



- ◆ Trabajo realizado por el equipo de la Biblioteca Digital de CEU-Universidad San Pablo
- ◆ Me comprometo a utilizar esta copia privada sin finalidad lucrativa, para fines de investigación y docencia, de acuerdo con el art. 37 de la M.T.R.L.P.I. (Modificación del Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual del 7 julio del 2006)

# Tres lustros de cambios estructurales en el sector público

JOSÉ MANUEL GONZÁLEZ-PÁRAMO

## 1. Introducción

La mayor parte de las peculiaridades del papel económico del sector público español al comienzo de la transición provenían del modelo de intervención en la economía de la dictadura. Este modelo, tributario de la política autárquica de los años cuarenta y cincuenta y de la política de planificación del desarrollo de los sesenta, se asentaba sobre tres pilares esenciales: un sistema fiscal arcaico basado en los impuestos de producto y sobre el consumo, un sector público raquítrico medido por el volumen de gasto público y un intervencionismo económico intenso ejercido por medio de la regulación de transacciones y mercados y de la actuación de la empresa pública.

A mediados de los setenta, la coincidencia de la crisis económica y el cambio político va a desatar un dinámico proceso de reestructuración del papel del sector público, que se verá reflejado en la reforma del sistema tributario y en el abandono progresivo del asistencialismo para ser sustituido por políticas activas de gasto, entre otras dimensiones de la intervención del sector público. El epígrafe 2 analizará esta secuencia de transformaciones a lo largo del período de transición

y crisis que va desde mediados de los setenta hasta 1985. El ingreso en la CEE en 1986 culmina una fase de cambios y abre otra en la que a la adaptación europea se suma como condicionante la recuperación económica. El epígrafe 3 se ocupa de este breve período aún inconcluso. El trabajo finaliza apuntando los retos que al sector público español le corresponderá afrontar en un futuro ya presente.

## 2. Transición y crisis económica

### 2.1. Tendencias

El acelerado crecimiento del peso del sector público es uno de los rasgos básicos de la evolución de la economía española a lo largo de los últimos quince años. Si hasta mediados de los setenta la presencia de las intervenciones públicas se había manifestado a través de una red de regulaciones extensa y tupida, desde entonces el presupuesto estatal pasa a asumir el protagonismo creciente en la instrumentación de la política pública. Así queda reflejado en la participación del gasto público en el PIB, que prácticamente se dobla entre 1973 y 1985 para alcanzar el 42,5 %. Este intenso ritmo de expansión del gasto (1,7 puntos anuales de promedio) triplica el registrado en el período 1958-1973, sobrepasando con amplitud las tasas de crecimiento de los sectores públicos comunitarios en los años de la crisis (cuadro 1).

Tras este abrupto cambio de tendencias cabe destacar dos grandes determinantes. Primero, el desplome de las tasas de actividad económica, que pasan a situarse por debajo de las experimentadas a lo largo de la década precedente, conduce a un marcado aumento de transferencias, subsidios y gastos de mantenimiento de renta. Segundo, el cambio de régimen político adquiere pleno reflejo en el presupuesto, al desatar un proceso de cobertura acelerada de carencias colectivas en el área del Estado de Bienestar. Pese a los beneficiosos efectos de la reforma fiscal de 1977-1978 sobre los ingresos públicos, la fuerza de las demandas de gasto asociadas a la crisis económica y el cambio político desbordó el potencial recaudatorio. La presión fiscal creció un punto anual en promedio entre 1973 y 1985, ritmo muy vivo en el contexto histórico pero insuficiente para financiar el gasto. En 1976 aparecía el déficit en las cuentas públicas y la deuda pública comenzaba a crecer con fuerza inusitada, generándose así unas cargas de intereses de la deuda que agudizaron los problemas financieros del sector público.

En vísperas del ingreso en la CEE, tanto el peso como el papel económico del sector público en la economía española habían variado radicalmente con respecto a la década precedente. Sin embargo, el consenso acerca de la necesidad de incrementar el peso del sector público para mejorar los niveles de vida y reforzar la cohesión social comienza a ser cuestionado, a la luz de los negativos efectos de algunos programas de gastos e ingresos sobre la asignación de recursos,

**CUADRO 1. Principales agregados del sector público: España-CEE 10**  
(porcentaje del PIB)

	1973	1981	1983	1985	1986	1987	1988
1. <i>Gastos totales</i>							
• CEE 10	37,2	47,1	48,6	49,0	48,4	47,9	47,4
• España	22,7	35,6	38,8	42,5	42,2	41,4	40,5
2. <i>Ingresos totales</i>							
• CEE 10	36,1	41,8	43,4	43,8	43,6	43,7	43,6
• España	23,8	31,7	34,0	35,5	36,1	37,8	37,5
3. <i>Necesidad de financiación (-)</i>							
• CEE 10	- 1,1	- 5,3	- 5,3	- 5,2	- 4,8	- 4,2	- 3,8
• España	1,1	- 3,9	- 4,8	- 7,0	- 6,1	- 3,6	- 3,0
4. <i>Deuda pública bruta</i>							
• CEE 10	36,9	42,6	50,8	56,6	57,8	59,2	60,0
• España	12,8	22,7	34,5	46,6	47,6	48,1	48,5
5. <i>Intereses de la deuda</i>							
• CEE 10	1,9	3,7	4,4	5,0	5,1	4,9	4,8
• España	0,6	0,8	1,3	3,2	3,9	3,6	3,3

Fuente: Comisión de las Comunidades Europeas, *Informe Económico Anual 1988-1989*, Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda, 1989; OCDE, *OECD Economic Surveys: Spain*, París, mayo de 1989; Banco de España, *Informe Anual 1988*, Madrid, junio de 1989.

los incentivos económicos y la competitividad internacional. Lo que resta de la presente sección se dedica a trazar un bosquejo de los principales cambios estructurales del sector público en el período de transición y crisis que concluye con el ingreso de España en la Europa comunitaria.

## 2.2. Política fiscal

Entre 1973 y 1982 la posición financiera de las Administraciones públicas experimenta un deterioro sostenido, que se refleja en el paso de una situación de superávit de 1,1 puntos del PIB en 1973 a otra de déficit continuado, cerrándose este subperíodo con una necesidad de financiación de 5,7 puntos del PIB.

En su mayor parte, este abrupto cambio de signo en las cuentas públicas tuvo una naturaleza estructural. Sin restar importancia al efecto negativo sobre el déficit derivado de la caída automática de ingresos y el aumento de gastos de transferencia al desplomarse los niveles de actividad, los cálculos de la OCDE estiman el deterioro del déficit estructural (déficit cíclicamente ajustado) en 4,1 puntos porcentuales del PIB potencial. Las fortísimas elevaciones experimentadas por los gastos sociales (6,0 puntos del PIB), el consumo público (3,8 puntos) y las

transferencias a empresas públicas y privadas (2,9 puntos), de naturaleza en buena parte no automática, no pudieron ser financiadas por la contención de los gastos de inversión y por los aumentos discrecionales experimentados por los impuestos personales (2,4 puntos) y las cotizaciones sociales (4,3 puntos). La financiación de este desequilibrio fue cubierta en dos terceras partes por el recurso al Banco de España y las instituciones financieras, en este último caso esencialmente a través de coeficientes obligatorios.

La experiencia de los setenta condujo a una valoración escéptica acerca de la efectividad a medio plazo de una política fiscal contracíclica y activa como la desarrollada en estos años, especialmente a partir de 1977. Tras la segunda crisis petrolífera, las autoridades económicas comienzan a participar del consenso existente en el ámbito de las naciones industrializadas en torno a la imposibilidad de crecer de modo sostenido y equilibrado con inestabilidad de precios. Este convencimiento pugnaba con el protagonismo de la política fiscal expansiva, en parte debido a los negativos efectos de ésta sobre las expectativas inflacionistas y la competitividad internacional de la economía, y en parte a causa del impacto de la financiación de esta política sobre la inversión, el empleo y la dinámica de acumulación de la deuda pública. Hasta finales de 1982, sin embargo, los responsables de la dirección de la economía no contaron con el respaldo político suficiente para acometer las reformas necesarias.

A lo largo del período 1982-1985 fueron adoptadas medidas de lucha contra la inflación (políticas monetarias y de rentas) y de reforma estructural (reconversión industrial, sistema financiero, sector energético, mercado de trabajo y pensiones, esencialmente) de importantes implicaciones para la orientación y los efectos a medio plazo de la política fiscal. El reconocimiento de la necesidad de mejorar las finanzas públicas se plasma en una reducción del déficit público de 0,8 puntos del PIB en 1983. Este modesto logro debe atribuirse en su mayor parte, sin embargo, al mayor crecimiento económico registrado, ya que el efecto combinado de la reducción en el peso de la inversión pública (0,3 % del PIB) y el sustancial aumento de los impuestos y las cotizaciones sociales (2,3 % del PIB) fue contrarrestado en buena medida por aumentos en los gastos corrientes (1,7 % del PIB).

El hecho quizás más destacado de la política presupuestaria desarrollada en el período 1982-1985 fue el cambio en la política de financiación del déficit en los años 1983 y 1984, con la sustitución del recurso al Banco de España por la emisión de Pagarés del Tesoro. Los beneficiosos efectos derivados de una financiación más ortodoxa de los desequilibrios presupuestarios hicieron más difícil, sin embargo, la contención del déficit público, que en 1984 crece 0,7 puntos del PIB —cifra que coincide con el incremento registrado en la carga de intereses efectivos— para situarse en 5,5 % del PIB.

El rápido aumento registrado en este trienio por la porción de gasto público dedicado a pagos por intereses (2,2 puntos del PIB) vino a oscurecer los esfuerzos realizados para contener el crecimiento de los gastos corrientes. Así, pese a la notable elevación de la presión fiscal y la moderación registrada en el crecimiento

de los gastos sociales y las transferencias a empresas, que detienen el crecimiento del déficit estructural registrado en los años anteriores, las necesidades públicas de financiación ascienden a un 7 % del PIB, cifra sin precedentes próximos en el tiempo. Al final de 1985, la ampliación del déficit y el cambio en su forma de financiación se reflejan en un acusado crecimiento del peso de la deuda pública, que alcanza el 46,6 % del PIB, porcentaje que triplica el correspondiente a 1979.

### 2.3. Políticas de gasto

A comienzos de los setenta, el peso del gasto de las Administraciones públicas en el PIB era inferior en 14,5 puntos a la media de los países de la CEE. Desde entonces, el crecimiento del gasto se ha repartido por categorías económicas de forma desigual. Como muestra el cuadro 2, las transferencias corrientes son los gastos que más rápidamente han crecido, registrando un promedio de crecimiento anual de un punto del PIB. Las transferencias a familias y empresas en crisis, así como los subsidios por desempleo, explican la mayor parte del crecimiento del gasto en el período 1973-1988. Los pagos por intereses de la deuda juegan este papel dinamizador en el trienio que se cierra en 1985. El crecimiento del consumo público evoluciona con una mayor moderación en estos años (0,4 % del PIB por año). Este hecho refleja una sustancial contención de las retribuciones de los empleados públicos, como queda patente en el débil crecimiento del deflactor del consumo público en los setenta y su descenso relativo en los ochenta. Esta tendencia es especialmente llamativa si se considera que el número de empleados públicos prácticamente se dobla entre 1973 y 1985. Las inversiones, por su parte, jugaron hasta principios de los ochenta el papel de «válvula de escape» de las presiones impuestas por la restricción presupuestaria del Gobierno, al tiempo que las transferencias de capital crecían apreciablemente. En 1982 la inversión pública experimenta un cambio de tendencia, doblándose su participación en el PIB en un lapso de cinco años.

Atendiendo a la estructura del gasto público agrupado en *categorías funcionales*, los cambios en las prioridades de gasto aparecen recogidos en el cuadro 3. Como revelan las cifras, la gran expansión registrada por el gasto tiene a los gastos sociales como protagonistas destacados, como ocurre también en la mayor parte de los países de la OCDE en los años de la crisis. En el período de 1975-1982, los gastos en bienes preferentes y en mantenimiento de rentas elevan su participación en el PIB en 6,6 puntos hasta alcanzar el 22,8 %. Dentro de los gastos en bienes preferentes, la partida que registra un mayor crecimiento es la correspondiente a educación (43 % de crecimiento relativo de su participación en el PIB), seguida de vivienda (40 %) y sanidad (13 %). El gasto dedicado al mantenimiento o sustitución de rentas experimenta en este período un mayor dinamismo (50 %) de incremento relativo de su participación en el PIB, a causa, esencialmente, del crecimiento del gasto en pensiones, a razón de 0,5 puntos anuales del PIB en promedio, tasa que cae a 0,3 puntos en el caso de los subsidios

CUADRO 2. Variación de gastos e ingresos de las Administraciones Públicas, 1973-1985  
(porcentaje del PIB)

	1973/77	1977/82	1982/85
I. Ingresos Corrientes	3,0	5,0	3,1
1. Impuestos sobre Producción e Importación	- 1,2	1,1	1,8
2. Impuestos sobre la Renta y los Beneficios	1,0	1,9	1,7
3. Contribuciones a la Seguridad Social	2,8	1,5	- 0,1
4. Otros	0,4	0,5	- 0,3
II. Transferencias Corrientes	2,7	5,3	3,5
1. Transferencias Sociales	1,9	3,6	0,9
2. Intereses de la Deuda Pública	- 0,1	0,5	2,2
3. Subsidios	0,5	1,1	0,1
4. Otros	0,4	0,1	0,3
III. Renta Neta Disponible	0,3	- 0,4	- 0,3
IV. Consumo Público	1,5	2,3	0,6
V. Inversión Pública	0,1	0,4	1,4
VI. Ingresos de Capital	- 0,1	0,0	0,2
VII. Transferencias de Capital	0,3	1,0	0,1
VIII. Necesidad de financiación	1,7	5,0	1,4
Memorándum:			
Déficit estructural *	- 1,4	- 2,7	- 0,1
Financiación del Banco de España	0,4	3,4	- 2,2

\* Un signo menos indica cambio expansivo.

Fuente: J. ALCAIDE, «El gasto público en la democracia española. Los hechos». *Papeles de Economía Española*, núm. 37, 1988; Banco de España, *Informe Anual (Apéndice Estadístico)*, años 1983 y 1986; J. C. CHOURAQUI, «Los déficit públicos en los países de la OCDE», *Papeles de Economía Española*, 24, 1985; elaboración propia.

de desempleo, que quintuplican su peso en el PIB en sólo siete años. El gasto en las restantes categorías de mantenimiento de rentas —en su mayor parte ayuda familiar— sufre una drástica reducción, cayendo en un 1 % del PIB y perdiendo la mitad del peso que en 1975 tenía en el gasto total.

En contraste con la tendencia de estabilidad o ligero descenso de los gastos en bienes públicos y servicios económicos que se observa en los años setenta para la mayor parte de los países desarrollados, ambas categorías registran en España fuertes aumentos entre 1975 y 1982. El gasto en servicios públicos generales (base burocrática de la Administración) lidera el crecimiento del gasto en bienes públicos (24 % de aumento relativo de su participación en el PIB), mostrando los gastos de defensa mayor moderación (18 %). El rasgo más discordante con las tendencias internacionales de gasto lo ofrece el marcado incremento del gasto en servicios económicos: 4,6 puntos de PIB (124 %) de incremento relativo de su

participación en el PIB. Los subsidios y las transferencias a empresas públicas y privadas explican la mayor parte de este crecimiento (3,9 puntos del PIB), dados el estancamiento de las inversiones públicas y el peso todavía entonces reducido de los intereses de la deuda.

Los datos del cuadro 3 permiten caracterizar la reestructuración experimentada por las políticas de gasto en el trienio 1982-1985 en cinco rasgos. Primero, el ritmo de crecimiento del gasto total se modera ligeramente, aumentando 1,6 puntos sobre el PIB en promedio anual (1,8 puntos entre 1975 y 1982). Segundo, los gastos redistributivos y de bienestar social mantienen su pujanza, si bien comienzan a perder participación en el gasto total. Tercero, la tendencia alcista mostrada en años previos por los gastos en servicios económicos se interrumpe bruscamente. Cuarto, los gastos en servicios públicos generales aceleran ligera-

**CUADRO 3. Estructura funcional de los gastos de las Administraciones públicas**  
(porcentaje del PIB)

	1970	1975	1980	1982	1985	1986	1987
I. <i>Bienes Públicos</i>	4,3	4,6	5,3	5,6	6,1	6,3	6,2
1. Defensa	1,7	1,7	2,0	2,0	2,0	2,3	2,2
2. Servicios Públicos Generales	2,6	2,9	3,3	3,6	4,1	4,0	4,0
II. <i>Estado de Bienestar</i>	13,0	16,2	21,6	22,8	24,8	24,5	24,5
3. Bienes Preferentes	5,6	6,9	8,9	8,7	9,9	9,8	10,0
• Educación	1,9	2,1	3,3	3,0	3,6	3,6	3,6
• Sanidad	2,8	3,8	4,5	4,3	4,5	4,4	4,4
• Vivienda y servicios colectivos	0,9	1,0	1,1	1,4	1,8	1,8	2,0
4. Mantenimiento de Renta	7,4	9,3	12,7	14,0	14,9	14,6	14,5
• Pensiones	4,0	5,6	8,6	9,2	10,0	9,9	10,0
• Desempleo	0,2	0,5	2,2	2,6	2,9	2,9	2,7
• Otros	3,2	3,2	1,9	2,2	2,0	1,8	1,8
III. <i>Economía Mixta</i>	4,8	4,2	6,2	9,3	11,6	11,8	11,4
5. Servicios Económicos	4,2	3,7	5,5	8,3	8,4	7,7	7,7
• Inversión	2,3	2,1	1,6	2,8	2,9	2,8	2,9
• Subsidios y Transferencias	1,9	1,6	3,9	5,5	5,5	4,9	4,8
6. Intereses de la Deuda Pública	0,6	0,5	0,7	1,0	3,2	3,9	3,6
<i>Gasto Total</i>	22,1	24,9	33,1	37,7	42,5	42,4	42,0

Fuentes: Fundación FIES-CECA, sobre datos de *Contabilidad Nacional de España* (Instituto Nacional de Estadística) y *Cuentas de las Administraciones públicas* (Intervención General de la Administración del Estado).

mente su ritmo y crecimiento. Y quinto, los intereses de la deuda pública registran un extraordinario salto hasta alcanzar 3,2 puntos del PIB, constituyéndose en el motor del crecimiento del gasto en estos años. En 1985, la carga de intereses rebasaba ya en importancia a los gastos en defensa, vivienda, desempleo o inversión pública.

Tomando en su conjunto el período de transición y crisis económica, el bloque de *gastos sociales* o gastos de bienestar desempeña un papel dinamizador esencial. ¿A qué factores cabe atribuir este comportamiento? En la rúbrica de pensiones —el componente principal de los gastos de bienestar—, el crecimiento real del gasto fue producto de factores demográficos, mejora de las prestaciones medias, aumento de cobertura y ciertas prácticas defraudatorias. En el período 1975-1985, el número de pensiones de vejez creció un 29 % (550 000 nuevas pensiones) y la pensión media aumentó un 31 % en términos reales. En cuanto al fraude, dos causas contribuyeron a explicar su notable incidencia. En primer término, la laxitud en la concesión de pensiones de invalidez (de cuantía comprendida entre el 50 y el 100 % de los ingresos previos) disparó de forma anormal el número de beneficiarios, que crece un 128 %. Por otra parte, la base para el cálculo de las pensiones de jubilación (ingresos máximos de dos años entre los siete previos a la jubilación) facilitaba su manipulación al alza mediante acuerdos entre empresas y trabajadores. La Ley de Reforma del sistema de pensiones de 1985 vino a limitar la incidencia de la «compra de pensiones», al extender a ocho años el período de referencia para el cálculo de la pensión y a quince el período mínimo de contribución.

En el período 1975-1985, el peso de las prestaciones por desempleo en el PIB creció a causa del aumento del número de parados y, secundariamente, debido a la elevación de la prestación real por beneficiario. Con el fin de frenar el crecimiento real de los gastos en 1980, se aprueba la Ley Básica del Empleo, en la que se vinculaba la cuantía del subsidio al período de cotización. Aunque se intentó compensar el efecto contractivo de esta reforma extendiendo «beneficios complementarios» (75 % del salario mínimo) a un importante número de parados y creando en 1984 un esquema de subsidios dirigidos a los jornaleros andaluces y extremeños («empleo comunitario»), el crecimiento real de los gastos de desempleo se desaceleró fuertemente a partir de 1980, como consecuencia de la disminución de las prestaciones reales medias y de nuevas reducciones en la tasa de cobertura del subsidio de desempleo.

El comportamiento expansivo de los gastos en educación entre 1975 y 1985 es reflejo de una notable ampliación de la tasa de cobertura de estos gastos —particularmente acusada en los niveles no obligatorios— y, en segundo término, de un aumento en las prestaciones reales medias, asociado al aumento del profesorado en las escuelas públicas, que alcanzó en 1985 la cifra de 271 000 maestros y profesores (74 % de crecimiento). El aumento del número de alumnos en la enseñanza posobligatoria, tanto general (BUP, con un 51 % de incremento) como profesional (FP, con un incremento del 142 %), explican una elevación del 30 % en la tasa de escolarización de la población con quince años. A la presión alcista

sobre los gastos no fueron ajenos los niveles preescolar y universitario, con aumentos del alumnado del 22 y el 48 %, respectivamente.

La tendencia ascendente registrada por los gastos en vivienda en el período 1975-1985 debe atribuirse a la nueva legislación sobre política de vivienda aprobada en 1978 y a los subsiguientes «planes de vivienda» de los años 1981-1983 y 1984-1987. Bajo estos planes —orientados al triple objetivo de reducir el déficit de viviendas, garantizar o facilitar el acceso a la propiedad a través de subsidios y estimular la actividad en el sector de la construcción— se construyeron 733 700. Si cabe evaluar la nueva política por el número de viviendas terminadas, los logros no fueron especialmente brillantes, no registrándose apenas diferencia en los promedios anuales de viviendas de los períodos 1975-1980 y 1981-1985. Ciertamente, sin embargo, el papel de las ayudas monetarias públicas fue más destacado tras los cambios legislativos de 1978.

Los gastos en sanidad registraron un avance modesto entre 1975 y 1985, considerablemente por debajo de la media del conjunto de gastos sociales. A lo largo del decenio, el aumento en la población cubierta por la sanidad pública es el determinante que presiona al alza sobre el gasto de forma más sostenida, alcanzándose un índice de cobertura del 96 % en 1985. Las prestaciones reales medias crecen fuertemente hasta 1980 para disminuir en el quinquenio posterior en torno a un 3 %, contracción acusada si se considera que el mantenimiento del nivel de prestación de 1980 hubiera requerido en 1985 un gasto adicional de casi un punto porcentual sobre el PIB. Debe apuntarse que el magro crecimiento de los gastos sanitarios viene en parte explicado por factores institucionales. Antes de 1986, las transferencias del Estado a los servicios sanitarios de la Seguridad Social no están afectadas a su finalidad. De esta forma, los esfuerzos presupuestarios destinados a ampliar las prestaciones reales y la cobertura de las pensiones repercutieron negativamente sobre los gastos sanitarios, cuyo peso en el PIB no varía entre 1980 y 1985, pese a que el deflactor específico de los servicios sanitarios crece un punto por encima del deflactor del PIB en promedio anual y a que la tasa de cobertura de la sanidad aumenta en unos 13 puntos en el quinquenio.

Como se ha indicado anteriormente, si la evolución de los gastos sociales siguió en España una tendencia similar —si bien más acusada— a la registrada en otros países desarrollados, el comportamiento de los *gastos en servicios económicos* es atípico dentro de este mismo contexto. La información contenida en el cuadro 4 ofrece algunos rasgos descriptivos útiles para interpretar esta evolución.

Tras el primer *shock* petrolífero de los setenta, la inversión pública inicia una tendencia descendente que sólo se ve frenada tras 1981. Dejando a un lado los crecidos recursos de inversión asignados a la provisión de servicios públicos generales, en el período 1976-1981 la participación en el PIB de las inversiones en educación, agricultura y transportes y comunicaciones se mantuvo estancada, reduciéndose la participación de las inversiones en sanidad, vivienda y otros sectores. Los años 1982 y 1985 marcan un giro en esta política que hace recaer sobre la formación de capital público el peso del ajuste presupuestario, registrándose

**CUADRO 4. Gasto público de inversión y en servicios económicos en 1985: CEE-4 y España**  
(porcentaje del PIB)

	CEE-4				ESPAÑA			
	RFA	Francia	Italia	R. Unido	CEE-4	1976	1981	1985
<b>INVERSION BRUTA FIJA</b>	2,3	3,2	3,8	2,0	2,7	2,3	2,1	3,6
1. Servicios Públicos Generales						0,1	0,2	0,4
2. Educación						0,3	0,3	0,4
3. Sanidad						0,3	0,2	0,2
4. Vivienda						0,5	0,4	0,9
5. Agricultura						0,3	0,3	0,4
6. Transportes y Comunicaciones						0,4	0,4	0,8
7. Otros						0,4	0,3	0,5
<b>SERVICIOS ECONOMICOS</b>	3,9	3,9	7,4	4,4	4,8	3,2	4,6	6,6
<i>A) Sector Económico</i>								
1. Energía y Gas	0,3	0,4	0,4	0,4	0,3	0,2	0,2	0,4
2. Agricultura	0,2	0,3	0,8	0,5	0,4	0,9	1,2	1,2
3. Minería e Industria	0,1	0,1	1,1	0,1	0,3	0,3	0,7	1,2
4. Transportes y Comunicaciones	2,1	1,5	3,8	2,0	2,3	1,4	2,0	2,8
5. Otros	1,2	1,6	1,3	1,4	1,4	0,4	0,5	1,0
<i>B) Tipo de Operación</i>								
1. Subsidios						1,1	1,3	2,0
2. Transferencias de Capital						0,5	1,2	1,7
3. Inversión Fija						0,8	0,7	1,3
4. Salarios						0,4	0,6	0,6
5. Otras						0,4	0,8	1,0

Fuentes: M. LAGARES, R. ÁLVAREZ, I. ENCABO, J. M. GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. L. RAYMOND, *Niveles de Cobertura del Gasto Público en España*, Fundación FIES-CECA, mimeo, julio de 1988; elaboración propia.

incrementos sustanciales de inversión en la mayor parte de los sectores —con la notable excepción de la sanidad—, especialmente en las áreas de vivienda y transportes y comunicaciones, que ven doblarse su participación en el PIB. La importancia de esta recuperación queda subrayada por un dato: el peso de la inversión pública en el PIB llega a rebasar en un punto porcentual la cifra media de inversión pública en los cuatro principales países comunitarios en 1985. Es dudoso, sin embargo, que estos esfuerzos aislados logran efectivamente estrechar de forma significativa las distancias existentes a principios de los ochenta con respecto a estos países en materia de infraestructuras (véase epígrafe 3).

Con respecto al papel del sector público en la provisión de servicios económicos, la información del cuadro 4 permite establecer dos rasgos básicos. Prime-

ro, los gastos en transportes y comunicaciones, minería e industria concentraban dos terceras partes del incremento de recursos destinados a sectores económicos. Segundo, el método preferido de intervención en estos sectores era la provisión de transferencias de capital y subsidios a empresas públicas y privadas con problemas financieros o sujetos a programas de reconversión industrial desde principios de los ochenta.

No es posible concluir con la glosa de las políticas de gasto desarrolladas durante el período de la transición política sin una breve referencia a dos aspectos clave de estas políticas: el *proceso de descentralización* y los problemas de control. Tras la aprobación de la Constitución, entre diciembre de 1979 y abril de 1983 se establecen las diecisiete comunidades autónomas: estos nuevos organismos —interpuestos entre las corporaciones locales y el Gobierno central— adquieren progresivamente capacidad de actuación legislativa y ejecutiva sobre los sectores económicos, la infraestructura y los servicios sociales.

Como revela el contenido del cuadro 5, la nueva organización del Estado no se refleja apreciablemente en una descentralización de las políticas de gasto hasta principios de los ochenta. Entre 1976 y 1981 apenas se registran cambios en la distribución del gasto entre los agentes central y territoriales. No podía ser de otra forma, dado que los años 1979-1981 coinciden con un período de afianzamiento político y de constitución de los órganos de autogobierno de las comunidades autónomas. A partir de 1982 se desarrolla con toda su intensidad el proceso de transferencia de servicios a las comunidades autónomas tras los pactos autonómicos de 1981, pasando su peso en el gasto total del 0,2 % al 10,1 % alcanzado en 1985. En esta fecha, los gobiernos territoriales controlaban la mayor parte de los gastos públicos de inversión, vivienda, educación y otros servicios sociales, y su cuota de gasto en servicios públicos generales, en servicios económicos y en sanidad había registrado un crecimiento no despreciable.

Si los factores reales son los que explican en lo fundamental el crecimiento del gasto público en estos años, los factores financiero e institucional han ejercido una influencia negativa sobre la *evaluación y el control del gasto*. En primer término, la financiación del gasto público con déficit (endeudamiento) puede haber causado o facilitado aumentos de gastos mayores de los que se habrían producido con financiación impositiva, como apunta la evidencia empírica disponible. De acuerdo con esta línea argumental, el poder del Gobierno para imprimir dinero y emitir deuda habría sido utilizado para vencer la resistencia al pago de impuestos para financiar la expansión del gasto público. En segundo lugar, existen prácticas en el proceso presupuestario que ha facilitado la realización de gastos superiores a los aprobados por el Parlamento. Entre éstas destacan la facilidad de obtención de «anticipos» del banco emisor hasta un máximo del 12 % de los créditos presupuestarios de gasto (uno de los regímenes menos estrictos de los existentes en los países desarrollados), la laxitud en la concesión de créditos suplementarios a los aprobados en el presupuesto (13 % de los créditos iniciales en promedio en la primera mitad de los ochenta) y la incorporación de remanentes de crédito para inversiones a presupuestos futuros. Estos factores institucio-

**CUADRO 5. Descentralización del gasto de las Administraciones públicas**  
(porcentaje del gasto total)

	1976		1981		1985	
	Gobierno Central <sup>1</sup>	Gobiernos Territoriales <sup>2</sup>	Gobierno Central <sup>1</sup>	Gobiernos Territoriales <sup>2</sup>	Gobierno Central <sup>1</sup>	Gobiernos Territoriales <sup>2</sup>
1. Servicios Públicos Generales	76,1	21,6	72,5	27,5	68,6	31,4
2. Defensa	100,0	0,0	100,0	0,0	100,0	0,0
3. Educación	96,2	3,8	86,2	13,8	45,2	54,8
4. Sanidad	93,8	6,2	91,9	8,1	87,0	13,0
5. Seguridad Social	96,7	3,3	97,0	3,0	96,1	1,6
6. Vivienda	50,4	49,6	50,1	49,9	19,0	81,0
7. Otros Servicios Sociales	37,3	62,7	50,6	49,4	21,6	76,1
8. Servicios Económicos	87,8	12,2	89,0	11,0	72,7	27,3
9. Otros	83,0	17,0	75,3	24,7	83,8	16,2
<b>GASTO TOTAL</b>	<b>89,7</b>	<b>10,3</b>	<b>88,6</b>	<b>11,4</b>	<b>78,6</b>	<b>21,4</b>

*Fuente:* M. LAGARES, R. ÁLVAREZ, I. ENCABO, J. M. GONZÁLEZ-PÁRAMO y J. L. RAYMOND, *Niveles de Cobertura del Gasto Público en España*, Fundación FIES-CECA, mimeo, julio de 1988; elaboración propia.

<sup>1</sup> Incluye Administración Central y Seguridad Social.

<sup>2</sup> Incluye Comunidades Autónomas y Haciendas Locales.

nales, en conjunción con la falta de evaluaciones de eficiencia y con el fracaso del programa de modernización del gasto iniciado en 1983, han contribuido a vaciar a la institución presupuestaria de sus funciones de limitación y asignación del gasto conforme al mandato contenido en las leyes de presupuestos.

#### 2.4. Política tributaria

El sistema fiscal vigente en 1975 exhibía dos rasgos característicos. Por una parte, la presión fiscal se situaba en un nivel muy inferior al promedio de los países miembros de la CEE. Los ingresos fiscales totales ascendían a un 21,6 % del PIB, 13,1 puntos por debajo de la media comunitaria —excluida España— y la mitad de la presión fiscal de la nación con mayores impuestos en dicho año (Países Bajos). Sólo Grecia, Portugal e Italia tenían índices de presión fiscal comparables.

De otro lado, las características estructurales del sistema impositivo hacían de éste una rémora en el proceso de modernización económica que se avecinaba. Como muestra el cuadro 6, prácticamente la mitad de los ingresos coactivos del Gobierno provenían de las cotizaciones a la Seguridad Social, cerca del 30 % correspondían a impuestos indirectos y algo menos del 20 % a impuestos sobre la renta personal y sobre los beneficios. Entre los impuestos indirectos ocupaba

**CUADRO 6. Estructura de los ingresos fiscales**  
(porcentaje de los ingresos fiscales totales)

	CEE <sup>a</sup>		ESPAÑA <sup>b</sup>				
	1985	1975	1980	1985	1986	1987	1988
1. Impuestos sobre la Renta	33,8	18,5	22,2	23,6	22,5	27,9	28,2
• Personas Físicas	26,5	12,6	17,6	18,5	17,0	21,1	21,6
• Sociedades	7,3	5,9	4,6	5,1	5,5	6,8	6,6
2. Cotizaciones Sociales	29,7	46,1	48,7	41,7	40,4	38,4	37,9
• Empresas	19,1	37,3	38,9	33,5	33,8	32,3	31,7
• Trabajadores	10,6	8,8	10,8	8,2	6,6	6,2	6,2
3. Impuestos sobre Consumo	29,8	27,7	18,1	24,3	30,3	27,8	27,5
• Generales	16,3	12,9	6,5	11,9	17,2	15,9	15,8
• Específicos	13,5	14,8	11,6	12,4	13,1	11,9	11,7
4. Impuestos sobre la Propiedad	4,0	3,5	4,3	4,1	3,8	3,1	3,8
5. Otros Impuestos <sup>c</sup>	2,7	4,2	6,7	6,3	3,0	2,8	2,6

<sup>a</sup> Media no ponderada tomada de OCDE (1988).

<sup>b</sup> Datos para 1975 tomados de INE (1981) y para 1980-88 elaborados sobre OCDE (1988) y Banco de España (1989).

<sup>c</sup> Esencialmente impuestos sobre la importación.

Fuentes: OCDE, *Revenue Statistics of OECD Member Countries, 1965-1987*, París, 1988; Instituto Nacional de Estadística, *Contabilidad Nacional de España, 1970-77*, Madrid, 1981; Banco de España, *Informe Anual 1988*, Madrid, 1989; elaboración propia.

un lugar prominente el Impuesto sobre Tráfico de Empresas (ITE), un impuesto en cascada sobre las ventas empresariales que plagaba de distorsiones las transacciones interiores y que carecía de neutralidad con respecto al comercio exterior, al requerir complejos ajustes en frontera que facilitaban prácticas proteccionistas. Los impuestos personales sobre la renta se recaudaban por medio de un sistema cedular de «tipo latino»: los impuestos cedulares (impuestos de producto sobre los rendimientos de los bienes rústicos y urbanos, la propiedad mobiliaria, el trabajo personal y las actividades comerciales e industriales) funcionaban como impuestos mínimos que gravaban de forma independiente bases imponibles de cuantía extremadamente rígida, circunstancia atribuible al empleo de abundancia de criterios objetivos de determinación. Los contribuyentes con ingresos más elevados se veían obligados al pago de un «impuesto general sobre la renta», tributo progresivo sobre ingresos y ganancias de capital, en cuya cuota podían acreditarse los impuestos de producto ya pagados.

Tomado en su conjunto, el sistema impositivo heredado de la reforma de junio de 1964 puntuaba muy pobremente con respecto a los principios básicos de la imposición. La práctica inexistencia de elementos de personalización y la rigidez de las bases impositivas no permitían esperar una contribución positiva del sistema para financiar las políticas de gasto con suficiencia, equidad, neutralidad y flexibilidad. Era, además, un sistema tributario que constituía —en sus fundamentos y su estructura— un serio obstáculo en el proceso de integración económica en la CEE.

Coincidiendo con el cambio de régimen político, la perentoria necesidad de hacer frente a las crecientes presiones sociales en favor de aumentos del gasto público urgía una reforma radical del sistema tributario, que se convierte así en una prioridad destacada en la agenda política. En noviembre de 1977 tiene lugar la adopción de un conjunto de medidas extraordinarias, dirigidas tanto a aumentar los ingresos impositivos (recargos fiscales sobre beneficios y rentas personales elevadas y tributación extraordinaria del consumo suntuario) como a afirmar el propósito decidido de reformar el sistema fiscal y promover el afianzamiento de una nueva moral de cumplimiento tributario («amnistía fiscal», supresión del secreto bancario, creación de un «impuesto extraordinario sobre el patrimonio neto» e introducción de sanciones penales para la nueva figura del delito fiscal). Un año después, el Parlamento aprobaba los nuevos impuestos sobre la renta personal y los beneficios societarios, que entrarían en vigor en enero de 1979, y reformaba los viejos impuestos de producto, que son transferidos a las corporaciones locales. El nuevo impuesto sobre la renta personal era un impuesto sintético y progresivo sobre la renta neta de los miembros de la unidad familiar. La regulación contemplaba deducciones de carácter personal y familiar, así como otros incentivos fiscales. El reformado impuesto sobre las sociedades quedaba estructurado en línea con los impuestos sobre los beneficios vigentes en los países comunitarios. Los cambios en la imposición indirecta, que pretendían acomodarla progresivamente a la futura introducción del Impuesto sobre el Valor Añadido, fueron menos marcados.

Indudablemente, la reforma fiscal de los años 1977-1978 mejoró la capacidad recaudatoria del sistema, lo que se refleja en un aumento de la elasticidad renta de los impuestos de 1,11 en 1970-1977 a 1,22 en 1978-1985. Como resultado de las medidas de reforma, la participación de los impuestos sobre la renta y el patrimonio en el PIB creció hasta el 8,5 %, doblando la cifra de 1975. La presión fiscal global aumentó un punto porcentual del PIB en promedio anual, ritmo que dobla el registrado en el período 1967-1975 y que supera holgadamente al que se observa en los países comunitarios entre 1975 y 1985. Esta aceleración, sin embargo, no logró alcanzar la magnitud que hubiera sido necesaria para financiar los excepcionales aumentos del gasto público producidos en el mismo período. Con respecto a los tributos distintos de los impuestos sobre la renta y el patrimonio, las cotizaciones a la Seguridad Social crecieron vigorosamente hasta 1980, estabilizando su participación en el PIB desde entonces. Los impuestos indirectos redujeron tanto su peso en el conjunto de ingresos fiscales como su participación en el PIB entre 1977 y 1979, recuperándose posteriormente con fuerza. En líneas generales, por tanto, los cambios en las tendencias y la estructura de la fiscalidad acercaron nuestro sistema tributario al estándar comunitario. En 1985, la presión fiscal española era un 20 % inferior al promedio de los países comunitarios, la mitad del desfase relativo existente diez años antes.

### 3. Recuperación e ingreso en la CEE

#### 3.1. Situación de partida

Si recapitulando lo expuesto hubiese de describirse de forma sintética el crecimiento del sector público español a lo largo del período 1973-1985, «extraordinario» y «desequilibrado» serían los calificativos más apropiados. Su inusitado dinamismo viene explicado por la confluencia en el tiempo del inicio de la crisis económica, a la que las autoridades tratan de hacer frente por medio del presupuesto, y de la llegada de la democracia, que abre un proceso de cobertura acelerada de carencias sociales. Las medidas de reforma fiscal adoptadas desde 1977 logran adecuar el sistema impositivo a las exigencias del «estilo tributario europeo». Sin embargo, pese a su notable impacto recaudatorio y a las elevaciones de la presión fiscal y los esfuerzos de contención del gasto desarrollados entre 1982 y 1985, el déficit público alcanza en este último año la cota del 7 % del PIB, cifra de la que dos terceras partes son de carácter estructural. Con todo, es precisamente 1985 el año a partir del cual las políticas de ajuste aplicadas desde 1982 comienzan a mostrar efectos positivos sobre el crecimiento de la producción y el empleo, la inflación y el sector exterior.

Una comparación de los ratios de gasto público español en 1985 con los de los principales países comunitarios —como la que se realiza en el cuadro 7—

permite concluir que una década de intenso crecimiento del gasto público no ha resultado suficiente para alcanzar el volumen de gasto total realizado por los sectores públicos de estos países. Al descender a la desagregación por funciones, la estructura del gasto público en España aparece volcada hacia intervenciones en sectores económicos, situándose los gastos en el área del Estado de Bienestar a cierta distancia del promedio. ¿En qué medida puede afirmarse que la expansión registrada por los distintos programas de gasto en la década previa al ingreso en la CEE logró efectivamente acortar distancias y homologar los niveles de prestación con los prevalecientes en la Comunidad? Una vez se reconoce que la demanda social de gasto público en cada función tiene sus propios determinantes socioeconómicos y demográficos, es evidente que la respuesta a este interrogante no puede establecerse sobre información como la recogida en el cuadro 7, ya que no está ajustada por diferencias en los determinantes del gasto.

CUADRO 7. Estructura funcional del gasto público en 1985: CEE-4 y España (porcentaje del PIB)

	RFA	Francia	Italia	R. Unido	CEE-4	España
1. Servicios Públicos Generales	4,4	4,3	4,4	4,1	4,3	4,1
2. Defensa	2,9	4,0	2,0	5,0	3,5	2,0
3. Educación	4,7	6,4	5,5	5,6	5,5	3,6
4. Sanidad	6,0	6,9	5,5	4,9	5,9	4,5
5. Seguridad Social	19,7	22,1	15,9	13,8	18,2	14,9
6. Vivienda	1,0	3,2	1,5	3,2	2,2	1,8
7. Otros Servicios Sociales	0,7	1,1	0,3	—	0,6	0,9
8. Servicios Económicos <sup>a</sup>	3,9	3,9	7,4	4,4	4,8	6,6
9. Otros <sup>b</sup>	3,0	2,2	6,8	4,8	4,0	4,0
GASTO TOTAL	4,6	54,1	49,5	45,9	48,9	42,5

<sup>a</sup> Incluye: energía, gas, agri cultura, minería, industria, transporte, comunicaciones y otros servicios.

<sup>b</sup> Intereses de la deuda pública y otros gastos no clasificables.

Fuente: M. LAGARES, R. ALVAREZ, I. ENCABO, J. M. GONZÁLEZ-PÁRAMO y J. L. RAYMOND, *Niveles de Cobertura del Gasto Público en España*, Fundación FIES-CECA, mimeo, julio de 1988.

Este ajuste podría realizarse postulando la existencia de un «modelo comunitario de gasto» y estimando empíricamente la relación existente entre nivel observado de gasto y sus determinantes. A partir de esta información sería posible estimar el gasto teórico que el modelo predeciría para un hipotético país comunitario con los rasgos socioeconómicos y demográficos de España. El gasto teórico así obtenido, que en la literatura empírica se conoce como «norma comunitaria de gasto», ofrece una referencia metodológicamente más apropiada que los ratios de gasto observados para estudiar el grado de coherencia de las políticas de gasto desarrolladas en España con el patrón comunitario.

El cuadro 8 ofrece esta comparación ajustada referida a los años 1976, 1981 y 1985. Con respecto al gasto público total, los resultados confirman que la convergencia española hacia el modelo comunitario de gasto ha sido estable y sostenida a lo largo del período de transición y crisis económica: en 1976 el gasto total era un 37 % inferior a la «norma comunitaria», brecha que se reduce al 26 % en 1981 y al 14 % en 1985. Las tendencias seguidas por las grandes funciones de gasto revelan alzas en «otros servicios sociales» (museos, medios de comunicación, teatro, cine, música y otros servicios culturales), servicios económicos, vivienda, Seguridad Social, educación, defensa y «otros» (esencialmente, intereses de la deuda pública). Sólo los gastos en sanidad —que mantienen su nivel de cobertura— y en servicios públicos generales —que descienden— se mantienen ajenos a la tendencia general.

Los esfuerzos presupuestarios de toda una década no fueron suficientes, sin embargo, para evitar que en 1985 las funciones de gasto con menor nivel de cobertura afectasen especialmente a los gastos sociales: educación, vivienda, sanidad y seguridad social. La situación en materia de infraestructuras no era mejor, si se tiene en cuenta la tardía recuperación de la inversión pública (1982) y la reducida parte que del aumento registrado por esta variable entre 1981 y 1985 se dedica a transportes y comunicaciones —en torno a una cuarta parte del total—, componente esencial de las infraestructuras básicas. Estas medidas de carencia relativa pueden complementarse y matizarse con la ayuda de los indicadores de infraestructura y de política social contenidos en los cuadros 9 y 10. Las distancias con respecto a los grandes países comunitarios que revelan los indicadores de educación, sanidad, vivienda, desempleo, pensiones e infraestructuras constituían en 1985 una importante rémora y, al mismo tiempo, uno de los retos fundamentales del proyecto europeo al que España se incorporaría el 1 de enero de 1986.

**CUADRO 8. Grado de cobertura de las funciones de gasto en España**  
(porcentaje de la «norma comunitaria»)

	1976	1981	1985
1. Servicios Públicos Generales	130,7	109,2	111,9
2. Defensa	50,4	56,1	58,3
3. Educación	34,8	46,1	59,5
4. Sanidad	77,6	82,1	78,3
5. Seguridad Social	62,6	87,3	85,7
6. Vivienda	33,2	42,4	71,4
7. Otros Servicios Sociales	88,9	151,0	174,8
8. Servicios Económicos	78,6	74,7	102,5
9. Otros	101,4	48,2	111,8
<b>GASTO TOTAL</b>	<b>63,0</b>	<b>74,0</b>	<b>86,0</b>

Fuente: M. LAGARES, R. ÁLVAREZ, I. ENCABO, J. M. GONZÁLEZ-PÁRAMO y J. L. RAYMOND, *Niveles de Cobertura del Gasto Público en España*, Fundación FIES-CECA, mimeo, julio de 1988.

**CUADRO 9. Indicadores seleccionados de política social en la CEE y en España (circa 1985)**

	RFA	Francia	Italia	R. Unido	España
<b>I. EDUCACION</b>					
1. Gasto público por persona menor de 15 años (Ecus PPC 1985) <sup>a</sup>	4 198	3 667	2 759	3 001	845
2. Tasa de éxito en la educación primaria (%)	96	95	100	n.a.	95
3. Libros per cápita en bibliotecas públicas	1,25	0,93	0,21	2,35	0,31
4. Circulación de periódicos por mil habitantes	498	191	82	421	79
<b>II. SANIDAD</b>					
1. Gasto total (público y privado) per cápita (Ecus PPC 1985) <sup>a</sup>	1 035	1 187	632	574	343
2. Esperanza de vida al nacer (años)	73	75	74	74	74
3. Doctores por mil habitantes	2,4	2,1	1,3	1,3	2,8
4. Camas hospitalarias por mil habitantes	11,1	11,1	7,9	8,1	5,4
5. Días de ocupación de cama hospitalaria por persona	3,4	3,1	2,2	2,4	1,3
<b>III. VIVIENDA</b>					
1. Gasto público por residente en grandes ciudades <sup>b</sup> (Ecus PPC 1985) <sup>a</sup>	1 425	2 008	1 297	1 517	897
2. Población urbana/Total (%)	86	76	71	91	76
<b>IV. PENSIONES</b>					
1. Gasto público por persona mayor de 65 años (Ecus PPC 1985) <sup>a</sup>	6 541	8 619	6 710	4 570	2 695
2. Aumento esperado en el número de pensionistas 1980-2000 (%)	1,5	1,0	1,0	0,2	2,2
<b>V. DESEMPLEO</b>					
1. Gasto público por desempleado (Ecus PPC 1985) <sup>a</sup>	4 795	6 477	1 323	3 798	2 268
2. Compensación por desempleo en porcentaje del PIB por punto de tasa de desempleo	0,16	0,12	0,04	0,16	0,11

<sup>a</sup> Ecus de Paridad de Poder de Compra de 1985.

<sup>b</sup> Con más de 1 millón de habitantes.

Fuentes: Eurostat, *Estadísticas Básicas de la Comunidad*, Luxemburgo, 1987; United Nations Organization, *Statistical Yearbook 1984*, Nueva York, 1986; M. LAGARES, R. ALVAREZ, I. ENCABO, J. M. GONZÁLEZ-PÁRAMO y J. L. RAYMOND, *Niveles de Cobertura del Gasto Público en España*, Fundación FIES-CECA, mimeo, julio de 1988; UNICEF, *Estado Mundial de la Infancia*, París, 1986; P. SAUNDERS y F. KLAU, «The role of the public sector», *OECD Economic Studies*, 4, 1985; elaboración propia.

**CUADRO 10. Indicadores seleccionados de infraestructura: CEE-4 y España (circa 1985)**

	RFA	Francia	Italia	R. Unido	España
1. Red de carreteras (miles de kilómetros)	492,8	801,4	297,0	370,9	167,2
2. Kilómetros de carretera por km <sup>2</sup>	2,0	1,5	1,0	1,5	0,3
3. Red de autopistas (miles de kilómetros)	7,8	5,7	5,7	2,9	2,0
4. Densidad de autopistas (kilómetros por mil km <sup>2</sup> de territorio)	30,0	9,7	19,7	10,8	3,8
5. Vehículos privados por mil habitantes	412,0	340,0	366,0	304,0	229,0
6. Pasajeros-kilómetro por tren (miles de millones)	38,4	60,3	37,1	30,1	15,6
7. Pasajeros-kilómetro por avión (miles de millones)	24,4	32,8	13,6	43,6	16,5
8. Aparatos de teléfono por 100 habitantes	60,0	60,0	43,0	52,0	36,0
9. Gasto público en transportes y comunicaciones por km <sup>2</sup> de territorio (Ecus de paridad de poder de compra 1985)	6 956	1 820	7 103	4 875	1 189
10. Indicador Biehl de infraestructura	44,3	47,1	31,0	38,8	29,5

Fuente: Eurostat, *Estadísticas Básicas de la Comunidad*, Luxemburgo, 1987; United Nations Organization, *Statistical Yearbook 1984*, Nueva York, 1986; D. BIEHL, «Las infraestructuras y el desarrollo regional», *Papeles de Economía Española*, núm. 35, 1988; M. LAGARES, R. ALVAREZ, I. ENCABO, J. M. GONZÁLEZ-PÁRAMO y J. L. RAYMOND, *Niveles de Cobertura del Gasto Público en España*, Fundación FIES-CECA, mimeo, julio de 1988; elaboración propia.

### 3.2. Ajustes y convergencia de políticas

La integración de España en la CEE en 1986 y el extraordinario deterioro de las finanzas públicas registrado en 1985 exigía de las autoridades un cambio en la orientación del presupuesto. Los imperativos del *saneamiento financiero* del sector público y la necesidad de competir en un área económica de baja inflación hacían inevitable imponer un giro restrictivo a la política fiscal. Los indicadores resumidos en el cuadro 11 establecen con claridad el éxito de la política presupuestaria restrictiva desarrollada en 1986 y 1987. Los ingresos públicos crecieron más rápidamente que en años anteriores: en 1986 gracias a la introducción del IVA (1 % del PIB) y en 1987 merced al aumento extraordinario de la presión fiscal de los impuestos sobre la renta y el patrimonio (2 % del PIB), derivado éste del crecimiento de las bases imponibles que acompañó a la pujanza de la actividad económica y a las mejoras en la administración tributaria. Los gastos públicos, por su parte, iniciaron una senda descendente, como consecuencia tanto de una apreciable moderación de las transferencias corrientes vinculadas al pulso coyuntural (subsidios de desempleo y subvenciones de explotación) como del efecto de la reforma del sistema de pensiones de 1985.

Estas tendencias de gastos e ingresos permitieron mejorar la renta disponible del sector público (3,8 % del PIB) e incrementar fuertemente el ahorro público,

**CUADRO 11. Indicadores seleccionados de política fiscal: Administraciones públicas**  
(porcentaje del PIB)

	1985	1986	1987	1988 <sup>a</sup>
1. Ingresos totales	35,5	36,1	37,8	37,5
2. Gastos totales	42,5	42,2	41,4	40,5
3. Necesidad de financiación (-)	- 7,0	- 6,1	- 3,6	- 3,0
4. Deuda pública bruta	46,6	47,6	48,1	48,5
5. Intereses de la deuda	3,2	3,9	3,6	3,3
6. Déficit primario (-)	- 3,8	- 2,2	0,0	+ 0,3
7. Cambio en la necesidad de financiación <sup>b</sup>	- 2,2	+ 0,9	+ 2,5	+ 0,4
8. Cambio en el déficit primario <sup>b</sup>	- 0,3	+ 1,6	+ 2,2	+ 0,3
9. Cambio en el déficit estructural <sup>b, c</sup>	- 0,9	+ 1,1	+ 1,4	- 0,3
10. Cambio en el déficit estructural ajustado por la inflación <sup>b, c</sup>	- 0,9	+ 1,5	+ 0,8	- 0,4
Pro memoria:				
Crecimiento real del PIB <sup>d</sup>	• 2,3	3,3	5,5	5,3
Inflación (deflactor del consumo privado) <sup>d</sup>	8,2	8,7	5,4	5,1
Crecimiento del empleo <sup>d</sup>	- 0,9	2,2	3,1	2,9
Tasa de paro (IV trimestre)	21,5	20,7	20,1	18,5
Saldo de la balanza corriente	1,7	1,8	0,0	- 1,1
Coste laboral unitario (base 1984:100)				
España	105,3	115,4	120,7	125,9
CEE	104,7	111,9	116,5	119,8

<sup>a</sup> Estimación.

<sup>b</sup> Un signo negativo indica expansión (aumento del déficit) y viceversa.

<sup>c</sup> En porcentaje del PIB tendencial.

<sup>d</sup> Incremento porcentual con respecto al año anterior.

Fuentes: OCDE, *OECD Economic Outlook*, 45, junio de 1989; Ministerio de Economía y Hacienda, *Escenario Macroeconómico y Presupuestario 1989-1992*, Madrid, 1989; OCDE, *OECD Economic Surveys: Spain*, París, mayo de 1989; Banco de España, *Informe Anual 1988*, Madrid, 1989.

que abandonaría su signo negativo en 1987, tras crecer 4 puntos sobre el PIB en dos años. Como resultado del freno impuesto a los gastos de consumo e inversión, el aumento de renta disponible se tradujo en una reducción del déficit público de 3,4 puntos del PIB. Pero más importante que la cuantía de la reducción es su naturaleza. El déficit estructural se contrajo en 1,1 puntos del PIB tendencial en 1986 y 1,4 puntos en 1987. En total, tres cuartas partes de la disminución de la necesidad de financiación de las Administraciones públicas, aunque si se tiene en cuenta la desvalorización de la deuda pública, el efecto contractivo de la política fiscal resulta algo inferior, debido al fuerte descenso de la inflación en 1987. Otro indicador del giro contractivo del presupuesto lo ofrece la desaparición del déficit primario en 1987.

Los acontecimientos presupuestarios de 1988 vinieron a suponer, en los hechos, el abandono de la serie de esfuerzos de ajuste presupuestario desarrollados

entre 1983 y 1987, con el paréntesis de 1985. Pese a las proyectadas rebajas en la imposición sobre la renta (reducción de tipos nominales y aumento en el nivel de exención), ésta apenas tuvo traducción recaudatoria a causa del crecimiento de las rentas reales —mayor del esperado— y de la «progresividad en frío». Los ingresos adicionales no fueron aplicados a la reducción del déficit estructural, que pasa a ampliarse en 0,3 puntos porcentuales del PIB potencial (0,4 puntos al corregirse por inflación). La relajación de la orientación restrictiva del presupuesto se refleja en otros indicadores. Así, pese a que inversión y consumo públicos estabilizaron su peso en la renta nacional a los niveles de 1985, los subsidios a empresas aumentaron su participación en el PIB y las transferencias de capital sobrepasaron ampliamente el objetivo presupuestario, comportamientos en todo opuestos a los que cabría esperar tras tres años de fuerte expansión de la producción y la demanda.

El saneamiento de las finanzas públicas registrado globalmente en los años 1986-1988 se plasmó, casi íntegramente, en un aumento del ahorro público. Como consecuencia, la *producción de bienes y servicios públicos* se mantuvo a una distancia con respecto a la CEE similar a la existente antes de la integración, con leves mejoras en vivienda y servicios colectivos (0,2 puntos de ganancia sobre el PIB en 1985-1988), inversión bruta (0,1 puntos) y educación (0,1 puntos), estancamiento en defensa nacional y ligeras reducciones en servicios públicos generales y sanidad.

La novedad más destacada de la *política tributaria* desde la integración en la CEE fue la introducción del IVA armonizado comunitario con tres tipos de gravamen, que vino a sustituir a un complejo y distorsionante conjunto de impuestos sobre las ventas (ITE, Impuesto de Lujo y otros tributos menores). Aunque las estimaciones indican que la introducción del IVA añadió dos puntos porcentuales a la tasa de inflación, su impacto global puede calificarse de beneficioso, al garantizar neutralidad impositiva con respecto al comercio exterior y la inversión productiva, contribuyendo al mismo tiempo a mejorar el cumplimiento tributario gracias al control cruzado de las transacciones económicas.

Los impuestos específicos sobre el consumo sufrieron también importantes cambios con la adhesión a la CEE. Mientras que algunos fueron simplemente eliminados (Lujo, Monopolio de tabacos y otros impuestos menores), otros sufrieron cambios normativos requeridos por la adecuación a la CEE, y de modo destacado los aranceles —impuestos sobre la importación—, cuyo nivel medio se reducía en 1989 a la mitad del existente tres años antes. La abolición de las fronteras fiscales en 1992 reclamará una sustancial convergencia de los tipos impositivos del IVA y los impuestos específicos sobre el consumo, cuyos reducidos pesos comparativos (40 y 80 % del promedio comunitario, respectivamente) ofrecen un margen para futuros aumentos.

Si desde un punto de vista general puede afirmarse que el sistema tributario ha superado con éxito los impactos de la crisis económica y la integración europea, no cabe ignorar el papel que los impuestos personales y empresariales han desempeñado en la generación de distorsiones sobre las decisiones de inversión,

ahorro y empleo. En el caso del impuesto sobre la renta, estas distorsiones derivan de fuentes múltiples: crecimiento excesivamente rápido de los tipos marginales para rentas relativamente bajas (especialmente dentro del régimen obligatorio de acumulación de rentas familiares, declarado inconstitucional en 1989 y aún no definitivamente reformado), ausencia de indiciación automática de deducciones y tramos de la tarifa, y dureza y complejidad en la tributación de plusvalías y activos financieros. El impuesto sobre sociedades, pese a su nivel comparativamente reducido, es origen de problemas e ineficiencias debido, entre otras causas, a la falta de ajustes por inflación en sus elementos básicos (amortización de activos fijos, ganancias y pérdidas de capital, acumulación de existencias, etc.), a las limitadas posibilidades de compensación de pérdidas y a la elevada variabilidad de los tipos impositivos marginales sobre la rentabilidad de las inversiones que la normativa de determinación de la base imponible y el mantenimiento de los incentivos fiscales a la inversión han generado. Por último, el elevado nivel y la composición de las cotizaciones sociales —que hace de las cotizaciones patronales las más altas de Europa— constituye uno de los determinantes más negativos de la competitividad exterior de nuestros exportables y un obstáculo a la generación de empleo. Ninguna de estas tres figuras tributarias —impuestos sobre la renta y los beneficios y cotizaciones sociales— ha experimentado cambios destacables como consecuencia del ingreso en la CEE. Sí lo ha hecho, por contra, la extensión del fraude fiscal, que ha disminuido apreciablemente, pese a lo cual el número de potenciales contribuyentes que se sitúan al margen del sistema tributario se mantiene en niveles comparativamente altos (36 % en el impuesto sobre la renta, 27 % en las cotizaciones sociales y 55 % en el impuesto sobre sociedades).

La incorporación de España a la CEE ha traído consigo dos interesantes novedades en el ámbito de la *política presupuestaria*. En primer término, en 1986 el presupuesto español pasó a ser contribuyente/beneficiario del presupuesto comunitario. A lo largo del período 1986-1989 el balance de recursos aportados y recibidos ha sido ligeramente favorable a España (véase cuadro 12). En su mayor parte, los gastos comunitarios en España han sido transferencias corrientes (subsídios del FEOGA y del FSE). Entre los restantes capítulos, las transferencias de capital con cargo al FEDER son el apartado más relevante. Dado que el FEDER y el FSE intervienen en proyectos no agrícolas cofinanciando una fracción dada del coste total, puede afirmarse que el presupuesto comunitario ha favorecido las inversiones en infraestructura básica.

Una segunda novedad reciente ha sido la elaboración de escenarios macroeconómicos y presupuestarios cuatrianuales a partir de los presupuestos para 1989. En estos escenarios se contienen las orientaciones de política presupuestaria a medio plazo. De cara a 1992, pensiones (0,6 % del PIB de aumento), infraestructuras (0,5 %), educación (0,4 %), transferencias a los gobiernos territoriales (0,3 %) y sanidad (0,2 %) son las áreas más beneficiadas presupuestariamente, con cargo a un fuerte aumento de la presión fiscal (3,0 % del PIB) y reducciones en el peso de subsidios y transferencias de capital (1,1 %) y de los intereses de

CUADRO 12. Presupuesto comunitario: flujos financieros bilaterales España-CEE  
(porcentaje del PIB)

	1986	1987	1988 <sup>2</sup>	1989 <sup>3</sup>
I. Recursos aportados <sup>1</sup>				
1. Recursos propios tradicionales	0,12	0,21	0,27	0,23
2. Contribuciones IVA	0,20	0,15	0,30	0,40
3. Contribuciones PNB	—	—	0,08	0,11
Total	0,32	0,36	0,65	0,74
II. Recursos recibidos				
1. FEOGA-Garantía	0,15	0,30	0,65	0,53
2. FEOGA-Orientación	—	0,01	0,04	0,05
3. FEDER	0,13	0,13	0,18	0,20
4. FSE	0,07	0,10	0,13	0,15
5. Otros	0,00	0,00	0,01	0,02
Total	0,35	0,54	1,01	0,95
III. Saldo	0,04	0,18	0,36	0,20

<sup>1</sup> Contribuciones netas.

<sup>2</sup> Estimación.

<sup>3</sup> Previsión presupuestaria.

Fuente: A. GALLEGO y M. SEBASTIA. *Historia Presupuestaria de la Adhesión de España a las Comunidades Europeas*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1989.

la deuda (0,3 %). Los aumentos impositivos previstos se reparten entre impuestos directos (1,7 %), impuestos indirectos (1,1 %) y cotizaciones sociales (0,2 %).

Junto a las políticas fiscal, tributaria y presupuestaria de ajuste desarrolladas en el período de recuperación económica e integración europea, no es posible pasar por alto, por su singularidad, la política de *privatización de empresas públicas*. En 1985, el peso de la empresa pública en la economía española era bastante reducido en comparación con el promedio comunitario, proporcionando un 4,5 % del empleo nacional (12,3 % en CEE-4), realizando un 15,9 % de la inversión bruta fija (27,7 % en CEE-4) y generando un valor añadido equivalente al 10,6 % de la renta nacional.

Es precisamente en este año cuando —coincidiendo con la adopción de otras medidas de liberalización en los sectores financiero y de seguros, así como de las transacciones exteriores de capital y del comercio interior— las autoridades dan inicio a un proceso de desregulación de monopolios públicos (petróleo, telecomunicaciones, tabaco y televisión) y de privatización de empresas públicas. El proceso privatizador ha tomado en España dos caminos distintos: venta total de la propiedad a intereses privados (Secoinsa, SKF Española, Viajes Marsáns, Entursa, SEAT, ISSA, CABSAs, PAMESA y MADE son algunas de las más significativas entre las más de 30 ventas que han afectado a unos 25 000 empleados)

y venta de participaciones minoritarias en Bolsa (GESA, ENCE, ENDESA y REPSOL). Si la desregulación de monopolios públicos venía impuesta por la adhesión a la CEE, la política de privatizaciones encontraba su justificación en la necesidad de racionalizar el sector, utilizado durante una década como «válvula de escape» de la crisis, lo que condujo a la absorción de empleo y de actividades sin futuro, llegando sus pérdidas globales en 1983 al 1 % del PIB. La racionalización del sector empresarial público comenzó con la detención de las absorciones de empresas, para seguir con reducciones de empleo, contención salarial, reestructuración financiera y, finalmente, retirada de determinados sectores.

#### 4. Retos de futuro

Quince años de historia reciente han bastado para alterar radicalmente el papel jugado por el sector público en la economía española. Los cambios han ido más allá de meras modificaciones cuantitativas, afectando directamente a la filosofía de la intervención pública, a las prioridades colectivas y a los instrumentos de intervención. Si hubiera que valorar globalmente la aportación de estas transformaciones al bienestar de la sociedad española, el juicio no podría sino ser positivo. La globalidad de este juicio no debe, sin embargo, ocultar los problemas y contradicciones que el acelerado crecimiento del sector público ha puesto de manifiesto, ya que de las decisiones que se adopten a este respecto dependerá el éxito con el que se afronten los retos de futuro, y, de modo singular, aquellos derivados de la creación del Mercado Unico Europeo.

Aun a riesgo de sobresimplificar, la experiencia reciente permite extraer tres enseñanzas básicas. *Primera:* La política presupuestaria no puede ser aplicada al margen de una estrategia a medio plazo del conjunto de las políticas macroeconómicas. El éxito global alcanzado en el período 1982-1987 y los problemas generados por la laxitud presupuestaria en los años 1988 y 1989 son ilustrativos a este respecto. Si no es posible mantener un crecimiento estable y sostenido con inflación, la reducción de ésta depende de la credibilidad de la estrategia macroeconómica a medio plazo, credibilidad con la que pugna el mantenimiento de políticas fiscales expansivas y procíclicas. *Segunda:* La aceptación social de un sistema tributario y su buen funcionamiento no quedan garantizados por las virtudes de su diseño global cuando las metas recaudatorias priman sobre cualquier otra consideración. Hoy nadie discute los activos acumulados por la reforma iniciada en los años 1977-1978 en el terreno de la modernización tributaria y la flexibilidad recaudatoria. Sin embargo, sus pasivos son también importantes, entre los que cabe apuntar la falta de sensibilidad de las autoridades tributarias a las necesidades de reforma (ajustes por inflación, acumulación de rentas, fiscalidad internacional, etc) y los problemas técnicos y administrativos que han ido generándose con la aplicación práctica de la legislación tributaria y con el acarreo de modificaciones, realizadas con más preocupación recaudatoria que en atención

a consideraciones de racionalidad económica, simplicidad y administración poco costosa. *Tercera:* El Estado de Bienestar es tan deseable para el desarrollo de la cohesión social como costoso en términos de eficiencia económica y de administración. Esta circunstancia es origen de las contradicciones puestas de manifiesto en los últimos años. No es posible entender de otra forma que, pese a las carencias apuntadas en materia de política social e infraestructuras, las encuestas indiquen que dos ciudadanos de cada tres se muestran de acuerdo con que «el gobierno debe gastar menos y pedir menos impuestos a los ciudadanos». Los problemas de eficacia en la gestión del gasto, la imagen del despilfarro que —con mayor o menor justificación— los ciudadanos se han formado de sus autoridades y la percepción de que las prioridades públicas no se corresponden con las preferencias de los contribuyentes son los retos a los que los gestores del Estado de Bienestar deberán responder en los próximos años. Hoy ya no puede darse por sentado que la solución de las carencias colectivas pueda provenir de meros aumentos de gasto.

A medida que 1993 se aproxima, la eliminación de las barreras físicas, técnicas y fiscales entre países comunitarios condicionará cada vez más el éxito de las distintas economías. La mayor competencia que dominará en todos los mercados producirá beneficios y costes cuya distribución entre países dependerá de dos factores: las ventajas comparativas ya existentes y las políticas de ajuste adoptadas en cada caso para maximizar los beneficios obtenidos manteniendo los costes de la mayor competencia a niveles social y económicamente tolerables. Dos metas domésticas sobresalen entre todas: a) Preservar el crecimiento del empleo, lo que requiere políticas que permitan explotar la ventaja comparativa española en costes laborales en un contexto de crecimiento sostenido de la demanda y ajustes sectoriales de empleo; y b) Sostener y financiar tasas adecuadas de inversión, tarea que exige una demanda vigorosa, rentabilidad, estímulos al ahorro y eficiencia en el funcionamiento de los mercados financieros. Estas serían metas defendibles aun cuando la economía española no hubiese iniciado en 1986 el proceso de integración en la CEE. La opción comunitaria, cuajada como está de nuevas oportunidades para la economía española, impone severas restricciones sobre las políticas domésticas practicables. Estas restricciones son, esencialmente, las que derivan de la eliminación de barreras a los movimientos de bienes, la libertad de movimientos de personas y capitales, y, por último, la incorporación de España al Sistema Monetario Europeo en junio de 1989.

Este escenario de prioridades y restricciones fuerza a todos los agentes económicos a redefinir su estrategia a medio plazo, incidiendo especialmente en aquellos aspectos más conflictivos con los objetivos últimos de la economía española en los próximos años. Esta exigencia afecta de modo particular al sector público, en la medida en que no sólo es el agente de mayor peso en la economía, sino que además debe ofrecer un marco de referencia para las decisiones privadas, así como ejercer un papel de liderazgo en el proceso. La meta de hacer máximas a medio plazo las ganancias netas de la integración impone tareas muy específicas a la política pública: reajuste de la política presupuestaria; articulación

de una política racional contra el fraude, basada tanto en mayores medios materiales y humanos, así como en la simplificación y en la eliminación de arbitrariedades sancionadoras y de zonas de tolerancia; recomposición de la fiscalidad tomando como referencia la realidad fiscal europea y la necesidad de suprimir obstáculos a la competitividad, la inversión y el empleo; limitación estricta de las subvenciones y los beneficios fiscales en favor de programas de inversión pública (infraestructuras) y de formación de capital social (básicamente, educación y sanidad) gestionados con racionalidad; estudio de mecanismos de provisión pública alternativos a la producción directa; y, sin que la relación sea exhaustiva, conclusión del proceso de transferencias de gasto y de fuentes de ingresos a las comunidades autónomas.

La agenda es desbordante y los problemas pendientes son, en gran parte, apremiantes. Pero, sobre toda otra consideración, son los retos de un país moderno que trata de afirmar su peso en el gran proyecto europeo de fin de siglo, retos y problemas afortunadamente muy distintos a los que España tenía planteados en el alborar de la transición política.

#### ORIENTACION BIBLIOGRAFICA

Un análisis excelente de la política económica desarrollada en las tres últimas décadas puede encontrarse en E. FUENTES QUINTANA, «Tres decenios de la economía española en perspectiva», en J. L. GARCÍA DELGADO (dir.), *España, economía. Nueva edición ampliada*, Madrid, Espasa-Calpe, 1989, pp. 1-78. Como fuentes estadísticas básicas para el análisis del comportamiento del sector público desde mediados de los setenta son aconsejables, entre otras: R. ÁLVAREZ BLANCO, *El sector público en España. Clasificación, fuentes y cuentas*, Madrid, Servicio de Estudios del Banco de España, 1982; J. BAIGES, C. MOLINAS, y M. SEBASTIÁN, *La economía española 1964-1985*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1987; IGAE, *Cuentas de las Administraciones públicas* (varios años) y *Actuación económico-financiera de las Administraciones públicas* (varios años); Banco de España, *Informe Anual* (varios años); y OCDE, *OECD Economic Outlook* (semestral, varios años). Un buen marco de análisis y comparación internacional lo ofrecen P. SAUNDERS y F. KLAU, *The role of the public sector. Causes and consequences of the growth of government*, OECD Economic Studies, núm. 4, 1985.

La fuente más completa de estudios acerca de los cambios experimentados por el papel del sector público en sus distintas vertientes son las colaboraciones de los principales expertos nacionales y extranjeros contenidos en varios números monográficos de *Papeles de Economía Española* (Fundación FIES de la CECA), cuya relación por autores excede toda pretensión razonable. Estos volúmenes son los siguientes: núm. 10: *El déficit público* (1982); núm. 12/13: *Seguridad Social* (1982); núm. 23: *Déficit público: La experiencia española* (1985); núm. 30/31: *Opciones fiscales de los 80* (1987); núm. 33: *La nueva era de la deuda pública en España* (1987); núm. 37: *El gasto público en la democracia española*

(1988); núm. 38: *La empresa pública en España* (1989); y núm. 41: *Integración en la CEE y política económica de los 90* (1989).

Al margen de las referencias citadas, pueden ser de utilidad las siguientes obras: E. ALBI (ed.), *La Hacienda Pública en la democracia*, Ariel, Barcelona, 1990; J.M. DOMÍNGUEZ *El papel del Estado en la oferta de servicios públicos*, Madrid, Fundación FIES-CECA, 1989; J.M. GONZÁLEZ-PÁRAMO, *The role of the public sector in Spain: Structural characteristics and policy adjustment on the road to the EEC Internal Market*, en J. VIÑALS (dir): *The «EEC cum 1992» shock: The case of Spain*, Oxford, Oxford University Press, 1990; y OCDE, *OECD Economic Surveys: Spain*, París, mayo de 1989 (en especial el capítulo III).