



EL DEFICIT PUBLICO ¿Problema o instrumento?

Francisco FERNANDEZ MARUGAN

Hablando de la economía como disciplina, comenzaré diciendo que en la breve historia de la más joven de las ciencias pocas proposiciones han llegado a ser universalmente aceptadas. Por ello, parto de la idea de que somos poseedores de un patrimonio más reducido de lo que a primera vista pudiera parecer; patrimonio en el que, además, encontramos interpretaciones diferentes que propugnan soluciones distintas a idénticos problemas. A los problemas metodológicos que con frecuencia aparecen hay que añadir otros derivados de la complejidad de la realidad económica, por lo que las soluciones no son inunes a los juicios de valor.

Pese a estas limitaciones, la disciplina vive en España un momento particularmente destacado. Asistimos al predominio social y político de la economía y de los economistas. Todo ello a pesar de las sucesivas pruebas de nuestra insuficiencia

tanto para pronosticar el futuro como para explicar el presente.

En los temas de los que nos ocupamos —profesional y políticamente— se ha producido un doble proceso. Por un lado la

La dimensión y el comportamiento económico del sector público constituyen opciones de carácter socio-político.

simplificación y por otro una cierta masificación. Uno y otro han transformado lo que son teorías matizadas y condicionadas en «verdades» mecánicas y ciertas. Quizás por ello hemos de admitir que, careciendo en muchos casos de suficientes elementos de contrastación, se ha preferido asentar la validez de las ideas con el simple —y viejo— procedimiento de repetirlas muchas veces.

El tema que nos ocupa se ha prestado a este tipo de tratamiento y así aparece en muchas ocasiones ante la opinión pública. Acercándose ya a él, comenzaré señalando que la dimensión y el comportamiento económico del sector público constituyen opciones de carácter socio-político. Por ello, la valoración que se haga de una política tiene que tomar en cuenta la interacción de diversos elementos. Los ingresos —con su composición y estructura—, los gastos —con sus prioridades—, el saldo o residuo es decir el déficit en sentido estricto, junto con la capacidad para financiarlo y su coste, son factores que deben ser considerados a la hora de realizar una correcta evaluación del comportamiento financiero del sector público.

Avanzando un poco más, me atrevería a decir que del mismo modo que en el mundo cotidiano no se prohíbe endeudarse a ningún agente económico (familia, empresa o institución), tampoco podemos negar esa posibilidad al Estado. Más legítimo me parece exigirle que su capacidad de endeudamiento quede circunscrita a las posibilidades que tenga de financiar el dé-

ficit sin hipotecar de forma permanente el futuro.

¿Para qué endeudarse?

Entre las respuestas a este interrogante bien pudiera ocurrir —y yo creo que ocurre— que aparecieran posiciones fundamentadas en juicios de valor. Hay quien se fijará en el incremento de las rentas futuras que experimenten aquellas ciudadanas o ciudadanos que sean beneficiarios de la actuación pública. Mientras, o frente a esta posición, aparece otra que argumentará que un aumento del gasto público financiado por la vía de un déficit lleva a esperar que en el futuro haya o más imposición tributaria o más inflación.

Al enfatizar el aspecto negativo, la elevación impositiva se está haciendo un supuesto implícito: que el programa público es completamente ineficaz y las rentas de los agentes privados no experimentan elevación alguna. Suponer *a priori* que cualquier programa público no tiene efecto alguno sobre la productividad y la renta de los agentes privados es una hipótesis poco plausible, y que en todo caso necesita ser contrastada empíricamente. Su aceptación ciega nos sitúa en el terreno de la fe. Fe que existe en muchas concepciones ideológicas ya sean conservadoras o socialdemócratas.

Si se acepta que una mejora del sistema educativo público eleva las rentas futuras de los agentes privados, una mejora del sistema educativo financiado mediante un programa público no sólo puede sino que debe financiarse, por razones de equidad intergeneracional, emitiendo deuda.

Es natural que los niños y muchachos, principales beneficiarios de la mejora del sistema educativo, soporten al menos parcialmente los costes del programa que aumentará su capital humano y sus rentas futuras. Los partidarios de la teoría del bene-

ficio dirían que deberían de hecho soportar la mayor parte de la carga.

Del argumento anterior se deduce que, cuando un Gobierno acomete un proceso de modernización importante, es natural que incurra en déficits para financiar nuevos programas públicos destinados a potenciar el capital humano y físico del país. Es incluso lógico que durante un período relativamente prolongado la proporción del déficit sobre el PIB aumente apreciablemente.

De hecho, la magnitud de los saldos de la deuda pública respecto al PIB en la mayoría de los países desarrollados indica que todos ellos han experimentado un proceso de esta índole. Conviene recordar a este respecto que el cociente de los saldos de deuda pública sobre el PIB en España (43,08%) estaban todavía 14,3 puntos por debajo de la media comunitaria (57,4%) en 1990.

Querría despejar cualquier sombra de duda sobre la «solvencia fiscal» de esta posición. Soy consciente de los riesgos que conlleva la emisión de deuda incluso cuando se dedica a financiar programas de inversión. Por ello, antes de dar un paso semejante, es preciso asegurarse de que el sistema fiscal proveerá al Gobierno en el futuro con los recursos necesarios para enjuagar los déficits incurridos en la financiación de los nuevos programas de inversión. En otro caso, la financiación con deuda resulta inaceptable. Dicho más claramente, el endeudamiento debe responder a exigencias de gastos en inversión productiva y no de consumo corriente.

Llevar a cabo una tarea de esta naturaleza no resulta fácil. El Gobierno debe anticipar la existencia de una posible resistencia de los agentes privados a ceder una parte de sus rentas futuras, rentas que, probablemente, los agentes considerarán fruto exclusivo de su esfuerzo individual. El diseño de un sistema fiscal que detecte las fuentes

de renta y evite el fraude generalizado es una condición necesaria para que el sistema no se deslice por una senda peligrosa.

Hechas estas primeras consideraciones, podemos ocuparnos de temas más sustantivos. La cuestión fundamental no es si el Gobierno debe o no endeudarse para financiar un aumento del gasto público, sino en:

1. establecer con cierta precisión qué programas públicos tienen un impacto importante sobre las rentas futuras de los agentes económicos;

2. diseñar estos programas públicos bajo una condición de eficiencia de forma que su impacto sobre las rentas privadas sea máximo;

3. asegurarse de que el sistema fiscal permitirá al Gobierno recuperar parte de los beneficios obtenidos por los agentes privados ya que de esta manera podrá hacer frente a las deudas contraídas.

Asumir estos retos es la tarea que espera a nuestra hacienda en la década de los 90. A continuación vamos a intentar aproximarnos al déficit público en España desde esta perspectiva. En primer lugar, singularizamos algunos programas públicos cuyo efecto potenciador de las rentas futuras creo que es innegable. En segundo lugar, expondré los datos disponibles para el conjunto de las Administraciones Públicas (AA.PP.) con el fin de evaluar el comportamiento del déficit público en los 80.

Es natural que el Gobierno incurra en déficits para financiar programas públicos destinados a potenciar el capital humano y físico del país.

Incidencia de los programas públicos sobre el crecimiento de la economía.

La distribución del gasto por funciones permite distinguir entre programas públicos que pueden y es razonable financiar, al menos parcialmente, con deuda pública, y otros programas cuyo escaso impacto sobre la productividad aconseja que no crezcan por encima de los ingresos públicos, evitando de esta forma que absorban una proporción creciente de los recursos.

En el primer grupo incluiríamos los gastos en educación e investigación y la inversión pública. Estos son los programas que pueden considerarse inversión en capital humano y físico (infraestructuras básicas y agrarias, transportes, comunicaciones, vivienda e investigación).

El resto de grupos podemos asumir que constituyen costes generales del funcionamiento del sistema económico (defensa, justicia, seguridad ciudadana, sanidad, regulación de la competencia, administración general o territorial, etc.), o transferencias que cumplen funciones principalmente redistributivas (pensiones, subsidio de desempleo, etc.). En estos programas debería evitarse a toda costa que su financiación aumente el endeudamiento público.

Los conceptos del primer grupo que, por brevedad, denominaremos inversión en capital humano y físico, tienen un efecto obvio sobre la producción total y la pro-

ductividad de los factores. Formalmente, el valor añadido potencial, Y , puede representarse como una función, F , del índice de progreso técnico, T , del trabajo, L , y del capital, K . La inversión pública en capital humano y físico, junto con la inversión realizada por los agentes privados, altera la cantidad y/o calidad del trabajo y del capital y afecta, en consecuencia, a la capacidad productiva de la economía. Incluso el progreso técnico, en su faceta de mejora de la organización del trabajo, recoge el efecto de la inversión en capital humano.

Esta perspectiva de los programas públicos de inversión en capital humano y físico contrasta con el enfoque adoptado en la mayoría de estudios sobre el déficit público (véase, por ejemplo, Raymond [1985] y Viñals [1985]) que ignoran la influencia positiva de los programas de inversión pública sobre la tasa potencial de crecimiento de la economía. En estos estudios la tasa potencial se supone dada y, por tanto, independiente de los programas públicos de inversión.

El déficit público en España

El crecimiento del déficit público en España ha atraído una considerable atención en la década anterior. En este apartado intentaré analizar su evolución y naturaleza desde la perspectiva sugerida en los apartados anteriores. Al no estar disponible una desagregación funcional del gasto para el conjunto de las AA.PP., nuestro análisis se apoya en los conceptos usuales: ahorro y empleos de capital, necesidad de financiación y saldos vivos de deuda pública.

De ahora en adelante, cuando hablemos de déficit estaremos refiriéndonos a la necesidad de financiación de las AA.PP. (NFAP) que, como el resto de conceptos, expresamos en porcentaje del PIB.

El crecimiento del déficit en relación al PIB durante los años 80 no ha sido un fenómeno exclusivamente español.

Cuadro 1

Capacidad (+) o Necesidad (-) de Financiación de las AA. PP.
(en % del PIB)

	ESPAÑA	CEE	FRANCIA	ALEMANIA	ITALIA
1981	-3,9	-5,3	-1,9	-3,7	-11,4
1982	-5,6	-5,5	-2,8	-3,3	-11,3
1983	-4,8	-5,3	-3,1	-2,5	-10,6
1984	-5,5	-5,3	-2,8	-1,9	-11,6
1985	-6,9	-5,2	-2,9	-1,1	-12,5
1986	-6,0	-4,8	-2,8	-1,3	-11,7
1987	-3,1	-4,2	-1,9	-1,9	-11,1
1988	-3,3	-3,7	-1,7	-2,1	-10,9
1989	-3,5	-3,0	-1,5	0,2	-10,2
1990	-3,6	-4,0	-1,2	-3,2	-10,1
1991	-3,5*	-4,1	-3,5*	-4,8*	-9,4*

* Previsión

1. Evolución del déficit público

Debemos comenzar reconociendo que el crecimiento del déficit en relación al PIB durante los años 80 no ha sido un fenómeno exclusivamente español. El Cuadro 1 pone de manifiesto la evolución de la Capacidad (+) o Necesidad (-) de financiación de las AA.PP. en España y otros países.

El déficit público en España experimentó un gran crecimiento entre 1979 y 1982 y, tras una reducción temporal en 1983, volvió a aumentar con fuerza en 1984 y 1985. Tras la entrada en la CEE, el déficit se redujo notablemente en 1986 y 1987 (3,8 puntos del PIB). En los tres últimos años se han registrado elevaciones modestas (0,5 puntos en total), aunque a decir verdad con una tendencia a su crecimiento.

Globalmente creo que podemos estar bastante satisfechos del esfuerzo, absoluto y relativo, realizado entre 1983 y 1990. Durante la fase de recuperación de la economía (1985-1990) España redujo 3,3 puntos el déficit, mientras que la CEE tan sólo logró rebajarlo 1,1 puntos.

Este importante esfuerzo explica el cambio que se ha producido en la posición relativa de España frente a la CEE. Si en 1985 la necesidad de financiación de las Administraciones Públicas (NFAP) en España era 1,7 puntos superior a la media de la Comunidad, cinco años más tarde se encontraba ya 0,4 puntos por debajo de esa media.

Pese a ello, no es infrecuente escuchar voces que demandan una política fiscal más austera al Gobierno. El objetivo declarado

Es evidente que los países más retrasados de la Comunidad no pueden permitirse postergar las inversiones en infraestructuras y capital humano.

es facilitar la convergencia que el proceso de unificación económica y monetaria exige. Quizás pudiera entenderse que quienes así se expresan transmiten la falsa impresión de que el Gobierno está practicando una política fiscal irresponsable que nos aleja cada vez más de nuestros socios comunitarios. La realidad que acabamos de describir muestra que, en esta materia, estamos más cerca de la media comunitaria que en ninguna otra.

Estos argumentos en favor de la convergencia ignoran otro hecho ya señalado: la enorme diferencia que separa la deuda acumulada por nuestras AA.PP. y la media comunitaria. No podemos olvidar, al hablar de convergencia y competitividad, que la deuda acumulada por nuestros socios y competidores tiene unas contrapartidas reales e invisibles. Nos referimos, como es obvio, a las inversiones públicas en capital humano y físico. El proceso de convergencia en el déficit debería ir, en todo caso, acompañado de la exigencia de converger en deuda acumulada para aumentar el ahorro global y facilitar el proceso de equipamiento de los países con niveles inferiores de deuda.

Es evidente que los países más retrasados de la Comunidad no pueden permitirse postergar las inversiones en infraestructuras y capital humano que les permitirán competir en un plano de igualdad. Por lo que la convergencia debe ir acompañada con actuaciones en favor de la cohesión.

2. El comportamiento de los recursos y empleos de las AA.PP.

A fin de profundizar en la naturaleza del déficit debemos abandonar este nivel de generalidad y examinar el comportamiento de algunas variables más desagregadas. El Cuadro 2 es un primer paso en esta dirección. La evolución del ahorro y del empleo público es similar a la experimentada por el déficit.

La primera muestra es que durante los años 1979 a 1985, inclusive, se produjo una disminución sostenida del ahorro público (-2,3 puntos del PIB en total). Aunque los empleos corrientes incluyen inversión en capital humano, el deterioro del ahorro público parece indicar que no se estaba cumpliendo uno de los criterios mencionados anteriormente, a saber, que los programas públicos distintos de los que hemos incluido en inversión crezcan a un ritmo igual o inferior a los ingresos.

Obsérvese, en marcado contraste, que durante la segunda parte de la década se ha producido una recuperación notable y sostenida del ahorro público (3,5 puntos del PIB en total). Habida cuenta que los gastos corrientes incluyen inversión en capital humano y que éstos han crecido a buen ritmo, parece razonable concluir que los gastos que no constituyen inversión han crecido a menor ritmo que los ingresos corrientes.

La NFAP experimentó un aumento sostenido entre 1979 y 1985. Esta elevación tiene dos componentes: el deterioro del ahorro público ya mencionado y la elevación de los empleos de capital en casi 3 puntos del PIB. La importancia de las transferencias de capital en este periodo (en torno al 40% de los empleos) parece indicar que el recurso a la deuda para financiar los empleos de capital no estaba plenamente justificado por las razones ya descritas.

Cuadro 2

Recursos y Empleos de las Administraciones Públicas
(en % PIB)

	CORRIENTES		AHORRO	CAPITAL		CAPACIDAD (+) NECESIDAD (-) FINANCIACION
	Recursos	Empleo		Recursos	Empleo	
1979	29,09	28,20	0,90	0,18	3,05	-1,98
1980	30,85	30,24	0,61	0,21	3,48	-2,65
1981	32,13	32,08	0,05	0,23	4,21	-3,93
1982	32,38	32,91	-0,52	0,19	5,29	-5,82
1983	34,56	34,53	0,03	0,20	5,05	-4,85
1984	34,38	35,28	-0,90	0,25	4,62	-5,27
1985	35,29	36,68	-1,39	0,42	5,98	-6,95
1986	35,66	36,20	-0,54	0,46	5,93	-6,01
1987	37,32	35,68	1,63	0,42	5,20	-3,15
1988	37,29	35,53	1,75	0,58	5,59	-3,26
1989	39,06	36,05	2,24	0,64	6,34	-3,46
1990	38,80	36,79	2,41	0,53	6,53	-3,59

Fuente: Intervención General de la Administración del Estado.

La reducción de la Necesidad de Financiación en 1986 y 1987 se explica por el aumento del ahorro y el leve descenso de los empleos de capital, inferior en todo caso al aumento del ahorro. En el periodo 1987-90, los empleos de capital han aumentado en mayor medida que la NFAP, indicando que al menos parcialmente se han podido financiar los empleos de capital sin aumentar el endeudamiento. Además, el porcentaje de los empleos de capital representado por las transferencias ha disminuido reforzando la solidez del argumento en favor de la financiación con deuda.

La evolución del endeudamiento de las AA.PP. muestra también un comportamiento similar. La última columna del

Cuadro 3 recoge las variaciones del cociente de saldos vivos de deuda de las AA.PP. sobre el PIB. Puede verse que durante la primera parte de la década, el peso de la deuda sobre el PIB experimentó elevaciones muy considerables. Sin embargo, durante la segunda mitad de la década estos aumentos han sido modestos y, en general, inferiores a la NFAP.

Antes de pasar a las conclusiones que queremos hacer dos consideraciones sobre el déficit, el ahorro y los tipos de interés en España. En primer lugar, queremos señalar que el ahorro ha crecido más rápidamente que el PIB o la Renta Nacional Bruta Disponible (RNBD) durante la última década. De hecho, el cociente del Ahorro Nacional

Cuadro 3

Ahorro, Necesidad de Financiación y Variación deuda: AA. PP.
(en % PIB)

	AHORRO BRUTO	NECESIDAD (-) FINANCIACION	VARIACION DEUDA PUBLICA
1979	0,90	-1,98	—
1980	0,61	-2,65	2,51
1981	0,05	-3,93	6,06
1982	-0,52	-5,82	6,90
1983	0,03	-4,85	8,95
1984	-0,90	-5,27	-1,40
1985	-1,39	-6,95	-0,32
1986	0,54	-6,01	0,86
1987	1,63	-3,15	1,24
1988	1,75	-3,26	0,46
1989	2,24	-3,46	1,52
1990	2,41	-3,59	1,50

Fuente: Intervención General de la Administración del Estado.

Bruto (ANB) sobre la RNBD ha aumentado 3,5 puntos desde 1981 y 1,6 puntos desde 1985. En 1990, este cociente era del 22,4% cifra ligeramente superior a la media comunitaria. Mencionamos estos hechos bien conocidos porque con frecuencia se achaca a la baja tasa de ahorro de nuestra economía la responsabilidad por los elevados tipos de interés nominales y reales existentes.

En segundo lugar, la gravedad de la insuficiencia del ahorro nacional para financiar la inversión ha sido enormemente exagerada. Por una parte, los elevados tipos de interés en España pueden explicarse por la necesidad de mantener un diferencial atractivo, como prueban los importantes au-

mentos que han registrado nuestras reservas en los últimos años.

Por otra parte, nuestra preocupación principal debiera ser la rentabilidad de las inversiones en que se materializa el ahorro exterior, porque de ella depende la continuidad de la producción y el empleo. La nacionalidad del ahorrador nos parece una cuestión secundaria, tan secundaria que pasaría inadvertida en una Comunidad sin fronteras.

Conclusiones

1. Nuestro análisis del déficit público ha puesto de manifiesto algunos hechos que menciono como punto de partida:

- el crecimiento del déficit público durante los cinco primeros años de la década fue un fenómeno general en los países desarrollados. España no fue una excepción aunque el proceso fue más intenso que la media;

- el crecimiento del déficit en España hasta 1985 fue acompañado de un deterioro del ahorro público, hecho indicativo de que los programas que no constituían inversión en capital humano o físico absorbían una proporción creciente de los recursos no financieros, obligando incluso a las AA.PP. a endeudarse para financiarlos;

- la espectacular reducción del déficit público en 1986 y 1987, y el modesto aumento de los últimos años, es coherente con los principios expuestos: ha aumentado el ahorro público, el endeudamiento es inferior a los empleos de capital y la inversión ha elevado su peso dentro de estos empleos.

A la vista de estos hechos, creemos que se puede afirmar que la evolución del déficit público en España durante la segunda mitad de la década anterior ha sido en líneas generales satisfactoria puesto que el peso del mismo ha experimentado una destacada reducción.

Desde 1985 la tendencia del déficit fue «a la baja», y la magnitud que adquirió este saldo inferior a la media de la CE. Ambas circunstancias merecen una valoración positiva y constituyen una línea de comportamiento que en el próximo futuro no debería perderse y por lo tanto no habría de alterarse. Por lo que estaría justificado el que se adoptaran medidas destinadas a impedir que el déficit en términos de PIB creciera, en los próximos años, por encima de los porcentajes que adquirió en el inicio de la década de los 90.

2. Siendo partidario de una estabilidad en el peso del déficit, el gran reto del futuro no

Nuestra preocupación principal debiera ser la rentabilidad de las inversiones en que se materializa el ahorro exterior.

es alcanzar el déficit cero en un breve plazo. Nuestro análisis inicial ha mostrado que hay sólidas razones para financiar, al menos parcialmente, con deuda los programas públicos de inversión en capital humano y físico, siempre que se contemple la recuperación del coste de la inversión. La tarea no es baladí, ya que es precisamente la carencia de capital humano y físico, sobre todo del primero, la mayor amenaza que planea sobre nuestra economía a medio y largo plazo.

Dos son, en consecuencia, los grandes retos que han de afrontar nuestras AA.PP. en esta última década del siglo. Por una parte, todos los grandes programas públicos y, en particular, los programas de inversión pública han de analizarse y evaluarse de forma que permitan lograr maximizar los beneficios que proporcionan.

En segundo lugar, nuestra hacienda debe diseñar un sistema fiscal sin fisuras que permita recuperar parte de los beneficios que los programas públicos reportan. La lucha contra el fraude, realizada con rigor y silenciosamente, es la mejor garantía de continuidad de los programas públicos.

No es nada nuevo lo que digo. En materia de ingresos públicos la prioridad debe darse a la distribución equitativa de la carga fiscal, a la lucha contra el fraude y a la neutralidad de la imposición en la toma de decisión de los agentes económicos. Desde el punto de vista del gasto público, el control y la prioridad constituyen líneas

Desde 1985 la tendencia del déficit fue «a la baja», y la magnitud que adquirió este saldo inferior a la media de la CE.

de actuación tanto al medio como a largo plazo.

La continuidad en las políticas, junto con su aplicación perseverante, constituye uno de los factores que puede paulatinamente ir abriendo posibilidades a la política presupuestaria. Piénsese que con frecuencia vemos cómo en el corto plazo resultan incompressibles determinados gastos públicos. El peso que han adquirido los intereses de la deuda pública constituye un buen ejemplo de ello.

Cualquiera que se haya acercado en la última década al análisis de los Presupuestos Generales del Estado se ha encontrado con ese problema y, ante el mismo, la más benevolente de las actitudes le habrá llevado cuando menos a preguntarse: por qué esa tendencia y esa evolución.

3. Es evidente que para alcanzar una mejor asignación del gasto público tenemos que apostar por la puesta en funcionamiento de mecanismos de análisis y de racionalización del gasto con el fin de mejorar la calidad de nuestros programas. Deberíamos ser capaces de evitar la repetición de secuencias que hasta ahora han sido bastante frecuentes, en virtud de las cuales la reducción de las inversiones es prácticamente el único procedimiento que se emplea para llevar a cabo restricciones presupuestarias.

Reconociendo que la reducción de los gastos de capital, como variable de ajuste, produce menores resistencias que las que

ocasiona la reducción en los gastos corrientes; admitiendo que en la toma de decisiones caben justificaciones —no sólo coyunturales— sobre la combinación que se considere más aceptable entre un tipo y otro de gasto, creo que hay que hacer algunas puntualizaciones sobre la evolución de la inversión pública.

Podríamos recordar el papel desempeñado por la inversión en los años en que la economía crecía en torno al 5%, años en los cuales el déficit fiscal se reducía. Si nos preguntásemos por las causas de tal crecimiento, muy posiblemente no encontraríamos una única respuesta. ¿Tiene la inversión pública alguna vinculación con este fenómeno? La respuesta habría que buscarla en la complementariedad que pueden presentar la inversión pública y la privada a través de los efectos positivos que para esta última tienen las inversiones en infraestructura.

A su vez, también cabría preguntarnos si esas inversiones no afectarían a los procesos de renovación, mejora y ampliación del aparato productivo. Por ende, no sería conveniente plantearse reasignaciones y ajustes de gastos públicos de forma tal que no se recorte sólo lo más flexible o lo más fácil.

4. Observando la marcha de la economía durante los últimos años es fácil advertir que el gasto público (infraestructura y gasto social) ha encontrado la financiación en la vía impositiva.

Es más, cuando se analizan los datos de los ingresos fiscales se evidencia que ha existido un alto grado de crecimiento en los mismos, producto de la incorporación masiva de contribuyentes al sistema, del propio crecimiento económico y de la lucha contra el fraude.

Estas tendencias, ¿se podrán mantener en el tiempo o por el contrario cabe la posibi-

lidad de que en el próximo futuro veamos cómo los acontecimientos evolucionan de forma diferente?

En términos cuantitativos, la trayectoria que preveo es más bien pesimista. Esto no quiere decir que yo lo sea en términos cualitativos. Ahora bien, esos tres factores que he mencionado pueden operar con menor intensidad en el futuro que en el pasado.

En principio, la incorporación de contribuyentes para incrementar la base imponible es por definición limitada. Aunque sería deseable que estas limitaciones se redujeran por causas diversas entre las que bien pudiera ocurrir que se alcanzara el éxito debido en actuaciones como las de regularización fiscal, actualmente en marcha, u otras como las modificaciones que se introdujeran en el régimen de estimación objetiva singular y, en general, en todas aquellas decisiones que ayudaran a rellenar las lagunas legales existentes.

El crecimiento económico en los próximos años no es previsible que alcance la espectacularidad que tuvo en 1987 y 1988. El nivel en el que puede situarse a lo largo de esta década será más reducido que el que adquirió entre 1985 y 1990. Quizás resulte más estable y, si fuera así, tendría efectos beneficiosos. Por ello, creo que su contribución al Tesoro público experimentará una cierta desaceleración, pese al esfuerzo que tratarán de llevar a cabo las autoridades económicas.

Donde soy más pesimista es en materia de lucha contra el fraude. Vivimos una situación contradictoria. Pese al esfuerzo realizado estos años atrás, existen actividades donde se produce claramente la defraudación fiscal. Lo que hace un tiempo se concretaba en aquella pregunta de «con IVA o sin IVA», hoy día se ha transformado en múltiples operaciones cercanas al tráfico minorista, en una actuación que ignora cla-

Nuestra hacienda debe diseñar un sistema fiscal sin firmas que permita recuperar parte de los beneficios que los programas públicos reportan.

ramente la exigencia de una obligación tributaria. Esta situación se produce en un momento en el que la lucha contra el fraude no goza de la popularidad que tuvo en momentos anteriores y que sociológica y políticamente el discurso antifraude tropieza con una resistencia social.

Por estas circunstancias creo que en el próximo futuro vamos a vivir un periodo fiscal menos excepcional, más normal. El levantamiento de las cargas públicas seguirá siendo un ejercicio noble pero preñado de dificultades. Quizás tengamos que cambiar algunas de las formas de actuación, comportarnos como suele hacerse en actividades privadas, agradeciendo a los contribuyentes las facilidades que proporcionan al logro de nuestros objetivos. Desde la hacienda pública será necesario reconocer que el contribuyente es ante todo nuestro mejor cliente y que por ello debemos tratarlo de la forma más racional posible.

5. Para terminar diré que en España y fuera de España viviremos un tiempo en el que el ahorro no será abundante, las políticas monetarias rigurosas, los menos ingresos tributarios contribuirán a ello. Mientras, las demandas de gasto público serán todavía crecientes. Este es el marco general en el que creo que se va a desenvolver la hacienda pública española en la próxima década.

El panorama puede analizarse desde distintos puntos de vista. Poner de relieve las dificultades es sin lugar a dudas útil; ahora

bien, exige que a la vez que se señalan, se sostenga que las mismas no van a ser ni más altas ni más bajas que aquéllas que ocurren en otras áreas de la actividad económica.

En España es posible pensar que cada día será menos útil y menos preciso buscar soluciones generales que dirijan la acción política a objetivos como «que baje la peseta», «que suban o bajen los salarios», «que se reduzca el gasto público», «que desaparezca el déficit público porque no tiene importancia», etc. Por el contrario, será ne-

cesario llevar a cabo actuaciones en muchos campos destinados a buscar la eficacia y la calidad en la producción, la mejor capacitación de la mano de obra, la más ágil organización interna en las empresas y el más correcto funcionamiento en los servicios públicos. Es decir, todos deberemos saber actuar y recurrir a políticas cada vez más específicas y cercanas a la raíz de los problemas; políticas que tengan en cuenta tanto la multiplicidad de objetivos como el hecho de que los recursos son limitados y los puntos de partida muy diversos.