuestra Hacienda Pública es la *pérdida de eficacia del Presupuesto como instrumento de control y como medio de previsión de la actividad financiera*. Es esta una característica destacada del comportamiento de la Hacienda española difícil de reducir a cifras año a año y que se consigna en el Cuadro 1 como una característica cualitativa. Sin embargo, el hecho de que no resulte posible el cálculo preciso de las consecuencias cuantitativas de ese comportamiento no significa que esta característica carezca de importancia. Muy al contrario. La elaboración del Presupuesto en España está dominada por un *incrementalismo* en sus partidas como criterio para su cálculo anual. Cada año algunos conceptos del Presupuesto aumentan en un porcentaje y los demás permanecen constantes (en el mejor de los casos). El incrementalismo, eleva, así, siempre la cuantía del Presupuesto lo que explica las cifras crecientes que registra año tras año. Por otra parte, la aplicación del Presupuesto ha utilizado en España los créditos ampliables y las incorporaciones de crédito en forma tal que su liquidación ofrece discrepancias decisivas con los créditos iniciales. A ello se añaden las transferencias efectuadas en el ejercicio que alteran el destino del gasto público consignado en el Presupuesto. A la pérdida del control del gasto público ha contribuido también —en el pasado y en menor medida en el presente— la facilidad con la que el Tesoro ha encontrado financiación adicional en el Banco de España.

4. Esa conducta revelada por la Hacienda Pública en los quince años cumplidos por nuestra democracia no constituye un hecho casual. Cuenta con un arraigo profundo en las convicciones de los agentes económicos (familias, empresarios, trabajadores, sindicatos, administraciones públicas). Esas convicciones firmes que revela el comportamiento del gasto público explican su continuidad en el tiempo, continuidad que ha consolidado esos rasgos de la Hacienda Pública como poderosas costumbres que aseguran su permanencia en el futuro.

En efecto, la Hacienda Pública de la democracia española combina tres fuerzas poderosas: la fortaleza del crecimiento del gasto público, la debilidad presente y futura de la imposición y, como resultado, un déficit asentado que no ha logrado reducirse desde sus preocupantes niveles, pese a reconocerse con generalidad por todos los análisis técnicos e, incluso, por las valoraciones políticas del gobierno y de la oposición como un hecho negativo por sus graves consecuencias sobre el comportamiento de la economía española.

Denunciar las causas que están detrás de estas fuerzas que gobiernan el destino de la Hacienda Pública de nuestra democracia, constituye una tarea inevitable para valorar las dificultades que se oponen a su cambio y la estrategia que debe inspirarlo.

El vigor del gasto público en una democracia parte del electorado y de la po-

sibilidad de que grupos de interés articulados encaucen sus influencias sobre la política y la burocracia, desatando presiones incontenibles de aumento de gasto. La multiplicación de la presión de intereses privados sobre las cifras del Presupuesto crea un clima favorable al aumento de *todo* el gasto público.

Esa presión generalizada sobre el gasto público español tiene una primera causa que es preciso reconocer. Era evidente que la llegada de la democracia y nuestro acercamiento al comportamiento de la Hacienda Pública en los países comunitarios iba a producir un aumento del gasto público para atender a funciones públicas de importancia indiscutible como la mejora y extensión de los servicios públicos, la atención a los deberes sociales de una mayor equidad en el reparto de la renta nacional o la dotación de infraestructuras que constituyen una premisa obligada para el desarrollo de la producción privada y facilitar, así, su competitividad con la de los países europeos. Peticiones largamente desatendidas en la etapa política anterior. La atracción del gasto público español hacia la *norma comunitaria del gasto público* tenía, pues, que producirse con la llegada de la democracia. Y se ha producido. Pero las investigaciones desarrolladas sobre ese proceso de atracción prueban que su principal característica ha sido la de su rapidez y la de su desigualdad. Y esos dos atributos son los que plantean los problemas principales del gasto público español. Porque el gasto público de nuestra Hacienda ha superado el nivel marcado por la norma comunitaria del gasto en dos partidas muy negativas: los servicios generales (que recogen los gastos públicos destinados a sostener la base burocrática del gobierno, situados en un nivel del 130 por 100 respecto al nivel 100 de las Comunidades) y los gastos en servicios económicos (que expresan el grado del intervencionismo público en la economía nacional que alcanzan el nivel del 119 por 100 respecto de 100 de referencia comunitaria). Mientras que no se han registrado elevaciones semejantes en otras partidas de gasto público.

Por otra parte, otro gran problema que plantea un gasto público que ha crecido de forma tan explosiva es el de su dudosa eficacia. Es imposible gastar *tanto* en tan poco tiempo y gastar *bien*. La mejora en la gestión presupuestaria del gasto público, atender a la coherencia de sus objetivos, seleccionar económicamente entre proyectos alternativos de gasto y encadenar racionalmente su realización en el tiempo, constituyen exigencias que, al no haber sido atendidas, han multiplicado el nivel del gasto y han dañado su eficacia.

Estos dos defectos del gasto público —su crecimiento general y desequilibrado y su dudosa eficacia— constituyen la negación de una elección presupuestaria racional. *Gobernar no es gastar sino elegir entre alternativas de gasto público*. Elegir equivale a reconocer la escasez de los recursos que el Presupuesto administra, posponiendo unos gastos a otros pues todos no pueden satisfacerse simultáneamente. Si el país necesita más infraestructuras o más educación, estos gastos deberán ocupar el lugar de otros y la ordenación de las alternativas de gasto deberá preceder a la elección presupuestaria. El Presupuesto se convierte, así, en la institución básica que debe garantizar la elección por unas opciones de gastos sacrificando simultáneamente otras.

Un país no puede sobrevivir con instituciones políticas que no se enfrenten al hecho esencial de la escasez. Es simplemente imposible prometer más a una persona sin prometer menos a otra. La escasez es uno de los hechos fundamentales de la vida humana y las instituciones políticas que no acepten este hecho amenazan la existencia de una sociedad próspera y digna.

Si no contamos, en el presente y en el futuro —como no hemos contado en el pasado—, con un Presupuesto que nos obligue a disciplinar las elecciones anuales del gasto público, el peligro del desbordamiento del gasto constituirá un riesgo permanente que convertirán en siniestro las presiones desatadas en una democracia por un gasto público mayor. La razón profunda del arraigo del aumento del gasto público reside en que la sociedad española y su organización política se han acostumbrado a vivir con una Hacienda Pública sobre la que se han descargado demandas generalizadas de mayor gasto público por parte de familias, empresas públicas y privadas, atendidas por la política del país porque esos mayores gastos públicos se han convertido en moneda pública corriente para disfrutar o conseguir el poder. Ciertamente, el arraigo del crecimiento del gasto público se fundamenta en que este mayor gasto ha sido para los españoles en el pasado una *forma peculiar de vivir y gobernar*. Variar este comportamiento que ha hecho indomable el gasto público constituye, así, un *problema de responsabilidad colectiva* que reclama, ante todo, la reforma institucional del Presupuesto para restaurar sus funciones de previsión y control, para eliminar los mecanismos de laxitud presupuestaria actual, para forzar y disciplinar la elección presupuestaria, para asegurar que las opciones de gasto se enfrentan con el hecho esencial de la escasez, para ofrecer una oportunidad a la aplicación de técnicas que permitan mejorar la eficacia del gasto y para practicar, de forma continuada, una política de consolidación presupuestaria que afiance una elección acertada al servicio de un dominio programado de su crecimiento a lo largo del tiempo.

Esta debilidad del Presupuesto como institución encargada de la elección del gasto público, del control de su nivel y del aumento de su eficacia, debe complementarse con otra explicación adicional que ha contribuido a la expansión del gasto público español. Me refiero al comportamiento de las Haciendas Territoriales y al aumento del gasto público que las mismas han causado. No se trata de oponerse a la descentralización del gasto público que constituye una fuerza potencialmente importante al servicio de su eficacia. Se trata de aceptar esa descentralización del gasto público acompañada de la *responsabilidad fiscal* que la haga eficiente, evitando su crecimiento incontrolado y la propensión al déficit y al endeudamiento de las Haciendas Territoriales que origina y que la Hacienda Pública española ha comprobado en sus liquidaciones presupuestarias anuales.

El segundo comportamiento que muestra la Hacienda Pública española es el aumento de la presión fiscal. Los ingresos fiscales totales ascendían en 1975 al 21,6 por 100 del PIB una cifra muy alejada de la exigida por las Haciendas de los países comunitarios. Esa reducida presión fiscal se recaudaba con un sistema tributario muy alejado de los principios que inspiraban el reparto de la imposición en Europa. Nues-

tros tributos directos no habían personalizado el reparto de la imposición ni generalizado la aplicación del gravamen personal sobre la renta. La imposición sobre el gasto se recaudaba con el ITE, un tributo plurifásico que había proscrito, por sus efectos negativos, la CEE cuyas directivas habían orientado la imposición sobre el gasto hacia el IVA. El sistema tributario español existente en 1975 padecía de una extraordinaria rigidez y una marcada insuficiencia que dificultaba la obtención incluso de los cortos ingresos que la Hacienda Pública necesitaba para cubrir unos gastos públicos que eran 15 puntos porcentuales menos respecto del PIB que los registrados en la CEE. Dada esta situación, el salto previsible del gasto público con la llegada de la democracia, amenazaba con el peligro de un déficit público de desbordadas proporciones si ese crecimiento impulsivo del gasto público debía financiarlo el rígido e insuficiente sistema tributario de que el país disponía. Por otra parte, la necesaria aproximación fiscal a Europa, por el motivo de nuestra integración, ponía en cuarentena la continuidad de un sistema fiscal que nadie defendía. Reformar ese cuadro tributario constituyó, por esos motivos, un objetivo prioritario de la política fiscal desde 1977 en que se pactó en los Acuerdos de la Moncloa, suscritos por todos los partidos con representación parlamentaria. La reforma tributaria de 1977-78 modificó el cuadro de impuestos vigente, personalizando la tributación directa, tecnicizándose, más tarde, la imposición indirecta y adaptándola —con la implantación del IVA— para facilitar el ingreso de España en la Comunidad Económica Europea.

La práctica de esa reforma fiscal permitió aumentar sustancialmente la recaudación y, con ella, la suficiencia de nuestra Hacienda y flexibilizó, también, su recaudación, para que respondiera a las variaciones de la renta y el gasto nacionales. Se evitó así la caída en un déficit público insostenible que habría situado a la economía española, en posición semejante a la que hoy padece Italia, sin contar con sus confortables valores de ahorro.

Este peligro de un déficit público explosivo se ha obviado pero el déficit público continúa presente. Y a él está contribuyendo la debilidad actual y su prolongación previsible en el futuro de la presión fiscal. Debilidad imputable a tres causas: la permanencia de amplios márgenes de fraude que dañan a la recaudación y a la aceptación pública de los distintos impuestos; la debilidad de las tasas de crecimiento de la renta o del gasto nacional que pueden alcanzarse en esta década de los años noventa, que no son ya las de la etapa 1986-88 y que se acusan en las recaudaciones posibles de los impuestos que sobre esas bases se aplican; la competitividad fiscal europea en el campo de los rendimientos del capital, también afectará a los ingresos competitivos pues si esas diferencias no se corrigen, el tratamiento más favorable del ahorro por la imposición europea atraerá y deslocalizará a nuestro ahorro con la consiguiente menor recaudación fiscal.

Una menor recaudación por los distintos impuestos —o su estancamiento— constituye una promesa de aumento del déficit que, a su vez, provoca aumentos en el gasto público. Esos tres comportamientos: gasto público mayor no controlado, aumentos en la presión fiscal y déficit, constituyen así tres eslabones de la cadena de

la Hacienda Pública de nuestra democracia que la atan al círculo vicioso de un comportamiento que se ha convertido en costumbre establecida.

Es el arraigo consuetudinario de esos comportamientos de nuestra Hacienda Pública democrática el que definitivamente los fortalece. «Cambiar de costumbre es muerte», afirmaba un clásico español y es, precisamente este hecho, el que explica los comportamientos actuales de la Hacienda Pública y las enormes dificultades de reformarla.

Sin embargo, ese cambio en los comportamientos de la Hacienda Pública democrática es inevitable si España desea ganar su futuro económico en la integración europea y participar en la UEM.

Veamos por qué.

5. Se ha dicho con fortuna y con verdad que, por una vez al menos, el futuro de la economía española no puede improvisarse. Porque lo tiene firmado. Cuádruplemente firmado podríamos decir más bien: por el Tratado de Adhesión a la CEE, firmado en Madrid en 1985; por el Acta Única Europea, suscrita por España en 1986; por nuestro ingreso en el mecanismo de cambios del SME en junio de 1989 y por los Acuerdos de Maastricht del 9 de diciembre de 1991, para acelerar la marcha de la UEM que se ratificará el día 7 de febrero de 1992.

Esos sólidos compromisos manifiestan inequívocamente que el objetivo de la *integración* con Europa constituye el fin que debe dar sentido a la política económica española y al comportamiento ciudadano. Una afirmación que demanda interpretarla en un sentido correcto, toda vez que ningún proceso de integración económica puede ser un fin en sí mismo. El objetivo de la integración es siempre un *medio* para alcanzar finalidades de *nivel superior*. En este sentido, el objetivo de la integración económica debe permitir la consecución de mayores niveles de producción y bienestar de los países que se integran.

Es ese sentido de la integración el que fundamenta la decidida postura en la opción española por su integración en la CEE. Esa opción por la integración económica *postpone* vivir al margen de la Comunidad Europea porque esta alternativa de renunciar a la integración limitaba las posibilidades de crecimiento de la economía española. Como ha afirmado Peter Drucker, con rotunda elocuencia: «Las relaciones económicas se han ido desarrollando cada vez con mayor intensidad entre bloques (o uniones económicas) y no entre países aislados. La gran novedad de la década de los noventa la constituye, sin duda, el bloque asiático, articulado en torno a Japón que será el interlocutor con los otros dos grandes bloques o uniones económicas: la CE y Norteamérica (Estados Unidos y Canadá). Las relaciones de la vida económica de los noventa se establecerán a través de acuerdos entre estos bloques económicos, tanto por lo que se refiere al comercio exterior como a las decisivas inversiones empresariales. No hay margen ni posibilidad para que un país pequeño o mediano pueda situarse fuera de los bloques y actuar con ventaja. El futuro económico pasa por la integración.»

La integración económica condiciona hoy la cuantía de los intercambios y el desarrollo de la producción, determina las inversiones empresariales condicionantes de la innovación y de las oportunidades de progreso.

La *teoría de la integración económica* ha probado las ventajas decisivas de un gran mercado competitivo para asignar los recursos productivos, para acceder a las ventajas de la especialización, para aumentar los bienes y servicios ofrecidos a los consumidores. Los estudios técnicos han estimado esas ventajas de la integración europea. El Informe de Paolo Cechini, realizado para apreciar las ventajas del Mercado Interior que inspiró la lógica del Acta Única Europea, estimaba las ventajas por el funcionamiento más eficiente de los mercados en un marco de competencia en un mínimo del 2,5 por 100 al 6,5 por 100 del PIB comunitario. El funcionamiento más eficiente del sistema monetario y el ahorro de los costes de transacción que permitía la Unión Monetaria reforzaba estos valores. Y la aceleración del crecimiento conseguible con la UEM, permitía obtener ganancias dinámicas de la productividad asociadas a las económicas de escala que las estimaciones de Richard Baldwin estimaban en valores que cuadruplicaban los cálculos realizados por el Informe Cechini.

Esa valoración técnica de la integración europea la ratifica el hecho de que muchos —casi todos— los países europeos deseen hoy formar parte de la Comunidad Europea (Suecia, Noruega, Austria, como casos más significativos). Todos quieren entrar y no hay nadie que quiera salir. España está dentro de la Comunidad: una elección histórica cuyo acierto constituye la gran conquista realizada por España en los años ochenta.

Ahora bien, el ingreso al Mercado Interior europeo no *garantiza* el desarrollo de los países que a él acceden. El ingreso en la Comunidad Europea concede, simplemente, *oportunidades* de desarrollo que tienen que ser ganadas por *cada* país por la práctica *activa* de una política económica y de unos comportamientos económicos *convergentes* con los que practican y siguen los países europeos. Dicho en otros términos: no hay *acercamiento* posible a Europa sin esa *convergencia* de la economía española con la comunitaria. Por este motivo, conocer las condiciones de *convergencia* y aplicar los medios para lograrla es la base del éxito de la elección por la integración europea de la economía española.

La convergencia con la Comunidad Europea parte de dos condiciones que los países centrales de Europa —impulsores de la integración— han convertido en convicciones profundamente arraigadas para lograr una integración cada vez más intensa de los países que participan en el proceso:

*Primera condición:* Afianzar la *estabilidad económica* para conseguir un crecimiento económico duradero.

Ganar la estabilidad económica supone, en primer término, asegurar la *estabilidad cambiaria* como requisito para asegurar el aumento del comercio y los intercambios y como instrumento de disciplina financiera. Inflar primero y devaluar después constituye una práctica contraria al comportamiento económico de la integración europea y eso es lo que intenta asegurar la Unión Monetaria.

A ese requisito se añade la aplicación de una *política estricta y general de demanda* que garantice la reducción y el control de la inflación y un saldo financierable de la balanza de pagos por cuenta corriente. Esa política estricta y general de demanda reclama la utilización ponderada de tres grupos de medidas:

- Las de un a *política monetaria* que acepte los compromisos cambiarios de la unidad monetaria y controle el crecimiento de la cantidad de dinero para dominar el crecimiento del gasto nacional y los precios.
- Una *política presupuestaria* que consolide y domine el crecimiento del gasto público, que controle y reduzca el déficit público y que aumente el ahorro público sin disminuir el ahorro privado.
- Una *moderación en el crecimiento de las rentas* que discipline la marcha de los salarios según la productividad, los intereses según sus niveles europeos y la aplicación de un margen de beneficios pautado por la competencia garantizada en los distintos mercados.

*Segunda condición:* Deben practicarse un conjunto de *reformas estructurales* que definen una amplia agenda de la política económica con cuatro áreas distintas y fundamentales de actuación:

- Liberalizar-desregular y asegurar la competencia en los mercados de bienes, servicios y capitales.
- Flexibilizar los mercados de trabajo, evitando su segmentación y mejorando la oferta de prestación de servicios por la práctica de políticas educativas y formación profesional eficientes.
- Una importancia destacada se atribuye hoy a las reformas de naturaleza microeconómica que deben permitir ganar mayor competitividad a las empresas y que pueden discurrir a lo largo de distintas líneas de actuación: favoreciendo la política de innovación y difusión tecnológica, la internacionalización de las empresas, la política de calidad de las producciones, el diseño de los productos y ayudando a los procesos de formación y cualificación del personal.
- Reformas en el sector público: mejor administración del gasto público, puesta a punto de una imposición que busque la eficiencia, la equidad, la simplificación y la adaptación a la competencia fiscal en el ámbito comunitario.

A esas dos condiciones debe añadirse la práctica de una *política de cohesión económica* que garantice una igualdad en las condiciones de competencia entre países más y menos desarrollados en la CE. Es esta política de cohesión económica y social la que España ha defendido con tenacidad y fundamento en los Acuerdos de Maastricht con reformas importantes que la han incorporado (reforma de los Fondos Estructurales, creación del Fondo de Cohesión, revisión de los recursos financieros) en un protocolo anexo al Tratado de la Comunidad Europea de 7 de febrero de 1992.

6. ¿Se han aceptado por España las dos condiciones para realizar la convergencia

y se han aplicado esas políticas europeas? No hay respuesta posible a esa pregunta sin referirla a los *indicadores de divergencia* que facilitan una referencia objetiva de la situación económica de cada país comunitario.

Hay que diferenciar dos grupos de *indicadores de divergencia*:

1.º Los que destacan los principales comportamientos de una economía nacional y que permiten conocer los signos externos fundamentales para diagnosticar la situación de cualquier país de la Comunidad Europea respecto de su posición para aprovechar las oportunidades que a su desarrollo ofrece su pertenencia a la misma. Esos indicadores básicos de comportamiento convergente/divergente son los nueve que se presentan en el Cuadro 2.

**Cuadro 2**  
INDICADORES BÁSICOS DE DIVERGENCIA ENTRE ESPAÑA Y CEE  
(Países Centrales) (A)

<i>Tasas de Variación s/año anterior</i>	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991 (1)
<b>1. Gasto Nacional</b>							
Países Centrales .....	2,8	2,7	2,2	3,0	3,0	3,9	2,0
España .....	2,9	6,1	8,1	7,1	7,8	4,6	3,1
Divergencia española .....	0,1	3,4	5,9	4,1	4,8	0,7	1,1
<b>2. Producto interior bruto</b>							
Países Centrales .....	2,1	2,3	1,7	3,6	3,6	3,8	2,4
España .....	1,9	3,5	5,6	5,2	4,8	3,7	2,5
Divergencia española .....	-0,2	1,2	3,9	1,6	1,2	-0,1	0,1
<b>3. Desempleo (% población activa)</b>							
Países Centrales .....	9,2	8,7	8,7	8,5	8,0	7,0	7,0
España .....	21,6	21,2	20,5	19,5	17,3	16,3	16,2
Divergencia española .....	12,4	12,5	11,8	11,0	9,3	9,3	9,2
<b>4. Inflación:</b>							
<b>4A. Precios consumo (IPC)</b>							
Países Centrales .....	4,0	1,3	1,9	2,0	3,2	2,7	3,2
España .....	8,8	8,8	5,2	4,8	6,6	6,7	5,9
Divergencia española .....	4,8	7,5	3,3	2,8	3,4	4,0	2,7
<b>4B. Deflactor implícito PIB</b>							
Países Centrales .....	4,1	3,7	2,3	2,4	3,0	3,0	3,6
España .....	8,5	10,9	5,9	5,7	7,0	7,3	6,5
Divergencia Española .....	4,4	7,2	3,6	3,3	4,0	4,3	2,9
<b>5. Desequilibrio exterior:</b>							
<b>Balanza por C/C (% PIB)</b>							
Países Centrales .....	0,9	1,6	1,4	1,9	2,0	-0,3	-0,1
España .....	1,7	1,6	0,1	-1,1	-3,0	-3,4	-3,0
Divergencia española .....	0,8	0,0	-1,3	-3,0	-5,2	-3,1	-2,9

<b>6. Déficit público (% PIB)</b>							
Países Centrales .....	-3,0	-2,6	-2,6	-2,9	-2,0	-2,3	-3,0
España .....	-6,9	-6,0	-3,2	-3,2	-2,7	-4,0	-4,4
Divergencia española .....	-3,9	-3,4	-0,6	-0,3	-0,7	-1,7	-1,4
<b>7. Coste laboral unitario</b>							
Países Centrales .....	3,0	2,5	2,3	0,9	1,4	2,6	4,8
España .....	5,5	8,4	5,9	3,8	5,3	6,6	6,0
Divergencia española .....	2,5	5,9	3,6	2,9	3,9	4,0	1,2
<b>8. Tipos de intereses:</b>							
<b>8A. A corto plazo</b>							
Países Centrales .....	7,6	6,6	6,6	6,3	7,8	9,3	9,4
España .....	12,2	11,7	15,8	11,7	15,0	15,2	12,8
Divergencia española .....	4,6	5,1	9,2	5,4	7,2	5,9	3,4
<b>8B. A largo plazo</b>							
Países Centrales .....	9,2	7,5	8,0	7,8	8,1	9,5	9,1
España .....	13,4	11,4	12,8	11,7	13,8	14,5	12,4
Divergencia española .....	4,2	3,9	4,8	3,9	5,7	5,0	3,3
<b>9. Inversión y ahorro (% PIB):</b>							
<b>9A. Formación bruta capital</b>							
Países Centrales .....	19,2	19,3	19,4	20,0	20,4	21,0	21,2
España .....	18,9	20,0	21,5	23,7	25,3	25,7	25,5
Divergencia española .....	-0,3	0,7	2,1	3,7	4,9	4,7	4,3
<b>9B. Ahorro nacional bruto</b>							
Países Centrales .....	20,1	20,9	20,8	21,9	22,4	20,6	20,6
España .....	20,6	21,6	21,6	22,6	22,1	22,2	22,3
Divergencia española .....	0,5	0,7	0,7	0,7	-0,3	1,6	1,7

(1) Avance (Enero 1992). Elaboración FUNDACIÓN FIES.

Fuente: España: Contabilidad Nacional (INE) y estimación FIES.

Países Centrales CEE: ECONOMIE EUROPENNE. Suplemento A, Noviembre/diciembre de 1991.

Países Centrales: Alemania (49,41), Francia (36,03), Holanda (8,45), Bélgica (5,87), Dinamarca (3,97) y Luxemburgo (0,27) y ponderaciones.

2.º Los cinco indicadores aprobados en Maastricht como condiciones exigidas para participar en la fase III de la Unión Monetaria.

¿Qué mensajes fundamentales transmiten los nueve indicadores de divergencia del Cuadro 2? Un repaso de su columna final correspondiente a las estimaciones de los indicadores para 1991 afirman la existencia de siete preocupantes divergencias de la economía española con las de los países centrales de la CEE:

1.ª Desempleo elevado, con los atributos negativos del desempleo juvenil y femenino que el Cuadro 1 no recoge.

2.ª Una inflación persistente anclada en el 6 por 100 que supera en casi 3 puntos a la de los países centrales de la Comunidad Europea.

- 3.<sup>a</sup> Un desequilibrio de la balanza de pagos por cuenta corriente, difícilmente sostenible a plazo medio.
- 4.<sup>a</sup> Un déficit público que ha rebrotado en los dos últimos ejercicios.
- 5.<sup>a</sup> Un crecimiento del coste unitario que se registra pese a las elevadas cifras de paro.
- 6.<sup>a</sup> Unos tipos de interés que superan a los vigentes en los países centrales.
- 7.<sup>a</sup> Una diferencia persistente entre la inversión y el ahorro nacional que dificulta el crecimiento continuado de las inversiones.

Estas siete divergencias despiertan en quien las conoce una fundada preocupación por la situación económica española de cara a su acercamiento hacia los países de la Comunidad Europea.

Es evidente que si esas divergencias no se reducen, disminuirán las posibilidades de desarrollo de la economía española y, con ellas, la eliminación de las diferencias que separan el nivel del PIB por habitante de España y el PIB medio de la Comunidad Europea. Unas diferencias que son hoy importantes. Esas diferencias nos recuerdan que España es hoy un país europeo *de iure*, pero no es un país europeo *de facto* pues nuestro PIB por habitante se sitúa en el 79 por 100 del PIB medio comunitario. Acercarse a esos niveles medios europeos de producción y de vida es la gran tarea de la sociedad española en los años noventa. Y esa tarea histórica del acercamiento es irrealizable sin converger con la Europa Comunitaria.

La comparación de los distintos indicadores de divergencia con los países centrales de la Comunidad Europea —que es la que importa, porque es la que nos orienta sobre su futuro— manifiesta que esas divergencias se sitúan en márgenes en los que un *programa de convergencia* aplicado con decidida voluntad y liderazgo políticos puede y debe ser capaz de movilizar a la sociedad española en su tarea histórica de acercarse a los niveles de producción y de vida de la Europa Comunitaria.

Los análisis disponibles sobre el valor y las características de los indicadores de divergencia apuntan a los *cuatro escenarios* a los que debería atender simultáneamente un *programa de convergencia*:

- El que define la *política presupuestaria*. Los rasgos a que responde la Hacienda Pública de la democracia española no parecen compatibles con la convergencia que reclama nuestra integración en la UEM. A esas divergencias nos referiremos con más extensión en el siguiente epígrafe de esta intervención.
- Variar el comportamiento del *mercado de trabajo* constituye otra actuación reiteradamente solicitada a nuestra política económica por los centros de estudio de los organismos internacionales y por los informes de los centros de estudio españoles. No es posible conseguir menores precios y mayor empleo con las rigideces que hoy imperan en el mercado de trabajo, tanto en las condiciones de fijación de los salarios (para evitar sus discrepancias con las

variaciones de la productividad, que han creado divergencias de nuestros costes laborales unitarios respecto de los países europeos, perdiendo así competitividad y presionando negativamente sobre la inflación y las oportunidades de empleo) como en los pagos por subsidio de desempleo (que incumplen con frecuencia las condiciones legalmente exigidas para su percepción y que guardan un desequilibrio escandaloso con respecto de los gastos tendientes a crear empleo y no a subvencionar el paro) y en las tareas pendientes de la formación profesional (que crean escaseces perceptibles en muchas profesiones y actividades mientras que presentan ofertas redundantes en otras).

- Un escenario amplio de reformas es el que delimita las importantes y complejas medidas *estructurales*. En primer término, las orientadas a liberalizar, desregular y fomentar la competencia en los mercados de bienes, servicios y capitales. La existencia de mercados cerrados a la competencia de bienes y, sobre todo, de servicios no comercializables, constituye un objetivo importante al servicio de la estabilidad de precios y el desarrollo económico. Es importante, asimismo, contar con las medidas —antes indicadas— que favorezcan la competitividad de las empresas procurando la innovación y difusión de la tecnología, la internacionalización de las empresas, la calidad y diseño de los productos. El sector público debería concitar, en fin las reformas que corrijan su principal pasivo: la reducida eficacia de su gasto y la gestión deficiente de las empresas públicas.
- Diseñar y practicar una política dirigida al *fomento del ahorro nacional* para dar continuidad al crecimiento de las inversiones, de la que depende la creación de empleos. Esta política requiere aumentar los tres ahorros que en una sociedad existen: el familiar (controlando la inflación, el gran enemigo del ahorro, tratando de beneficiar a las familias con mejores tipos de interés y favoreciendo fiscalmente —más aún de lo que hoy lo está— al ahorro familiar), el ahorro de las empresas (cuya preservación constituye una condición indispensable para el crecimiento de las inversiones) y el ahorro público (reduciendo el crecimiento del gasto corriente y el déficit público que absorbe cantidades crecientes del ahorro privado con daño para su inversión por las empresas).

Es en esos cuatro escenarios en los que un *programa de convergencia* debería probar su calidad a la hora de elegir la agenda de sus elecciones y, sobre todo, en el momento decisivo de conseguir de efectividad de las medidas que deben aplicarse.

Sólo si ese *programa de convergencia* se articula con acierto y se aplica con decisión será posible que España cumpla con las cinco condiciones de convergencia definidas en Maastricht y de las que depende nuestra participación en la Unión Monetaria Europea.

¿Qué mensaje transmite la situación de esas cinco condiciones de Maastricht para la economía española? Si la respuesta a esa pregunta hubiera de darse hoy es evidente

que, como prueban los valores que recoge el Cuadro 3, la economía española no podría formar parte de la Unión Monetaria (UM). En efecto, la economía española no cumpliría con las condiciones fijadas en los Acuerdos de Maastricht para entrar en la Unión Monetaria (UM). Cuatro de las condiciones necesarias para solicitar el ingreso en la UM no se cumplen por España (ver Cuadro 3): no estamos en la exigida banda estrecha de la fluctuación del tipo de cambio de la peseta ( $\pm 2,25$  por 100) sino en la ancha ( $\pm 6$  por 100) que deberíamos abandonar dos años antes del ingreso; tenemos una inflación que supera en más de 1,5 puntos a la tasa de inflación de los tres países con menor inflación anual (nuestra tasa anual de inflación, medida por el crecimiento anual del IPC es de 5,9 por 100, que supera claramente a la máxima que se nos permitiría: 4,3); tenemos un déficit público del 4,4 por 100 del PIB que supera a la condición establecida del 3 por 100; nuestros tipos de interés a largo plazo, situados en el 12,1 exceden en 1 punto porcentual a los tipos de interés vigentes en los tres países con menos inflación (límite del 11,1 por 100). Sólo el nivel de nuestra Deuda Pública (45,6 por 100) es inferior al máximo permitido en Maastricht: 60 por 100. Como no cumplimos más que con una condición, los españoles nos quedaríamos fuera si hoy se considerase llegado el día D y la hora H de la UM.

Pero lo cierto es que ese día D y esa hora H, no han llegado todavía. Y, también es cierto, que los valores de las divergencias españolas admiten la posibilidad de su reducción para cumplir con los valores exigidos en Maastricht. Sin embargo, no convendría incurrir en el grave error de *subestimar los esfuerzos* necesarios para ajustar nuestros comportamientos económicos a los que nos parecen cercanos en puros términos cuantitativos porque las divergencias españolas están profundamente arraigadas en los comportamientos sociales que no pueden modificarse en unos cuantos meses ni en unos pocos años. Piden actuaciones perseverantes y resueltas de la política económica, impopulares con frecuencia y siempre costosas de implantar. Eliminar divergencias de 1 punto del PIB en el déficit exterior o 1 punto en los tipos de interés o en la inflación reclaman decisiones de un coste social y político que parece no corresponderse con la limitación cuantitativa de los objetivos logrados.

Despreciar esa *dimensión cualitativa* considerable de los limitados objetivos cuantitativos no contribuirá a su consecución. Ni tampoco debería olvidarse el hecho obvio de que el cumplimiento de esas condiciones mínimas reclama una *conciencia social compartida* de los esfuerzos necesarios para alcanzarlas. Es esta condición la más difícil de cumplir en España. No se ha dispuesto, ni se dispone de explicaciones convincentes que lleguen a todas las instancias sociales, de lo mucho que España se juega en su integración en la UEM. Y la falta de ese conocimiento justifica la ausencia de una convicción pública que respalde ese objetivo vital para nuestro futuro económico, como es el cumplimiento de las condiciones para el ingreso en la UEM. De ahí la necesidad de una política informativa y del liderazgo político que movilice la opinión pública española en esa dirección.

### Cuadro 3

#### INDICADORES DE CONVERGENCIA (B)

**Tipo de cambio:** Situado en banda estrecha ( $\pm 2,5$ ) en el SME, sin devaluar dos años.

**Inflación:** media anual IPC  $\leq 1,5$  puntos a 3 países menor inflación.

**Déficit Público:**  $\leq 3$  por 100 PIB.

**Deuda Pública:**  $\leq 60$  por 100 PIB.

**Tipos de interés largo plazo:**  $\leq$  tipos de interés 2 puntos menos que los tres países menor inflación.

#### POSICIÓN DE CONVERGENCIA EN 1991 (Indicadores Maastricht)

	<i>Precios Consumo (1)</i>	<i>Déficit Público (2)</i>	<i>Tipos Intéres (3)</i>	<i>Deuda Pública (4)</i>	<i>N.º Indicadores que cumplen</i>
Bélgica .....	3,2 (*)	-6,3	9,2 (*)	129,4	2
Dinamarca .....	2,4 (*)	-1,7 (*)	9,0 (*)	67,2	3
Alemania .....	3,5 (*)	-3,6	8,4 (*)	46,2 (*)	3
Grecia .....	18,3	-17,3	16,3	96,4	0
España .....	5,9	-4,4	12,1	45,6 (*)	1
Francia .....	3,0 (*)	-1,5 (*)	9,3 (*)	37,2 (*)	4
Irlanda .....	3,0 (*)	-4,1	9,1 (*)	102,8	2
Italia .....	6,4	-9,9	11,2	101,2	0
Luxemburgo .....	3,4	1,9 (*)	8,9 (*)	4,7 (*)	4
Holanda .....	3,2	-4,4	8,7 (*)	78,8	2
Portugal .....	11,7	-5,4	12,8	64,7	0
Reino Unido .....	6,5	-1,9 (*)	9,7 (*)	43,8 (*)	3

(1) Para cumplir el objetivo IPC, es necesario no sobrepasar el 4,3 por 100.

(2) El Déficit Público no debe superar el 3 por 100 del PIB.

(3) El tipo de interés a largo plazo no debe superar al 11,1 por 100 (el 2 por 100 sobre países de menor inflación).

(4) La Deuda Pública no debe superar el 60 por 100 del PIB.

(\*) Indicador situado dentro de las condiciones Maastricht.

Fuente: Elaboración de FUNDACIÓN FIES, con datos de EUROSTAT.

7. La Hacienda Pública española y las reformas de sus comportamientos, asentados en una larga práctica que dura ya quince años, ocupan un puesto central en los indicadores de divergencia. Y no sólo, ni principalmente, por la magnitud de los propios indicadores del comportamiento de la actividad financiera, sino por su decisiva influencia, directa e indirecta, sobre el funcionamiento de la economía nacional.

Esa presencia de nuestra Hacienda Pública divergente se manifiesta con especial significación en tres frentes distintos y fundamentales de la economía española: en las condiciones vitales de su estabilidad, en la mejora de la eficiencia en la asignación de

los recursos económicos y en el fortalecimiento del ahorro que financie el crecimiento decisivo de las inversiones.

El frente más denunciado es, sin duda, el desequilibrio de nuestras políticas de estabilidad macroeconómica, caracterizadas por un predominio no deseado ni buscado, de la política monetaria, consecuencia de la deserción de la política presupuestaria de sus deberes en la lucha contra la inflación. El crecimiento del gasto público no se ha controlado por el presupuesto y, en las contadas ocasiones en que se ha intentado frenar el ritmo del gasto, el ajuste ha afectado al componente de las inversiones públicas, demasiado limitado para lograr economías apreciables y el más costoso por las renuncias que su recorte supone para la construcción de las infraestructuras de las que precisa el desarrollo de la inversión privada y la competitividad de nuestra economía. El aumento de la presión fiscal ha encontrado ya límites perceptibles tras su galopada en el pasado. Límites denunciados ya con anterioridad: el fraude fiscal —generalizado aún— en nuestros tributos no es fácil de reducir y frente al mismo no se ha articulado una política comprometida y eficiente; el incremento de la presión fiscal en los niveles en los que está situado hoy puede tener—como admiten nuestras autoridades fiscales— efectos negativos sobre la financiación privada; los crecimientos esperados en los noventa de la producción, la renta y el gasto nacionales no son los del pasado lo que debilita sus posibles rendimientos fiscales por la elevada flexibilidad del sistema tributario; no se dispone de un cuadro tributario que permita descentralizar a corto plazo la responsabilidad fiscal, lo que dificulta —si es que no impide— la realización de mayores ingresos públicos en los niveles de las Haciendas territoriales. Esa suma de factores —gasto público creciente, presión fiscal creciente pero contenida— han dejado abiertas las puertas al déficit público que ha dominado la marcha de la Hacienda Pública española, sin conseguirse su eliminación en los años de crecimiento económico boyante de 1986 a 1988, en que se ha registrado una actuación pro-cíclica que nos ha llevado a carecer hoy de un margen de maniobra que hubiera sido indispensable para facilitar nuestra transición hacia la UEM.

La política de estabilización macroeconómica se ha compuesto, así, de una política monetaria estricta y un política presupuestaria laxa que no ha sido satisfactoriamente eficiente y que ha resultado económicamente costosa. El indicador más expresivo de esa peculiar mezcla de nuestra política de estabilización lo constituyen nuestros elevados tipos de interés que han producido una cascada de efectos negativos: han sofocado —y sofocan hoy— con los crecidos costes financieros que ocasionan, las inversiones privadas; atraen capital extranjero con la presión sobre el tipo de cambio de la peseta que se acusan sobre la competitividad de algunas exportaciones, en especial las de servicios (turismo); encarecen, en fin, la inversión pública en infraestructuras, dificultando la competitividad de nuestras empresas.

Ganar unos mejores —es decir, menores— tipos de interés constituye la gran aspiración actual que se manifiesta desde las distintas instancias de la economía española. Pero esos tipos de interés menores no se decretan. Tienen que ser ganados por la práctica de una política presupuestaria, colaboradora indispensable de la po-

lítica monetaria a la hora de definir una *política estricta y general de demanda*. Es esta una afirmación cuya importancia debe ser acentuada en su significación correcta: porque la política presupuestaria que hoy necesitamos no supone que la política monetaria dimita de sus obligaciones de luchar contra la inflación. Significa, sencillamente que, lo que los economistas denominan el «mix» de la política de estabilización, cuente con una componente menor de política monetaria pero no que ésta no contribuya a la política anti-inflacionista. Variar las dosis de política presupuestaria y monetaria no equivale a dejar de utilizar el componente estabilizador de esta última.

Un frente decisivo de la política presupuestaria, frecuentemente aludido pero nunca hasta hoy atendido con los efectivos y la atención que merece, es el de la eficacia del gasto público de la que depende decisivamente la eficacia en la administración de nuestros recursos económicos.

Es en ese frente de la eficacia del gasto público en el que esperan su utilización los medios disponibles para aumentarla. Como ha afirmado, con razón y con verdad, el profesor Rojo: «El problema principal del gasto público en España se refiere a su eficacia, a la mejora de la gestión, al establecimiento de coherencias sobre los objetivos que se persiguen, a la selección económica entre proyectos alternativos y al encadenamiento económico de los mismos en el tiempo. Y todo ello corresponde, predominantemente, al campo de aplicación del análisis microeconómico. Creo que ésta es la línea por la que el conjunto de las Administraciones Públicas—en todos sus niveles—podrían ayudar más claramente a mejorar la eficacia y la competitividad generales de la economía.»

Esa ganancia en la eficiencia del gasto reclama la práctica de un conjunto de reformas de las que esta eficacia depende. Cinco son, al menos, esas reformas necesarias:

- La interpretación de la actividad financiera se realiza en España por una peculiar y variable división de sus funciones y papeles entre sus distintos niveles (municipal, provincial, autonómico y estatal) y por una deficiencia de ingresos de las Haciendas territoriales (a la que ya se ha aludido). Esas dos premisas han ocasionado dos efectos: frecuentes y costosas duplicidades en la prestación de determinados servicios públicos y un déficit y endeudamiento crecientes de las Haciendas territoriales, en especial en el nivel autonómico. Ese comportamiento de nuestra actividad financiera ha intensificado sus efectos negativos sobre la adecuada administración de los recursos escasos al minorar la eficacia del gasto público, de una parte. Y ha afectado, de otra parte, las condiciones de estabilidad económica al descentralizar el déficit público. Unas consecuencias negativas que solo puede evitar una clara definición de competencias y recursos impositivos de los distintos niveles de la Hacienda Pública, para su coordinación y su servicio al control y disminución del déficit público.
- Esa mejora en la eficacia del gasto público debe obtenerse al nivel de cada *proyecto* de gasto público y no por la simple pertenencia del gasto público a una función determinada. Con frecuencia se propugna la necesidad de un aumento de los

gastos en educación o en infraestructuras y esa invocación parece legitimar —sin más— los proyectos de gasto público que se inscriben en esas funciones. Ninguna identificación más errónea y dilapidadora que ésta. Porque, bajo el escudo de una denominación respetable, se protegen muchas veces proyectos mal concebidos y peor ejecutados que despilfarran costosos fondos públicos. Es muy probable que los mayores costes públicos se hayan registrado en España en la programación defectuosa e inadecuada ejecución de programas educativos o en inversiones públicas porque la invocación de la función del gasto avalaba su realización, sin descender a los detalles dirimentes de la *calidad* de los proyectos disponibles y de la forma costosa y la cronología inaceptable e ineficiente con la que terminaron ejecutándose.

- Es ese enfoque del gasto público a través de la racionalidad y efectividad de los *proyectos* el que debe permitir la aplicación de técnicas presupuestarias de coste-beneficio y de coste eficacia que avalen su elección. Con este mismo propósito deberían utilizarse los controles de auditoría que revaloricen el Presupuesto como elemento indispensable de disciplina eficiente del gasto público.
- Una contribución importante a la eficiencia del gasto público podría y debería conseguirse de una mejora en nuestro *presupuesto de gastos fiscales* que ha permanecido anclado a su vieja configuración sin perfeccionarla, abandonando así una prometedora vía para conseguir mejoras importantes en la eficiencia de nuestros gasto públicos.
- A la eficacia del gasto público debería contribuir también la explotación del principio que afirma la diferencia entre provisión pública (por el presupuesto) y producción privada. El hecho de que un servicio deba ser público no significa que su producción tenga que serlo también. La producción privada puede obtener rendimientos mejores y costes menores con ventaja decisiva en la economía del gasto público, en especial en las áreas decisivas de la sanidad y la educación.

El tercer frente de la actividad económica en que nuestra Hacienda Pública manifiesta su presencia es en el aumento del ahorro para financiar los procesos de inversión. La concurrencia de las tres fuentes institucionales del ahorro de la economía resulta indispensable: ahorro público, empresarial y familiar. No puede negarse la pertenencia y la importancia del aumento del ahorro público como premisa del aumento del ahorro nacional. Sin embargo, es necesario que ese mayor ahorro público que se propugna y nadie discute, se obtenga por la vía de contención de los gastos corrientes o por la alternativa de una mayor imposición sobre el gasto, cuidando sus posibles efectos negativos sobre la inflación. Sin embargo, el aumento del ahorro público sí afecta al ahorro familiar al conseguirse por una mayor presión fiscal sobre los impuestos directos sobre la renta que puede ocasionar —como de hecho ha sucedido en España— procesos de sustitución en virtud de los cuales el aumento del ahorro público con el familiar, no procura adición neta alguna al ahorro nacional. El

estímulo del ahorro familiar constituye un componente decisivo de la política de ahorro que reclama la disponibilidad de medidas de fomento fiscal cuidadosamente seleccionadas. El ahorro empresarial es parte importante de una política de ahorro nacional y la atención al doble frente del mantenimiento de los excedentes y su tratamiento fiscal resulta obligada para conseguir el propósito de su fomento.

La política de estímulo al ahorro familiar y empresarial debe cumplir con los criterios de *neutralidad* y *eficacia* para evitar la mala asignación de recursos a la que puede llegarse si esos criterios se conculcan. Los análisis efectuados de los estímulos de la imposición española prueban que la amalgama de disposiciones y criterios especiales, frecuentemente contradictoria, distorsionan las elecciones de los ahorradores según el tipo de los activos elegidos, según la forma en que su adquisición se financia, según la naturaleza jurídica de la institución emisora de pasivos y según la propia situación económica del ahorrador. Esa experiencia española de los estímulos fiscales distorsionante de la elección del ahorro, está inventariada y sería deseable que ese inventario inspirara una reforma que consiguiera su mayor neutralidad y eficiencia.

Es la extensión e importancia de esos tres frentes económicos en que se manifiestan los efectos de la política presupuestaria, los que la convierten en un campo vital —aunque no único— de las reformas que reclama nuestra convergencia con Europa.

Esas reformas de nuestra Hacienda Pública se han pedido con generalidad pero no se han estimado, como debieran, sus dificultades que provienen de que esos comportamientos no son circunstanciales sino continuados. Toda reforma de la Hacienda Pública ha sido siempre una empresa llena de problemas y dificultades en nuestro país. Pero en esta oportunidad, esa reforma sirve a una causa trascendente: la integración de España en Europa, algo que no debe ignorar ningún ciudadano responsable de nuestro tiempo.

Traer a la conciencia de cuantos me escuchaban esta necesidad de reformar los comportamientos de nuestra Hacienda Pública ha sido la pretensión de mis palabras. Desear que estas reformas se debatan y se acometan por nuestra Hacienda Pública sería el deseo con el que me gustaría acabarlas.

