

EL TRISTE PAPEL DE LA POLITICA FISCAL

Por Cristóbal Montoro Romero

Se dice que los Presupuestos Generales del Estado sintetizan las aspiraciones últimas del cuerpo social. Puede que en parte sea así, pero no resulta menos cierto que constituyen un formidable instrumento al servicio de los gobiernos para mantenerse en el poder o incluso para ampliarlo. Por eso la política fiscal es la menos «técnica» de las ramas de la política económica, la más sometida a las tensiones y vaivenes de la «gran política». De ahí que pretender que funcione como un instrumento eficaz para la corrección de los desequilibrios macroeconómicos constituye poco menos que una quimera. Las más de las veces con que no empueren las condiciones en que se desenvuelve la estrategia de estabilización económica es bastante.

En España, la reciente historia de la política presupuestaria puede resumirse presentándola como un continuo desatino, toda vez que ha creado problemas más graves que aquellos que haya podido solucionar. Procedamos a sintetizar cuáles han sido los pros y contras de su injerencia en el conculso panorama de la economía española de los años ochenta. Para ello conviene diferenciar la etapa de crisis de la posterior y más reciente fase de recuperación económica.

Durante la primera mitad de los ochenta, la situación de la economía fue muy delicada, con bajo crecimiento, destrucción neta de empleo y elevada inflación. En aquel difícil tiempo las Administraciones Públicas se empeñaron en aumentar su gasto a veloz ritmo, ganando rápidamente participación en el PIB. El fenómeno fue típico de la implantación del Estado de bienestar, en una sociedad que, a pesar de haber alcanzado un grado de desarrollo económico considerable, habría carecido de él, distinguiéndose en este punto de los países de su entorno. La eclosión de la demanda social de servicios públicos que tuvo lugar durante la transición política a la democracia en la década de los setenta se convirtió en motor del veloz avance de los gastos públicos que a partir de entonces tuvo lugar. El problema es que el espectacular avance del Estado de bienestar en España se produjo en medio de una severísima crisis económica, y no como había sucedido en la mayo-

ría del mundo occidental, donde el avance de esa figura ocurrió en etapas de espléndido auge de la economía.

A su vez, el tirón del gasto público en España puso a prueba la capacidad recaudatoria del sistema impositivo, cuyas principales figuras directas acababan de ser reformadas, en un intento de modernizar sus obsoletas estructuras legales. La exigencia de financiar a un desbocado gasto público convirtió a nuestros principales tributos en una caricatura de lo que realmente deberían haber sido: las cotizaciones sociales permanecieron estancadas a niveles demasiado altos como para oponerse frontalmente a la creación de empleo; el flamante Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas se dedicó a ensanchar su base gracias a que el avance de inflación propiciaba el fenómeno conocido como «progresividad en frío»; el defectuoso impuesto general sobre el tráfico de las empresas hacía alarde de una formidable capacidad recaudatoria, merced a cambios normativos pretextados por la cercana implantación del IVA. A pesar de que la crisis económica era una realidad palpable, la recaudación tributaria no desfalleció en aquella etapa, contribuyendo a agravar no pocos problemas.

A pesar de su veloz aumento, la presión fiscal en nuestro país no fue suficiente como para evitar la presencia de un profundo déficit presupuestario, que alcanzó su zenit en 1985, ejercicio en que las necesidades de financiación de las Administraciones Públicas rozaron el 7 por 100 del PIB. La apertura de déficit de considerable magnitud en pocos años se tradujo en un rápido incremento de la deuda pública, que la estrechez de nuestro sistema financiero obligó a emplazar en posiciones muy o corto plazo. Inevitablemente, la política monetaria vio complicada hasta límites insuperables la tarea estabilizadora que realizaba cada vez más dificultosamente. Tal fue la presión que hubo que recurrir a coeficientes obligatorios para que el sistema bancario asumiese parte de la nueva deuda pública, procedimiento que enmascara la auténtica dimensión de la presión fiscal en España.

Con todo, el avance del Estado de bienestar en nuestro país tuvo una consecuencia que no siempre se pondera suficiente-

mente: ayudar a que la distribución de la renta no empeorara, a pesar de las circunstancias adversas propias de la crisis atravesada, la inflación, la destrucción de empleo y la contención salarial. Así se constata al examinar la distribución personal de la renta durante el período 1980-1987. Un efecto que debería haberse hecho notar en la posterior reactivación económica, suavizando las disputas por la distribución de los frutos del crecimiento. Lamentablemente ello no ocurrió así.

Si durante la etapa de crisis la política fiscal había tenido signo expansivo, complicando la corrección de los desequilibrios, su influencia no iba a variar demasiado, a pesar de que sí lo había hecho la coyuntura. Concretamente, la reactivación de la economía se logra gracias al protagonismo absoluto de la demanda interna (de consumo y de inversión), mientras el sector exterior ha sido un lastre para el crecimiento. Ese desequilibrado modelo de desarrollo propició el agravamiento de dos serios desequilibrios, el de precios y el del déficit comercial con el exterior.

En semejante coyuntura, el comportamiento de las finanzas públicas ha dejado mucho que desear. Es cierto que esta etapa presupuestaria se redujo en esta etapa significativamente (hasta el 3 por 100 del PIB en 1990). Pero la brillantez de este resultado se ha visto empañado por el procedimiento seguido, el avance continuo de la presión fiscal. El avance de la presión fiscal no tiene parangón en la escena internacional, y se opone a las necesidades prioritarias de la economía española: el fomento del ahorro del sector privado y la mejora de la competitividad internacional de nuestra producción.

El rápido aumento de la presión fiscal, de la mano del impuesto sobre la renta, se vio propiciado por la expansión de la economía, y cabe responsabilizarle directamente del descenso en la propensión al ahorro de las economías familiares. El incremento de la recaudación, sustentado en la mayor actividad económica y en la «progresividad en frío», debió ser suficiente para acabar con el déficit público. Pero la tendencia al alza del gasto lo ha impedido, desbordando sistemáticamente los límites establecidos en las previsiones presupuestarias, hecho que redujo a su mínima expresión la credibilidad de la política fiscal. El caso es que la política fiscal ha continuado ejerciendo un efecto expansivo sobre la actividad, innecesario y peligroso, que ha hecho imposible la de por sí compleja tarea estabilizadora de la política monetaria, que debía actuar en una economía cada vez más abierta y con la restricción derivada de la

pertenencia al Sistema Monetario Europeo.

De este modo, mientras que desde instancias gubernamentales se propalaba la tesis del «recalentamiento» de la economía y se ponía en práctica una estrategia de «enfriamiento», que iba a dañar especialmente a la inversión, los Presupuestos Generales del Estado y los de las comunidades autónomas y corporaciones locales marchaban a su aire, en un sentido contrario al que hubiera sido deseable.

Reducción del déficit público

En los albores de los años noventa, se ha insistido hasta la saciedad sobre la necesidad de que la política fiscal sea restrictiva. Sin embargo, hay que tener cuidado con qué se entiende por esa expresión. En las circunstancias presentes de la economía española, sigue siendo obligada la reducción del déficit público hasta su completa desaparición. Pero ello no basta: el crecimiento económico empieza a flaquear, la inversión privada decae a ritmo peligroso, la inflación y el déficit exterior no van a ceder a corto plazo, y la competencia internacional es a la vez amenaza y depósito de esperanza acerca del crecimiento futuro. En el nuevo contexto, la política fiscal debe modernizarse su instrumental, puesto que el actual no es adecuado para actuar en el nuevo marco.

La cuestión no puede resumirse en la solicitud de unos presupuestos más restrictivos que los propuestos por el Gobierno para 1991. La política de gasto público debe guiarse por los criterios siguientes: contener el gasto público corriente; evitar la iniciación de rentas del sector público en función de la inflación pasada (sueldos y pensiones); dedicar mayores esfuerzos a mejorar la gestión de los servicios públicos (introduciendo técnicas propias del mercado); preservar o incluso aumentar el gasto de inversión en infraestructuras. En cuanto a los impuestos, las pautas de conducta serían fundamentalmente las siguientes: mantener, o incluso reducir, la presión fiscal; sustituir impuestos directos por indirectos; reformar el contenido de los principales tributos para hacerlos más neutrales sobre las grandes decisiones económicas y para acercarlos al ciudadano a través de su simplificación. Una simple ojeada a los Presupuestos del 91 muestra lo lejanos que estamos de esos planteamientos.

Cristóbal Montoro Romero es catedrático de Economía Aplicada en la Universidad de Santander y director del Servicio de Estudios del Instituto de Estudios Económicos.

LA POLITICA MONETARIA

Por Jorge Hay

Qué política monetaria debe adoptarse tras la crisis del Golfo? La primera respuesta a esta pregunta es sencilla pero no muy excitante: la misma que antes de la crisis.

La elevación de los precios del petróleo agrava los dos principales problemas que aquejan a la economía española desde hace un par de años: el rebrote de la inflación y el deterioro creciente de la balanza de pagos. Frente a esas dos circunstancias, las autoridades vienen siguiendo, desde mediados de 1988, una política monetaria muy restrictiva. Es evidente, por tanto, que si la política monetaria seguida hasta la fecha era la adecuada, debe continuar siéndolo también después de la crisis del petróleo.

Sin embargo, la respuesta no es tan sencilla. La política monetaria anterior a la crisis no era, al parecer, una política óptima. Por el contrario, y a juzgar por las reiteradas declaraciones del gobernador del Banco de España, Mariano Rubio, avaladas por la OCDE y el FMI, y apoyadas por la mayor parte de los expertos españoles, la política monetaria era tan sólo la menos mala posible. Con un sector público que contribuía a acrecentar sensiblemente el exceso de demanda existente en la economía española y a avivar, así, las llamas de la inflación y del desequilibrio exterior, la política monetaria era, simplemente, el último reducto para combatir la inflación.

Las consecuencias de combinar políticas presupuestarias expansivas con políticas monetarias restrictivas han sido desafortunadas. Desde el aspecto institucional, han chocado de frente contra la coherencia del Sistema Monetario Europeo (SME). Entre moderar el gasto público y sacrificar la libertad de los movimientos de capitales, el Gobierno español ha tenido que escoger la segunda alternativa. Hace más de un año se cuadraron los altos tipos de interés y la permanencia de la peseta dentro de la banda del SME con los martillazos de los controles de cambios y de los límites administrativos al crecimiento del crédito. Desde el punto de vista de la coyuntura, se está produciendo en España una desaceleración económica de libro de texto. En los últimos meses cae en picado la producción en los sectores más sensibles a los tipos de inter-

rés, como las inversiones de capital, la vivienda y los bienes de consumo duradero.

¿Cuál sería la política monetaria óptima cara a los próximos meses? Partiendo de la triste realidad de que la economía española está cada vez más «indiciada» y que, por tanto, es cada vez más fuerte el vínculo entre precios y salarios, la reacción inmediata al alza de los precios del petróleo debiera ser darle un apretón adicional a la política monetaria, particularmente en los meses anteriores a la próxima negociación colectiva. No obstante, al constituir la subida de los precios del petróleo un empobrecimiento permanente de la economía española que debe compensarse con un aumento de las exportaciones, a mayor plazo convendría permitirse un deslizamiento a la baja de la peseta.

Cambio de la peseta

¿Sería posible realizar este ajuste del tipo de cambio dentro de la banda actual del SME sin traumas excesivos para la economía? Lamentablemente, no. Una vez más, la política presupuestaria se interpone en el camino de la racionalidad económica. Para poder permitir un deslizamiento a la baja de la peseta sería necesario un descenso paulatino de los tipos de interés. Y para que éstos pudieran reducirse sin echarle leña al fuego inflacionista, el presupuesto del Estado de 1991 debiera haber sido bastante más moderado. Con los mimbres que tenemos, más vale que la política monetaria continúe siendo muy restrictiva durante los próximos meses.

El coste social de no hacer una política presupuestaria más adecuada a las necesidades del país no va a ser trivial, ni mucho menos. Como resultado, el proceso de convergencia con la Comunidad Europea, sufrirá un retraso tanto en cuanto a la inflación como a los niveles de renta. Al tener que prescindir de un instrumento de ajuste —el tipo de cambio— frente al tercer shock petrolero, la economía española sufrirá un importante recorte en su crecimiento económico. El fantasma del desempleo planea nuevamente sobre el horizonte.

Jorge Hay es vicepresidente del Banco Hispanoamericano.