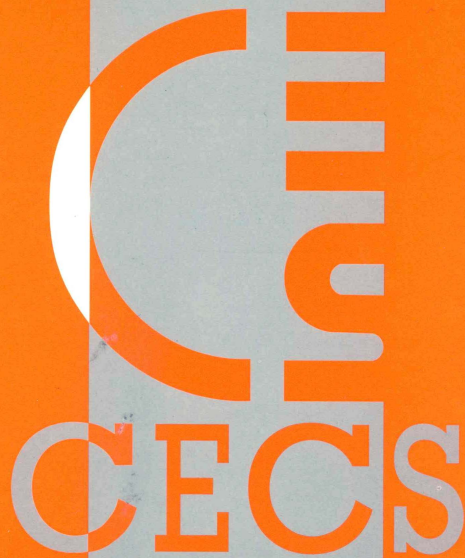


3

ESPAÑA
1995

una interpretación
de su realidad social



Fundación Encuentro



©
Edita: **Fundación Encuentro**
Alvarez de Baena, 7, bajo
28006 Madrid

ISBN: 84-89019-03-7
ISSN: 1134-8178
Depósito Legal: M-15822-1996

Fotocomposición e Impresión: **Albadalejo, S.L.**
Albadalejo, 6 - 28037 Madrid

INDICE

PARTE CUARTA BIENESTAR SOCIAL

Capítulo III	
LOS COSTES DE NUESTRO ESTADO DE BIENESTAR	293
I. Tesis interpretativas	295
1.—La contradictoria actitud de los españoles	295
2.—Introducción de la competencia en el mercado del Bienestar	296
II. Red de los fenómenos	299
1.—El proceso de nuestro Estado de Bienestar	299
2.—Efectos de una equiparación tardía, rápida e intensa	303
3.—Los programas de ingresos y gastos públicos son claramente redistributivos	310
4.—Condicionantes de los impuestos en las decisiones económicas y laborales	317
5.—El fraude fiscal: una amenaza al Estado de Bienestar	325
6.—La colaboración necesaria entre lo público y lo privado	332
III. Indicadores	343

Capítulo III

LOS COSTES DE NUESTRO ESTADO DE BIENESTAR

I. TESIS INTERPRETATIVAS

1. La contradictoria actitud de los españoles

Una característica que diferencia a los ciudadanos españoles de algunos europeos es su actitud respecto a la actividad pública. La gran mayoría de la población suele manifestar, a través de los diversos mecanismos de revelación de sus preferencias (encuestas, inclinaciones electorales, producción de normas, etc.), el deseo de que el sector público garantice su seguridad y bienestar. Quieren, en consecuencia, que suministre más y mejores servicios públicos. Sin embargo, olvidan con frecuencia las cuestiones relativas a su financiación.

Paralelamente, la opinión ciudadana es prácticamente unánime a la hora de oponerse a los aumentos de la presión fiscal o al establecimiento de nuevos impuestos. Para justificar tal comportamiento, se aduce la «ineficiencia» crónica de la Administración y su actuación frecuentemente despilfarradora de los recursos públicos.

Esa visión asimétrica del quehacer público, que considera el gasto y el ingreso públicos como compartimentos estancos, es común a todos los países. Es más acusada cuando el desarrollo económico y social es menor y, paralelamente, cuando existe una cultura de lo público muy poco consolidada.

En la sociedad española apenas hay tradición de acciones o actividades comunitarias en la práctica cotidiana. En otros países de nuestro entorno los comportamientos colectivos de carácter solidario o comunitario están muy extendidos entre la población. Se explicaría así el importante auge en esos países de las organizaciones no gubernamentales o de voluntariado consagradas a la satisfacción de las necesidades sociales.

Las actitudes contradictorias de la ciudadanía española se evidencian en algunas manifestaciones como:

— La aceptación generalizada del papel del Estado para resolver muchos de los problemas económicos o sociales que afectan a las familias o a las empresas.

— La enorme contestación que suele provocar cualquier cambio tributario que pueda afectar a la presión social (actualización de va-

lores catastrales, recortes de las deducciones en el IRPF o establecimiento de un tributo local sobre la actividad de las empresas).

— Las continuas quejas sobre las dificultades que los individuos tienen para cumplir sus obligaciones fiscales.

— La visión aún comprensiva y exculpatoria de muchos ciudadanos sobre los comportamientos defraudatorios.

— La expresión –casi universal, según se desprende de las encuestas– de que son «los demás» los que incumplen las normas tributarias, pero nunca los directamente preguntados.

Es evidente que esas muestras de insolidaridad se ven estimuladas por un ambiente donde son habituales la aparición casi continuada de escándalos por corrupción y la difamación constante de los políticos y administradores de recursos públicos en todos los medios de comunicación. Por ello, esta situación parece difícilmente reversible en el momento actual, a pesar de las campañas publicitarias organizadas para estimular el cumplimiento fiscal y denunciar los comportamientos fraudulentos.

En los próximos años tampoco se espera que, como consecuencia del puro desarrollo económico y social, estas actitudes se puedan modificar de manera automática. En ese sentido, los gobiernos venideros deberán plantear estrategias informativas y de movilización encaminadas a corregir los comportamientos insolidarios de los ciudadanos respecto a las actuaciones públicas, en relación tanto con los servicios como con el pago de los impuestos.

Por otro lado, es previsible que la creciente apertura de la sociedad española a la influencia europea pueda tener un efecto positivo sobre la conciencia de lo público en los ciudadanos.

2. Introducción de la competencia en el mercado del Bienestar

Actualmente, el debate sobre el Estado de Bienestar ha variado esencialmente de planteamientos y enfoque respecto a los centros de interés que se formulaban en los años ochenta.

La preocupación por la privatización ha ampliado sus fronteras tradicionales. Ha dejado de referirse en exclusiva al ámbito empresarial público para entrar de forma intensa en los problemas vinculados a la gestión de los servicios de bienestar. A lo largo de los últimos años la discusión se ha ido desplazando del debate más po-

lítico sobre los límites del Estado a una perspectiva más técnica sobre la forma y los métodos de gestión. Cada vez importa menos quién es el titular de un servicio que cubre necesidades colectivas. Lo que preocupa más es la eficacia de las actuaciones, que dependerá a su vez del grado de competencia que exista en cada campo concreto.

Servicios públicos clásicos, como la seguridad en edificios o el correo, están siendo gestionados hoy por empresas privadas. Se generalizan las fórmulas de competencia en el campo de los suministros de bienes y servicios a los centros públicos: limpieza, alimentación, etc. Existen nuevas modalidades de financiación de servicios públicos en función del beneficio derivado de los mismos: tiques moderadores, peajes, extensión de tasas y precios públicos.

Se amplían las posibilidades de elección de los ciudadanos a la hora de escoger una prestación garantizada; el caso de los vales educativos o la extensión de los préstamos a estudiantes son dos ejemplos. Se plantea en toda su dimensión la reforma de la gestión de la Administración Pública, lo que conlleva cambios institucionales (estrategias de división de funciones en la línea del modelo de «agencia» anglosajón) y modificaciones esenciales en los procedimientos de planificación, presupuesto y control del gasto público.

Estas actuaciones se están haciendo habituales en todos los países y también en España. No obstante, la situación actual de la sociedad española y la aparición de numerosos casos de corrupción plantean serios interrogantes sobre la futura evolución de esta dinámica. Se piensa que la mayor flexibilidad que tales medidas implican para la gestión de los servicios públicos podría dar lugar al abuso o a la extralimitación en algunos sectores, contribuyendo a un incremento aún mayor de los comportamientos corruptos o ilícitos.

Desde otra perspectiva, se señala que una presencia creciente de criterios de gestión privados puede suponer, al menos en algunos servicios clave, un riesgo para los ciudadanos. Se argumenta que no se podrían garantizar adecuadamente sus derechos consagrados en las normas.

A pesar de todo, la dinámica de cambios a la que venimos aludiendo es difícilmente reversible. De forma progresiva, los criterios de eficacia y eficiencia tienden a prevalecer. La actuación de los sectores privado y público se plantea desde perspectivas de complementariedad más que de contradicción. En este contexto, cobran un mayor sig-

nificado otras variables estratégicas como el diseño organizativo, la distribución y gestión de la información o el establecimiento de mecanismos de control modernos y eficaces, capaces de asegurar la correcta utilización de los recursos públicos.

II. RED DE LOS FENÓMENOS

1. El proceso de nuestro Estado de Bienestar

El *Welfare State* o Estado de Bienestar puede definirse como «el conjunto de actuaciones públicas orientadas a garantizar a todos los ciudadanos de una nación el acceso a un mínimo de servicios que asegure su supervivencia (entendida en términos sociales y no estrictamente biológicos)». Es el modelo al que se ajusta generalmente la intervención del sector público en las economías de mercado desarrolladas tras la Segunda Guerra Mundial. Las principales características de este modelo pueden resumirse en:

- Política económica orientada al pleno empleo (o, al menos, a un nivel de ocupación elevado).
- Provisión pública de una serie de servicios sociales universales (educación, sanidad, pensiones, etc.).
- Responsabilidad estatal en el mantenimiento de un nivel mínimo de vida, entendido como un derecho social.

El desarrollo del Estado de Bienestar a lo largo de las tres décadas de la posguerra se ha traducido en una presencia cada vez más importante del sector público en el conjunto de las economías de la OCDE. Es, asimismo, un factor decisivo en la explicación del crecimiento y la estabilidad de estas economías a lo largo de un período tan dilatado.

Los orígenes y el desarrollo del Estado de Bienestar constituyen un ejemplo de colaboración y confluencia entre intervención pública y actividad económica privada. Esta cooperación permitió alcanzar un éxito sin precedentes y sin parangón en los años posteriores. La expansión del gasto público –y su redistribución, favorable a las rentas más bajas– garantizaba unas necesidades de ocupación suficientes para mantener un elevado grado de actividad y empleo, con altos niveles de beneficio y crecimiento continuado del producto total.

La naturaleza de tales gastos, por otra parte, contribuía a la generación de efectos externos favorables para la actividad privada. La cobertura de las necesidades primarias de asistencia sanitaria, vivienda y educación –entre otras– proporcionaba a la clase trabajadora un «salario social» que de otra manera habría de cargarse en las cuentas de resultados de las empresas. Éstas, a su vez, se veían beneficiadas

por la disponibilidad de un personal con niveles de salud y preparación más elevados. Finalmente, el crecimiento de las cifras de actividad se apoyaba también en un contexto de estabilidad nacional e internacional que el desarrollo de estos programas había contribuido a generar.

La expansión de la actividad interior tenía una incidencia positiva recíproca en los diferentes países del entorno, gracias a un comercio internacional liberalizado. La universalización de las redes sociales de protección –junto a la redistribución antes mencionada– favorecía la legitimación del sistema en un clima de «paz social».

En términos cuantitativos, este proceso tiene un reflejo inmediato en las cifras de participación del gasto público en el total de la actividad económica: en algunos países llega a alcanzar niveles superiores al 50% del PIB. Las tasas de crecimiento del gasto aumentan más que las del conjunto de la economía. La proporción de los gastos sociales sobre el total del presupuesto público y el nivel de actividad es asimismo cada vez mayor y con una tendencia más acusada al crecimiento.

Durante todo este período, la economía española participó limitadamente en este proceso, que sólo empieza a manifestarse con rotundidad –en cuanto a la actividad económica general– durante la década de los sesenta. Las características del sistema político vigente entonces, con sus limitaciones en cuanto a la expresión libre de las necesidades sociales, impedían la canalización de los gastos públicos hacia la cobertura de esas necesidades, así como una intervención reguladora eficaz. Sólo tras el establecimiento del régimen democrático, y en un contexto internacional de crisis generalizada del modelo del Estado de Bienestar, se darán los pasos adecuados para recuperar el retraso acumulado en los niveles de protección social.

En este sentido, el modelo económico configurado en la Constitución de 1978 es ilustrativo de la preferencia por este paradigma de intervención pública en un sistema económico de mercado. La elección de este marco institucional se halla expresamente recogida en los artículos 33 y 38 del texto constitucional. Ambos reconocen, respectivamente, los derechos a la propiedad privada y a la herencia y la libertad de empresa «en el marco de la economía de mercado», aun con las matizaciones que a su ejercicio impone la consideración de su función social y su necesaria compaginación con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación.

Posteriormente, el texto constitucional establece los perfiles de la intervención económica de los poderes públicos orientada al establecimiento de un Estado de Bienestar. Así, el artículo 40.1 reconoce expresamente un compromiso de intervención pública en la asignación de recursos, la redistribución de la renta y la estabilización económica, con una referencia explícita al objetivo del pleno empleo. A su vez, los artículos 128.2 y 131 reconocen, respectivamente, el derecho a la iniciativa pública en la actividad económica (frente al *principio de subsidiariedad* característico de la Hacienda clásica) y la posibilidad de una planificación económica general orientada al logro de los anteriores objetivos. La referencia a aspectos concretos de la asignación de recursos (sobre todo en materia de bienes públicos, efectos externos y bienes preferentes) es continua a lo largo de los capítulos II –«Derechos y libertades»– y III –«De los principios rectores de la política social y económica»– del Título I de la Constitución.

Las grandes áreas de actuación que caracterizan al modelo del Estado de Bienestar se contemplan en los artículos 27 (educación), 41 (régimen público de Seguridad Social), 43 (protección de la salud) y 47 (vivienda). Finalmente, el artículo 9.2 –inspirado en el artículo 3.2 de la Constitución italiana de 1947– establece un especial compromiso de iniciativa pública encaminada a «promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas» y «remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud». Esto, obviamente, afecta a las mediaciones de naturaleza económica necesarias para fomentar esa igualdad. Se configura así el compromiso con un cierto estilo de sociedad y de ciudadano que algunos autores han percibido como característico del Estado de Bienestar.

La consolidación de un régimen democrático en el marco de estas previsiones constitucionales tuvo un reflejo inmediato en la evolución de las cifras presupuestarias. Como veremos luego con más detalle, se produjo un crecimiento notable tanto en la vertiente del gasto –especialmente del gasto social– como en la del ingreso. La intensidad y aceleración de este doble esfuerzo presupuestario, en un momento de crisis económica y de incertidumbre del propio modelo adoptado como objetivo, ha debido hacer frente a dos dificultades fundamentales:

— Ha sido necesario un desarrollo institucional capaz de garantizar que este esfuerzo presupuestario cubriera eficiente y eficazmente las necesidades establecidas como objetivo. Esta labor institucional se ha traducido en una actuación que, a veces, ha adolecido –y adolece– de carencias de eficacia, eficiencia o calidad.

— Este acelerado crecimiento no ha sido todavía suficiente para alcanzar los niveles de cobertura de la Unión Europea. Esta situación nos recuerda permanentemente la distancia entre los objetivos declarados y los logros alcanzados. Más aún si se considera el contexto restrictivo que caracteriza a la política presupuestaria de los últimos años, que obliga a extremar los esfuerzos para intentar reducir el déficit público.

Las consecuencias que estas dificultades introducen en el proceso de consolidación y desarrollo de un Estado de Bienestar en España –y en el correspondiente debate social– son fáciles de entender:

— El objetivo de ampliar la cobertura social de necesidades tropieza con límites financieros que afectan al crecimiento del déficit y de la presión fiscal.

— La eficiencia en la actuación de las instituciones, incluida la lucha contra el fraude fiscal, muestra algunas insuficiencias.

— Se detectan comportamientos de corrupción con fuerte impacto sobre la opinión pública.

Estos hechos refuerzan la crítica a este modelo de intervención pública desde posiciones ideológicas contrarias.

De ahí la aparición de opiniones que defienden la reducción de los objetivos de cobertura previamente establecidos o la retirada de confianza a las instituciones públicas encargadas de su consecución. Son planteamientos asociados a distintas propuestas de privatización de servicios públicos o de extensión de los mecanismos de cobertura basados en el mercado. Detrás de estas propuestas late, en muchos casos, el viejo debate entre los defensores del «Estado mínimo» y los partidarios del Estado de Bienestar. En el ámbito tributario este debate se traduce en la disyuntiva entre uno de los dos principios siguientes:

— El *principio de beneficio*, según el cual el tributo debe corresponderse con el beneficio derivado de los bienes públicos recibidos.

— El *principio de capacidad de pago*, por el que el tributo ha de exigirse conforme a algún indicador de la capacidad económica de los individuos, independientemente de los bienes y servicios recibidos.

En los próximos apartados nos proponemos reflexionar sobre algunos aspectos de la construcción del Estado de Bienestar en España. Empezaremos subrayando la importancia del esfuerzo financiero realizado por nuestro país desde 1975 para garantizar la cobertura de

unas necesidades hasta entonces insuficientemente satisfechas. A continuación, confirmaremos empíricamente que el sector público español está desempeñando un papel inequívoco, con sus instrumentos presupuestarios, en la corrección de la desigualdad de la renta entre las familias y las personas. También reflexionaremos sobre la existencia de algunos límites al desarrollo del Estado de Bienestar; nos centraremos, especialmente, en los efectos desincentivadores de los impuestos y los gastos y en el fraude fiscal.

Finalmente, examinaremos algunas posibles vías de superación de la crisis que afecta al modelo del Estado de Bienestar. A nuestro juicio, es importante anticipar dos conclusiones:

- Es ineludible revisar el tamaño que ha adquirido el sector público y, por tanto, las funciones que desempeña.
- No caben las soluciones ideales. Tan inadecuado nos parece recomendar la privatización generalizada de las tareas del sector público como defender el mantenimiento acrítico del *statu quo*. El sector público y el privado tienen ventajas comparativas que hay que saber detectar caso por caso y actividad por actividad. En nuestra opinión, las posibilidades que presenta la complementariedad de las actuaciones públicas y privadas todavía no han sido suficientemente estudiadas ni aprovechadas.

2. Efectos de una equiparación tardía, rápida e intensa

El punto de partida lógico para abordar el estudio del Estado de Bienestar en España es contemplar cuál es su importancia en el conjunto de la economía. Para ello, tenemos que referirnos forzosamente a los dos instrumentos básicos con los que se va edificando ese Estado de Bienestar: los ingresos y los gastos públicos. Varias preguntas surgen de inmediato: ¿cuál es el peso del sector público en España y, en especial, qué importancia tienen las actividades vinculadas al Estado de Bienestar?, ¿cuál es el nivel de imposición?, ¿pagamos los españoles más o menos impuestos que los países de nuestro entorno?, ¿tenemos más o menos gasto social que otras economías desarrolladas?, ¿cuál es la opinión de los ciudadanos sobre estas materias?

En esta primera aproximación, resulta tan importante conocer los datos de la realidad como la opinión de quienes se ven directamente afectados por los ingresos y gastos públicos. La eventual existencia de discrepancias entre la realidad y su percepción puede ser un claro sínto-

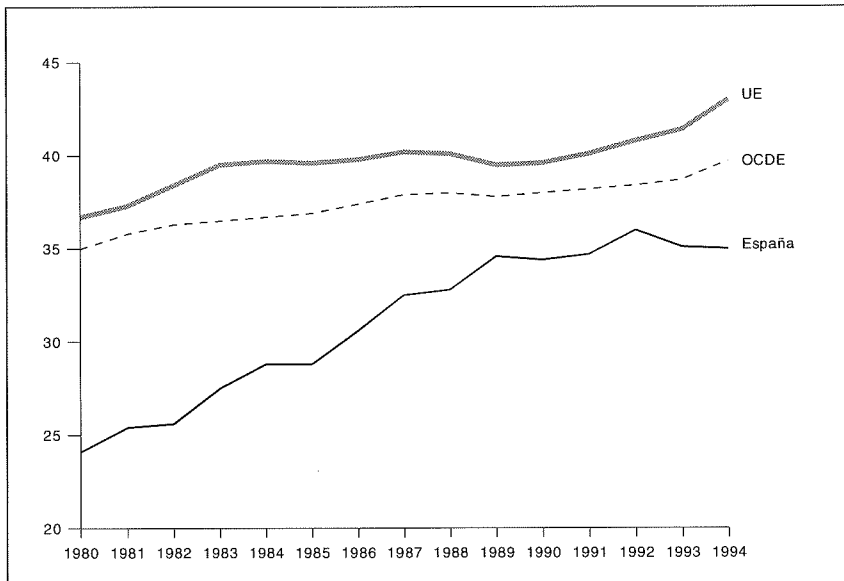
ma de que algo falla en la relación entre la Administración y los ciudadanos. Una vez detectadas esas divergencias, la Administración ha de corregirlas. Debe, para ello, suministrar a los ciudadanos la información que les permita conocer con certeza cuál es la situación real del sector público y, a partir de ella, tomar adecuadamente sus decisiones fiscales. En España, como comprobaremos inmediatamente, tales discrepancias existen. Nos ocuparemos sucesivamente de la realidad de nuestro sector público y de la percepción que tienen de él los ciudadanos.

Respecto a los **ingresos públicos**, el indicador más utilizado es la *ratio* o proporción de presión fiscal. Expresa, en términos del PIB, la importancia de los ingresos coactivos del Estado por impuestos y cotizaciones sociales. El término empleado, «presión», es ya significativo. Literalmente, «presión» significa «acción y efecto de apretar o comprimir». El término transmite la idea de que, en su actividad recaudatoria, el Estado «presiona» a los ciudadanos para financiar el gasto. Y si la «presión» del Fisco supera determinado límite, puede poner en marcha incentivos para mantener posiciones contestatarias o contrarias al pago de impuestos. En el caso español, la presión fiscal alcanzó un 35% del PIB en 1994, frente a una media en los países de la Unión Europea de un 43%, ocho puntos por encima. Esto parece indicar que la presión fiscal no es tan elevada como se argumenta comúnmente: la media de la OCDE está próxima al 40%.

No obstante, la información que suministran estos datos no sería completa si no se tuviera en cuenta su evolución a lo largo del tiempo. Y, en este sentido, los resultados son llamativos: en España hemos pasado de una presión fiscal del 24,1% en 1980 al 35% en 1994, lo que supone un incremento de 10,9 puntos. La media de la Unión Europea creció del 36,7% al 43%, aumentando únicamente 6,3 puntos –en la OCDE se elevó del 35% al 39,7%– (gráfico 1). Esta velocidad en el incremento del nivel de imposición ha sido uno de los factores que ha motivado la aparición de un «techo psicológico» en la presión fiscal. Este «techo» es claramente detectable en las opiniones de los ciudadanos. Y ello pese a no haberse alcanzado aún el nivel existente en nuestro entorno.

Si analizamos la estructura de los ingresos, se hace patente también el esfuerzo de homologación realizado por España en las últimas décadas. En 20 años, la imposición directa en nuestro país ha igualado la media de la Unión Europea. La diferencia fundamental con nuestros socios europeos radica en que el mayor peso que ellos otorgan a la imposición indirecta nosotros lo atribuimos a las cotizaciones sociales (tabla 1).

Gráfico 1 – Evolución de los ingresos públicos en España, en la Unión Europea y en la OCDE. En porcentaje del PIB. 1980-1994



Fuente: OCDE, *Statistiques des recettes publiques des pays membres de l'OCDE. 1965-1994*, Paris, 1995.

Esta estructura tiene ventajas e inconvenientes para los ciudadanos. Por una parte, favorece una valoración positiva de los ingresos, al basarse éstos fundamentalmente en impuestos de carácter directo y,

Tabla 1 – Evolución de la estructura de ingresos públicos. En porcentaje sobre el total. 1970-1992

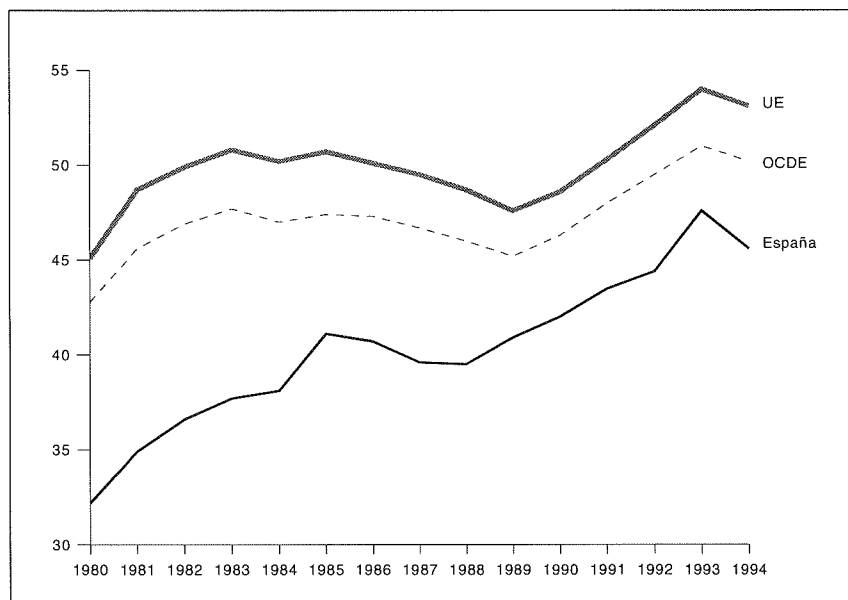
	1970	1992	1970-1992
ESPAÑA			
Impuestos indirectos	34,00	24,75	-9,25
Impuestos directos	15,00	29,25	14,25
Cotizaciones sociales	27,75	32,75	5,00
Otros	23,25	13,25	-10,00
UNIÓN EUROPEA			
Impuestos indirectos	36,50	31,00	-5,50
Impuestos directos	26,25	29,00	2,75
Cotizaciones sociales	28,50	28,00	-0,50
Otros	8,75	12,00	3,25

Fuente: Elaboración CECS a partir de datos de la Comisión Europea.

por ello, generalmente progresivos. Pero, por otro lado, permite también una identificación más clara de la presión fiscal. Concede, en efecto, un mayor peso a los impuestos de carácter personal, que son especialmente visibles para los ciudadanos. Esto puede contribuir a fomentar su rechazo y disminuir el grado de «ilusión fiscal», esto es, la percepción inadecuada de los impuestos que efectivamente se pagan, inducida por su falta de visibilidad.

En cuanto a los **gastos públicos**, nos encontramos con unas pautas de evolución similares a las observadas en la presión fiscal. El gasto público no financiero de las Administraciones Públicas suponía el 32,2% del PIB en 1980, mientras que en 1994 alcanzó el 45,6%, con un aumento de más de 13 puntos. En el mismo período, la media de la Unión Europea pasó del 45,1% al 53%, con el incremento de casi 8 puntos. En los países de la OCDE se pasó del 42,8% al 50,2% en el mismo período (gráfico 2). Nos encontramos, por lo tanto, en niveles porcentuales cada vez más próximos a los de los países de nuestro entorno. Esta evolución es el resultado de haber experimentado un crecimiento notablemente superior en los últimos 15 años.

Gráfico 2 – Evolución del gasto público no financiero en España, en la Unión Europea y en la OCDE. En porcentaje del PIB. 1980-1994



Fuente: Elaboración CECS a partir de OCDE, *Perspectives economiques de l'OCDE*, n. 57, 1995.

Este esfuerzo ha sido especialmente intenso en la potenciación de los gastos más vinculados al desarrollo del Estado de Bienestar. Su actual importancia se observa al contemplar los Presupuestos Generales del Estado para 1995 (que, debe subrayarse, no incorporan el gasto social realizado por otras Administraciones distintas de la central). Los gastos sociales suponen más de la mitad del desembolso estatal de este año (51,9%). Las pensiones (23,7%), la protección de los desempleados y las prestaciones sociales (11,7%) y la sanidad (11,2%) son las tres partidas principales. Únicamente son equiparables al gasto derivado de la deuda pública (14,2%) y de la financiación de las Administraciones territoriales (11%) (tabla 2).

Tabla 2 – Distribución del presupuesto para 1995, por políticas de gasto

	Millones de pesetas	Porcentaje
SERVICIOS GENERALES	1.867.053	6,3
Justicia	248.225	0,8
Defensa	809.636	2,7
Política Exterior	114.347	0,4
Seguridad Ciudadana	558.868	1,9
Administración Tributaria	135.977	0,5
SERVICIOS SOCIALES	15.394.712	51,9
Pensiones	7.026.874	23,7
Protección al desempleo y prestaciones sociales	3.476.856	11,7
Fomento del empleo	355.964	1,2
Sanidad	3.331.470	11,2
Educación	1.089.196	3,7
Vivienda	114.352	0,4
ACTIVIDADES ECONÓMICAS	2.690.426	9,1
Subvenciones al transporte	252.392	0,9
Infraestructuras	925.561	3,1
Investigación	207.032	0,7
Agricultura	1.104.906	3,7
Industria y energía	200.535	0,7
DEUDA Y OTRAS TRANSFERENCIAS	8.349.724	28,1
Financiación de las Administraciones Territoriales	3.273.535	11,0
Participación Comunidades Europeas	856.997	2,9
Deuda Pública	4.219.192	14,2
OTRAS POLÍTICAS	1.363.493	4,6
Total Presupuesto	29.665.408	100

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda, *El Presupuesto para 1995*, Madrid, 1995.

Estas cifras muestran claramente que los gastos sociales han desplazado a los destinados a financiar las actividades clásicas de provisión de bienes públicos y de ordenamiento general: las políticas de Justicia, Defensa, Política Exterior, Seguridad Ciudadana y Administración Tributaria sólo representan, en la misma fecha, el 6,3% del gasto público total.

La comparación internacional en materia de políticas de gasto resulta extremadamente difícil, tanto en términos cuantitativos como cualitativos. La diversidad de modalidades de intervención y clasificación de las mismas en los diferentes países es enorme. Sin embargo, en una primera aproximación, puede afirmarse que el peso de las distintas políticas en términos de PIB en España resulta muy similar a la media europea. Si nos centramos en los gastos sociales, observamos la misma situación. Según datos del *Anuario '95* de Eurostat referidos a 1990, España se sitúa ligeramente por debajo en materia de Educación (4,2% frente a 4,8%) y Protección Social (15,3% frente a 16,5%), y algo por encima en Sanidad (5,1% frente a 5%) y Vivienda (1,5% frente a 1,4%).

Veamos ahora **cómo perciben los ciudadanos la actividad del sector público** en España. Comenzamos por el ámbito impositivo. El primer resultado estable a lo largo del tiempo es la percepción de una fiscalidad elevada. En general, de acuerdo con las encuestas del CIS, la mayoría de los españoles considera que «pagamos mucho en impuestos» y se muestra contraria a soportar incrementos impositivos, aunque ese aumento se destine a la mejora de los servicios públicos. Desde el punto de vista dinámico, entre los años 1980 y 1985 predominaba un panorama relativamente optimista. Decreía el porcentaje de ciudadanos que juzgaba excesivos los impuestos y se distribuía a partes iguales la opinión sobre la estabilidad o el crecimiento futuro de los mismos. Sin embargo, desde el año 1985 se produce una tendencia creciente a rechazar el elevado nivel impositivo. Esta tendencia alcanza su vértice en el año 1992. Desde entonces disminuye ligeramente (tabla 3).

Este cambio de tendencia puede entenderse mejor si analizamos conjuntamente la opinión sobre el nivel de fiscalidad soportado y la percepción que los ciudadanos tienen sobre los servicios públicos recibidos. Como es sabido, las primeras etapas del desarrollo de la democracia en España se caracterizaron por el aumento de la presión fiscal. La finalidad de este incremento era subsanar el retraso existente en materia de servicios públicos en nuestro país con relación al resto de los países avanzados. La generalización de esta conciencia ciu-

dadana seguramente ayudaba a hacer más soportable el incremento de las cargas fiscales, ante la perspectiva de mejoras en los servicios. Sin embargo, con el paso del tiempo, los ciudadanos parecen haber ido perdiendo la «ilusión» inicial, al frustrarse en alguna medida las expectativas, quizá excesivamente optimistas, que se habían creado respecto al papel del Estado. Esto ha contribuido al incremento del descontento en materia impositiva.

Desde otro punto de vista, debe destacarse que las opiniones de los ciudadanos parecen estar sesgadas en función de su orientación ideológica: los individuos con ideas de centro-izquierda son los más dispuestos a aceptar el incremento de la presión fiscal. También hay un sesgo relacionado con la percepción de la situación político-económica coyuntural: el descontento por los casos de corrupción y, en gene-

Tabla 3 – Opinión en materia de ingresos y gastos públicos. 1986-1995

	Presión fiscal percibida					
	1986	1988	1990	1992	1994	1995
Alta	65	64	68	77	66	63
Media	23	26	23	17	26	28
Baja	3	2	2	1	2	2
	Opinión sobre la reducción del gasto					
	1986	1988	1990	1992	1994	1995
A favor						
– Enseñanza	11	4	5	3	5	3
– Obras Públicas	15	15	15	17	23	24
– Seguridad Social	10	5	6	5	6	6
– Orden Público	25	25	24	24	24	22
– Sanidad	7	3	4	3	4	4
– Vivienda	9	11	8	7	8	7
– Defensa	60	62	60	61	58	53
En contra						
– Enseñanza	81	84	82	83	85	87
– Obras Públicas	63	66	65	65	64	11
– Seguridad Social	74	82	82	82	85	85
– Orden Público	54	55	55	56	62	64
– Sanidad	78	84	84	84	87	87
– Vivienda	72	73	76	77	81	82
– Defensa	20	21	22	22	27	32

Nota: En todos los casos las cifras expresan porcentajes sobre el total; las cuantías complementarias corresponderían al capítulo NS/NC.

Fuente: Elaboración CECS a partir de datos del CIS (Estudios 1.535, 1.752, 1.880, 2.017, 2.111 y 2.187).

ral, la extensión de una «psicología de crisis» se reflejan negativamente en las opiniones sobre la fiscalidad.

Por lo que se refiere al gasto público, las encuestas presentan en la actualidad una opinión mayoritaria –en torno a los dos tercios de los encuestados– que piensa que su nivel es elevado. Por otra parte, se observa un amplio consenso respecto a la existencia de graves carencias en su control, lo que favorecería ciertos usos fraudulentos. También hay coincidencia en lo referente a la ineficiencia en su gestión.

En cuanto a su distribución (tabla 3), los españoles desconocen, en general, en qué se gasta el dinero de los impuestos. Atribuyen al Gobierno un empleo de los recursos que se aleja bastante de la que sería, en su opinión, la distribución ideal (y también de la distribución real). De forma estable, se considera que el gasto en defensa es excesivo y que debería recortarse. Este desembolso aparece en último lugar en las escalas de preferencia. En el otro extremo, las políticas de educación, sanidad, pensiones y vivienda ocupan los primeros lugares en las ordenaciones ideales del gasto de los ciudadanos. Las políticas de obras públicas y orden público se encuentran generalmente en posiciones intermedias. Debe subrayarse que, pese a la valoración general del nivel de gasto global como elevado, únicamente en el caso de la defensa existe un porcentaje relevante de ciudadanos que considera necesario proceder a su reducción.

En resumen, podemos afirmar que España ha hecho un notabilísimo esfuerzo en muy poco tiempo (los últimos 20 años) para modernizar su economía y dotarse de un Estado de Bienestar homologable al existente en otros países. Y esto es visto con cierto recelo por los ciudadanos, que creen que pagan muchos impuestos. Sin embargo, no están dispuestos a renunciar a los niveles de prestaciones alcanzados. Los propios ciudadanos ofrecen, no obstante, algunas pistas sobre la forma de resolver esa aparente paradoja: podría conseguirse una mejora de la acción pública con los mismos, o incluso menores, impuestos; para ello sería necesario reducir el fraude fiscal y mejorar la gestión de los servicios públicos.

3. Los programas de ingresos y gastos públicos son claramente redistributivos

El aumento de las cifras de gastos e ingresos públicos a lo largo de los años ochenta y la primera mitad de los noventa es una muestra

palmaria del creciente peso del sector público español en la actividad económica. En este período se acabó de configurar la universalización de algunos servicios públicos fundamentales: educación, sanidad, prestaciones económicas, etc. La presión fiscal creció sensiblemente. Se generalizó el cumplimiento de las obligaciones tributarias entre la población. Así, por ejemplo, el número de declaraciones del IRPF pasó de cinco millones en 1979 a una cifra cercana a los trece millones en 1994. Las previsiones del Gobierno respecto a la recaudación por este tributo en 1996 superan los siete billones de pesetas.

Pero este crecimiento del nivel de imposición ha ido generando malestar entre los ciudadanos. Éstos exigen una utilización distinta de los crecientes recursos. Se preguntan si el nivel de imposición es adecuado o es excesivo, si se reparte de forma equitativa o no y si la forma de materializar el gasto es la más correcta posible. En relación con este último extremo, la población desea saber si se atienden bien las necesidades colectivas, si los recursos se usan eficientemente y si, por el lado del gasto, el Estado sigue haciendo o no políticas redistributivas, es decir, si consigue o no hacer más equitativo el reparto de la renta y la riqueza.

Lo que aquí nos interesa es conocer, a través de los medios disponibles, si el proceso presupuestario es redistributivo, si mejora o hace menos desigual la distribución de la renta que procede de la actividad de los sujetos en el mercado. En la mayoría de las sociedades actuales, la actuación de los agentes económicos en los mercados produce una manifiesta desigualdad en los ingresos percibidos por individuos o familias. En parte, ello se debe a que la distribución de la riqueza, el reparto de activos entre los ciudadanos, es claramente desigual. Es bien sabido que, si en un país de economía de mercado existen importantes desigualdades en los ingresos de individuos y familias, el reparto de los bienes patrimoniales es aún más desigual. Y esos bienes son los que sirven, junto a la capacidad de trabajo, para generar aquellos ingresos.

Es difícil determinar cuál es el estado de distribución de la renta en una sociedad concreta. Se trata de un campo de análisis donde los juicios de valor suelen desempeñar un papel esencial. No obstante, se han hecho múltiples esfuerzos para clarificar esta cuestión y ofrecer algunos resultados razonables sobre el reparto de las rentas entre los ciudadanos. Las vías esenciales para saber qué ocurre son fundamentalmente dos:

— Los registros administrativos (datos fiscales, de Seguridad Social, censos, etc.).

— Las encuestas directas a los ciudadanos para conocer sus rentas. También puede usarse el procedimiento indirecto de preguntarles por sus ingresos en el marco de una gran encuesta sobre pautas y comportamientos de consumo, como la Encuesta de Presupuestos Familiares –EPF– que se realiza en España.

En algunos países, como los nórdicos, puede conocerse con bastante aproximación la distribución de la renta a través de los registros administrativos. En otros, como España, el procedimiento habitual es acudir a la EPF, de la que se puede obtener una valiosa información sobre la situación de las familias, medida a partir de los datos que declaran, tanto de gastos como de ingresos. La ventaja de esta fuente es la gran disponibilidad de información que ofrece y la posibilidad de utilizar y procesar miles de microdatos, gracias al empleo de nuevos y potentes paquetes informáticos estadísticos adecuados a estos fines. El principal inconveniente es que los encuestados tienden a declarar ingresos sensiblemente inferiores a los reales. La dificultad de acceso a otras fuentes hace, sin embargo, ineludible acudir a la EPF como vía fundamental de conocimiento de la distribución.

La tabla 4 y el gráfico 3 ponen de manifiesto, de manera meridiana, la tendencia hacia una mayor distribución de la renta entre las dos fechas en las que se realizaron las últimas encuestas de presupuestos familiares (1980-1990). El *índice de desigualdad de Gini* muestra una clara mejoría entre la primera y la segunda fecha observadas. Eso quiere decir que ha tenido lugar un proceso de redistribución en favor de las familias situadas en las decilas con menores niveles de renta. En el gráfico se comprueba la afirmación anterior. La *curva de Lorenz* de 1990 se acerca a la denominada «recta de equidistribución», en la que las familias situadas en cada una de las decilas recibirían exactamente el 10% de la renta monetaria disponible total. No debe olvidarse, sin embargo, que la equidistribución no es más que una de las alternativas disponibles. Es muy probable que la población no sea partidaria de un modelo distributivo como el que esa línea representa, especialmente por la disminución de incentivos que supondría. El conjunto de incentivos es un factor clave de la competencia en un sistema de mercado y una garantía de crecimiento económico.

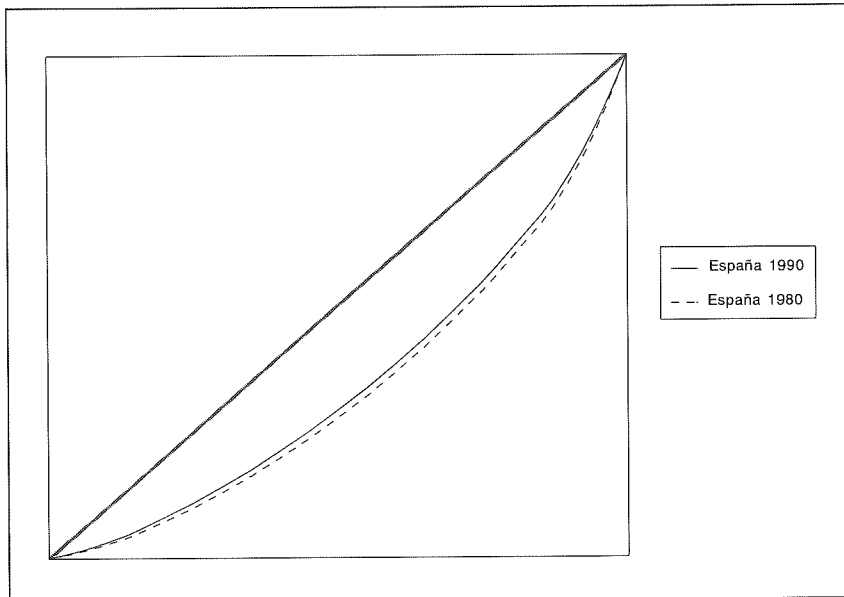
Es interesante observar que entre las dos fechas analizadas la redistribución se da desde las tres decilas superiores (el 30% más rico de la población) a las siete decilas con menores ingresos. Y además, la redistribución se produce de forma progresiva. La decila superior es la

Tabla 4 – Distribución de la renta monetaria disponible. Decilas de individuos. Escala de la OCDE. En pesetas y porcentajes. 1980-1990

Decila	1980			1990			% de variación		
	Renta total	Renta acumulada	Renta media	Renta total	Renta acumulada	Renta media	Renta total	Renta acumulada	Renta media
Primera	2,75	2,75	65.700	3,15	3,15	220.505	14,5	14,5	235,6
Segunda	4,57	7,32	109.385	4,98	8,13	348.180	9,0	11,1	218,3
Tercera	5,73	13,05	136.912	6,04	14,17	421.878	5,4	8,6	208,1
Cuarta	6,82	19,87	163.119	7,05	21,22	492.840	3,4	6,8	202,1
Quinta	7,88	27,75	188.447	8,05	29,27	562.882	2,1	5,5	198,7
Sexta	9,04	36,79	215.867	9,18	38,45	641.771	1,5	4,5	197,3
Séptima	10,42	47,21	249.145	10,50	48,95	734.028	0,8	3,7	194,6
Octava	12,23	59,44	292.494	12,21	61,16	853.559	-0,2	2,9	191,8
Novena	15,20	74,64	363.038	14,91	76,07	1.042.556	-1,9	1,9	187,2
Décima	25,35	100	606.068	23,93	100	1.672.572	-5,6	-	176,0
Índice de Gini	0,32958			0,30534			-7,3		

Fuente: Ayala, L., Martínez, R. y Ruiz-Huerta, J., «La distribución de la renta en España desde una perspectiva internacional: tendencias y factores de cambio», en *II Simposio sobre igualdad y distribución de la renta y la riqueza*, Fundación Argentaria, Madrid, 1995.

Gráfico 3 – Curva de Lorenz de la renta monetaria disponible en España. 1980-1990



Fuente: Elaboración CECS a partir de Ayala, L., Martínez, R. y Ruiz-Huerta, J., *op. cit.*

que más pierde y la inferior la que más gana. Es menor la pérdida en el caso de la novena y la octava decilas y mayor la ganancia cuanto menores son los ingresos de cada decila. La información sobre los gastos de las familias, en lugar de los ingresos, no altera el sentido de la distribución.

La tabla 5 ofrece resultados más actualizados sobre el mismo tema. Ahora la fuente es el BBV, que a su vez obtiene la información de la Encuesta Continua de Presupuestos Familiares elaborada por el INE cada año sobre una muestra muy inferior a la de la EPF. Puede observarse una evolución similar a la apuntada con anterioridad. Es importante señalar la tendencia a la estabilización del índice de desigualdad en los últimos años de la serie estudiada.

Todo parece indicar, en definitiva, que la distribución de la renta en España ha evolucionado hacia una mayor igualdad a lo largo de los últimos 15 años. Por otro lado, los intensos cambios producidos en los años ochenta (y también en los setenta) estarían dando paso a un cierto estancamiento de los esfuerzos redistributivos en los años centrales de la década actual.

La favorable senda recorrida por la distribución de la renta en España en la década de los ochenta contrasta poderosamente con los procesos seguidos en otros países. La tabla 6 resume un estudio comparativo de las tendencias básicas de la desigualdad y la pobreza en algunos países de la OCDE. Se utiliza una metodología común, aunque distintos períodos de tiempo. De tal estudio se desprende que sólo en España se reduce de forma significativa la desigualdad en el reparto de la renta monetaria disponible y la pobreza. Otras investigaciones mues-

Tabla 5 – Evolución de la distribución personal de la renta. 1986-1993

Años	Índice de Gini	Decilas		Quintilas		Cociente entre los valores extremos	
		Inferior	Superior	Inferior	Superior	Decilas	Quintilas
1986	0,356	2,72	29,11	6,82	44,08	10,70	6,46
1987	0,353	2,64	28,85	6,85	43,75	10,93	6,40
1988	0,345	2,72	28,11	7,01	43,06	10,33	6,14
1989	0,349	2,74	28,62	7,03	43,69	10,45	6,21
1990	0,347	2,89	28,35	7,36	43,43	9,81	5,90
1991	0,346	2,85	28,08	7,34	43,22	9,85	5,89
1992	0,345	2,85	28,01	7,37	43,09	9,83	5,85
1993	0,345	2,84	28,10	7,36	43,19	9,86	5,87

Fuente: BBV, *Informe Económico 1994*, Bilbao, 1995.

Tabla 6 – Evolución de la pobreza y la desigualdad en algunos países de la OCDE

Tendencia	Países	Evolución desigualdad		Evolución pobreza		Período estudiado
Disminución	España	0,3373	a 0,3119	18,4	a 15,0	1980/81-90/91
Casi estabilidad	Alemania	0,2628	a 0,2643	7,6	a 8,7	1981-84/85
	Canadá	0,3107	a 0,3057	14,9	a 14,5	1981-87
	Francia	0,3074	a 0,3013	13,5	a 13,1	1979-84
	Holanda	0,2685	a 0,2604	7,2	a 8,7	1983-87
	Aumento	Estados Unidos	0,3291	a 0,3535	18,8	a 20,2
	Suecia	0,1984	a 0,2274	5,5	a 6,5	1981-87
	Reino Unido	0,2746	a 0,2953	10,2	a 13,2	1979-86

Nota: La evolución de la desigualdad queda resumida por el índice de Gini asociado a la distribución de la renta equivalente entre los hogares. El índice de pobreza representa el porcentaje de personas cuya renta equivalente está situada por debajo de la mitad de la renta equivalente media. La definición de renta utilizada es la renta monetaria disponible después de impuestos y transferencias. La escala de equivalencia aplicada es la de la OCDE.

Fuente: Ayala L., Martínez, R. y Ruiz-Huerta, J., *op cit.*

tran la misma tendencia en otros países como Portugal, Irlanda y Finlandia. En Canadá, Francia, Holanda y Alemania la situación es de práctica estabilidad, mientras que Suecia, Reino Unido y Estados Unidos se caracterizan por un claro aumento de la desigualdad y la pobreza.

¿Qué papel han jugado los impuestos y las transferencias en este proceso redistributivo? La medición de los efectos redistributivos de impuestos y transferencias es una tarea compleja y polémica. La primera dificultad deriva de que la acción de estos instrumentos públicos se realiza sobre la distribución inicial o primaria de rentas (la que resulta de la actividad de los individuos en el mercado). Se reproducen así los problemas señalados anteriormente en relación con el conocimiento de la distribución de la renta, que hacen muy difícil alcanzar un resultado suficientemente fundado. En el caso del empleo de la EPF, además, nos encontramos ante el problema de que los ingresos declarados por las familias son netos de retenciones de IRPF, pero no contemplan los ajustes efectuados en el momento de presentar la declaración para calcular el impuesto a pagar –la cuota líquida–. Esta cuota puede ser inferior, igual o superior a las retenciones soportadas a cuenta.

Ante las dificultades anteriores, hemos de acudir a los estudios realizados a partir de diversos procedimientos para estimar el papel de los tributos. En este sentido, la práctica totalidad de los análisis efectuados para España desde el comienzo de la década de los ochenta

ta ponen de manifiesto que el sistema impositivo en conjunto tiene un efecto global levemente progresivo¹. Este efecto habría mejorado su eficacia con la reforma tributaria.

El IRPF aplicado en 1979 es un canon sensiblemente más progresivo que los impuestos a los que sustituyó, a pesar de que plantea serios problemas de equidad horizontal². Estos problemas son consecuencia de la menor tributación y el menor control de las rentas del capital –dividendos, intereses, rendimientos procedentes de inmuebles, etc.– y de las rentas empresariales y profesionales, sin olvidar la desigual incidencia del fraude.

Junto a otros tributos que no tienen una repercusión notable sobre la distribución, el impuesto que afecta al consumo desempeña, como suele ocurrir con este tipo de figuras, un papel ligeramente regresivo. Sin embargo, se reconoce generalmente que el IVA es un impuesto menos regresivo que el anterior Impuesto General sobre el Tráfico de las Empresas (ITE). En definitiva, como se apuntaba anteriormente, el efecto progresivo de la imposición directa parece que compensa con holgura la incidencia regresiva de la imposición indirecta.

Sin embargo, sí podemos utilizar los datos de la EPF para medir el impacto de las transferencias. Estos datos nos permiten diferenciar la distribución de la renta primaria de la distribución aproximada de la renta disponible, es decir, de la renta con que cuentan las familias después del pago de sus impuestos. La diferencia entre ambos conceptos viene dada esencialmente por el juego de las transferencias. En este caso, tal como se refleja en la tabla 7, el efecto redistributivo de las transferencias es incontestable: el índice de desigualdad es menor en la renta disponible que en la primaria y, además, el efecto redistributivo es mayor en 1990 que en 1980.

Si tenemos en cuenta que los gastos sociales no monetarios no están contemplados en el examen de los datos de la EPF y que todas las investigaciones insisten en el efecto redistributivo de este tipo de gas-

¹ Un impuesto es progresivo cuando sus tipos (impositivos) van creciendo más que proporcionalmente a medida que aumenta la renta declarada o el precio de los bienes gravados.

² «El principio de *equidad horizontal* establece que aquellos individuos que en los aspectos relevantes son idénticos (o similares), deben ser tratados de modo idéntico (o similar) por la política pública» (Albi, E., Contreras, C., González-Páramo, J. M., Zubiri, I., *Teoría de la Hacienda Pública*, Ariel, Barcelona, 1994, p. 96).

Tabla 7 – Efecto redistributivo de las transferencias. En pesetas y porcentajes. 1980-1990

Decila	1980			1990		
	Renta primaria	Renta disponible	% variación	Renta primaria	Renta disponible	% variación
Primera	43.320	64.955	49,9	73.512	234.622	219,2
Segunda	91.584	109.158	19,2	225.488	364.110	61,5
Tercera	123.485	136.844	10,8	336.609	437.274	29,9
Cuarta	151.131	163.079	7,9	421.923	509.006	20,6
Quinta	177.694	188.547	6,1	502.147	578.696	15,2
Sexta	205.356	216.155	5,2	588.300	660.375	12,2
Séptima	239.259	249.544	4,3	695.160	757.700	9,0
Octava	283.097	292.978	3,5	836.801	887.625	6,1
Novena	354.064	363.688	2,7	1.057.965	1.098.182	3,8
Décima	600.796	608.315	1,2	1.733.890	1.757.209	1,3
Total	226.970	239.351	5,4	616.756	699.094	13,4
Índice de Gini	0,35791	0,33075	-5,8	0,38574	0,31191	-19,1

Nota: Para calcular la renta primaria se tienen en cuenta los ingresos por trabajo por cuenta propia y por cuenta ajena, las rentas de capital y de la propiedad y los alquileres imputados de los propios hogares.

Fuente: Álvarez, C. y otros, *La distribución funcional y personal de la renta en España: un análisis de sus relaciones*, mimeo, 1995.

tos, la conclusión que se puede alcanzar es clara: el Estado de Bienestar español está haciendo más igualitaria la distribución de la renta entre las familias y las personas.

4. Condicionantes de los impuestos en las decisiones económicas y laborales

Parece claro –como hemos reiterado– que los impuestos juegan un papel determinante en el desarrollo del Estado de Bienestar. Un impuesto no existe porque sí, sino porque debe contribuir a la cobertura de los gastos públicos. Ahora bien, ¿se pueden estirar indefinidamente los impuestos para atender las crecientes exigencias de gastos o existe un límite a la imposición, además de la propia resistencia de los ciudadanos?

La respuesta a este interrogante debe buscarse en la estructura del sistema fiscal. La elección del diseño de las distintas figuras impositivas que lo integran condiciona los resultados de su aplicación. Son diversos los principios que inspiran este diseño y que, por tanto, sirven

para evaluar la bondad del mismo. Aquí nos interesa referirnos al *principio de eficiencia*, de acuerdo con el cual el sistema fiscal debe buscar que las distorsiones que produzca en la actividad económica sean las menores posibles.

Cuando se establece un impuesto, su exacción origina una nítida pérdida de bienestar de aquellos ciudadanos que se ven obligados al pago de sus cuotas, porque reduce su capacidad económica. Sin embargo, ésta es sólo una parte del problema, pues existen otros costes de bienestar que deben soportar los ciudadanos.

Los impuestos van unidos siempre al desarrollo de la actividad económica: trabajo, inversión, consumo, producción... La imposición fiscal altera el marco de incentivos consustancial al funcionamiento de la economía de libre mercado. Los agentes afectados por los impuestos, directa o indirectamente, se ven obligados a adoptar sus decisiones de consumo, inversión o prestación de factores productivos³ bajo unos precios modificados por las tasas que operan en estos mercados. Por eso se habla precisamente de *cuña impositiva*⁴. El resultado será la adopción de decisiones que serán menos satisfactorias para los agentes que las que se hubiesen tomado en ausencia de impuestos.

En consecuencia, tras la aplicación del impuesto, existe una disminución de bienestar adicional a la generada por el ingreso de la cuota en el Tesoro. Esta pérdida de bienestar, generalmente denominada *exceso de gravamen*, es la pérdida de eficiencia en el sistema económico provocada por la introducción de las cuñas impositivas en los precios del libre mercado. Por tanto, se consideran más eficientes o más neutrales aquellos impuestos en los que el exceso de gravamen es menor. Son diversas las variables que intervienen en la cuantificación de éste. Por ejemplo, los precios y las cantidades de los factores productivos o los bienes intercambiados. Debe destacarse muy especialmente el *tipo* de gravamen, ya que al doblarse, por ejemplo, el tipo impositivo, el exceso de gravamen se multiplica por cuatro.

En el principio de eficiencia aplicado al sistema impositivo trataremos de encontrar alguna luz sobre los límites potenciales de este mismo sistema. Hay que contar con su complejidad y sus intrincadas

³ En Economía, se entiende por factor productivo cualquiera de los recursos fundamentales utilizados en el proceso productivo. Tradicionalmente, se mencionan tres: tierra, capital y trabajo.

⁴ Por cuña impositiva o tributaria se entiende la diferencia entre el precio pagado por los consumidores o usuarios por un producto o servicio y el percibido por los productores, a consecuencia de la aplicación de un impuesto.

relaciones con las diferentes áreas de los mercados que conforman la actividad económica. Por ello, es difícil identificar las posibles distorsiones asociadas a un determinado sistema impositivo. No obstante, se trata de una cuestión de especial trascendencia. La actividad económica sobre la que inciden dichas distorsiones es la base de la propia obtención de los recursos impositivos. Además, en el ámbito de la Unión Europea, en la cual se integra nuestro país, el problema cobra un especial significado, ya que entre estos efectos distorsionantes se debe contemplar también el traslado de las bases imponibles fuera del territorio nacional en busca de una fiscalidad más ventajosa. Esta traslación supondría un agravamiento del problema.

Vamos a seleccionar a continuación algunos de los principales efectos distorsionadores previsibles en el diseño actual de los sistemas impositivos. Tomaremos como referencia, especialmente, nuestro vigente sistema fiscal.

El primer efecto distorsionador se localiza en la interacción entre el tipo marginal del impuesto sobre la renta personal (el tipo o porcentaje de gravamen que se aplica en función de los ingresos de cada individuo) y la decisión de **oferta de trabajo** de los individuos. La introducción de un impuesto sobre la renta personal afecta a esta decisión. Actúa sobre los rendimientos del trabajo, pues disminuye el salario neto percibido. *Incentiva*, en términos de coste de oportunidad (es decir, en términos de renta a la que se renuncia), la decisión de dedicar tiempo a actividades no retribuidas y, consecuentemente, no sujetas a gravamen. Este efecto es conocido en el ámbito de la economía como *efecto sustitución*. Aceptando la preexistencia de un impuesto sobre la renta personal, una subida del mismo nos conduciría, en principio, a una disminución en la oferta de trabajo por parte de las personas afectadas.

Sin embargo, la dirección de los efectos distorsionantes del impuesto no es única, por lo que el resultado anterior es simplemente aparente. Si el trabajador quiere recuperar la capacidad económica que tenía antes de la modificación impositiva, deberá aumentar las horas trabajadas. A este segundo efecto se le denomina *efecto renta* en el lenguaje económico. El resultado final dependerá de cuál sea el efecto predominante. Por ello, con carácter general, debe reconocerse que el efecto distorsionador de la imposición fiscal es teóricamente ambiguo.

Pese a la carencia de trabajos empíricos concluyentes, se pueden aportar algunas consideraciones sobre este problema con relación a

nuestro sistema impositivo. Parece razonable pensar que los tipos marginales de nuestro IRPF pueden incidir más negativamente en la oferta de trabajo de aquel colectivo con un nivel de renta más elevado. Esta influencia negativa se notará especialmente en aquellos casos en que la prestación laboral se realiza por cuenta propia (actividades empresariales y profesionales). Este pronóstico se basa en la previsible mayor facilidad en este colectivo para la cobertura de las necesidades básicas –lo que le permite obtener tasas de ahorro positivas–, y en la mayor frecuencia en este grupo de actividades laborales más flexibles y menos afectadas por el desempleo.

Por el contrario, para niveles de renta media y baja, las necesidades de consumo prioritarias hacen pensar que el efecto predominante sería el opuesto. Además, la inflexibilidad de los marcos de prestación del trabajo por cuenta ajena y la existencia de un alto nivel de desempleo no parece que posibiliten una disminución de la oferta de trabajo. Es importante recordar también que las actividades con mayor flexibilidad en la oferta de trabajo son las que tienen más posibilidades de elusión y evasión fiscales. Así se puede explicar que sea menor el impacto de la reducción real de la oferta de trabajo, pero a costa de un aumento de la economía sumergida, con la consiguiente erosión de la recaudación impositiva.

La elevación de los tipos marginales del IRPF entre 1985 y 1988 pudo haber acentuado el efecto desincentivador del impuesto sobre la oferta de trabajo. A ello hay que añadir el incremento de la *progresividad en frío* (o *rémora fiscal*), que se produce cuando no se corrige totalmente el impacto de la inflación en la estructura del impuesto; así, los incrementos nominales de la renta⁵ someten a los individuos a tipos marginales superiores. Con la reforma del IRPF en 1991 se pensó que se iba a reducir esta progresividad efectiva. La quiebra de estas expectativas hace presumir un mantenimiento de ese efecto desincentivador, aunque corregido a la baja por la supresión del anterior sistema de tributación conjunta, vigente hasta el año fiscal de 1987. Este sistema era claramente penalizador de la acumulación de rentas en las unidades familiares.

⁵ Esta expresión se contrapone a incrementos *reales* de la renta. En el caso de que un ciudadano obtuviese una renta de un millón de pesetas durante dos años consecutivos, el incremento nominal de su renta habría sido cero, pero el incremento real de su renta habría sido negativo, pues habría que restar a esa renta el IPC del año correspondiente.

En cuanto a la **demanda del factor trabajo**, la principal distorsión tiene que ver con el impacto de las cotizaciones a la Seguridad Social sobre el empleo. El peso de las cotizaciones en la remuneración de los asalariados es sólo ligeramente superior a la media comunitaria (ligeramente inferior en porcentaje del PIB). Su distribución entre empresarios y trabajadores difiere, sin embargo, del patrón europeo: en 1991, la cuota patronal representaba el 18,9% de la remuneración de los asalariados –porcentaje sólo superado por Francia, Italia y Suecia–, frente a un 4,2% de la cuota de los trabajadores (tabla 8). Entre otras argumentaciones, parece existir un cierto consenso en que estas elevadas cotizaciones sociales, en un contexto de rigidez salarial, se incorporan con carácter estructural al coste salarial real. Juegan un notable papel *psicológico* de desincentivación en la ampliación de plantillas, sobre todo mediante la contratación permanente.

A partir de 1995, esta situación se intenta aliviar tímidamente a través de la sustitución de una mínima parte de la cotización empresarial a la Seguridad Social por un incremento en el IVA, junto con la adopción de determinadas medidas de flexibilización del mercado laboral. Todavía no podemos hablar del probable efecto positivo de esta medida porque no ha transcurrido el tiempo suficiente. Y más cuando el primer efecto a corto plazo es el aumento del índice de precios, consecuencia de la subida de los tipos de gravamen en los impuestos sobre el consumo.

Existen mecanismos que permiten compensar la pérdida de recaudación producida por la disminución de dichas cotizaciones: la reducción de incentivos fiscales de dudosa eficacia o la introducción de impuestos al consumo de energías contaminantes. Éstos pueden ser, en el futuro inmediato, una alternativa sólida al simple aumento de los tipos del IVA. Algo especialmente plausible si se tiene en cuenta que se trata de instrumentos cuya aplicación puede generar menores costes en términos de bienestar.

Los efectos desincentivadores de la imposición afectan también al **ahorro familiar** por dos causas fundamentalmente:

- Por la reducción de la rentabilidad neta del ahorro, consecuencia de los impuestos directos.
- Por una baja fiscalidad sobre el consumo.

El origen de las bajas tasas de ahorro familiar de nuestro país en el período comprendido entre 1985 y 1991 parece estar en:

Tabla 8 – Peso de las cotizaciones sociales en la remuneración de los asalariados en algunos países de la OCDE (1). En porcentaje del salario bruto. 1991

País	Cotizaciones empresarios	Cotizaciones trabajador	Cotizaciones totales
Alemania	14,5	12,3	26,8
Austria	12,8	10,9	23,7
Bélgica	18,0	9,2	27,2
Dinamarca	0,6	2,0	2,6
Estados Unidos	9,3	6,7	16,0
España	18,9	4,2	23,1
Finlandia	4,8	0,0	4,8
Francia	22,9	10,9	33,8
Grecia	13,6	14,1	27,8
Holanda	6,5	20,4	26,9
Italia	20,4	5,8	26,1
Japón	9,1	6,7	15,8
Noruega	14,8	7,7	22,6
Portugal	12,9	8,0	21,0
Reino Unido	6,4	4,2	10,6
Suecia	23,2	0,0	23,2
Unión Europea	12,2	8,4	20,5
Media OCDE (2)	13,1	7,7	20,8

(1) Cotizaciones reales a las Administraciones de la Seguridad Social.

(2) Sin ponderar.

Fuente: Calviño, N. y Lorente, J. R., «Cotizaciones sociales y empleo», *Síntesis Mensual de Indicadores Económicos*, Ministerio de Economía y Hacienda, mayo 1994.

— La fuerte progresividad nominal del IRPF, acentuada por la escasa corrección de los efectos de la inflación sobre su estructura.

— Un tratamiento excesivamente penalizador de las ganancias de capital, al menos en términos comparativos respecto a otras economías desarrolladas.

Además, la corrección de la doble tributación a la que se ven sometidos los dividendos societarios –primero por el Impuesto de Sociedades y posteriormente por el IRPF– es muy escasa.

No obstante, una vez más, la evidencia empírica no es todo lo concluyente que pudiera esperarse, aunque sí apunta en este sentido. Nuevamente, la interacción de dos efectos contrapuestos, *renta* y *sustitución*, está detrás de este comportamiento teóricamente ambiguo. Por un lado, los ahorradores, al conseguir una menor rentabilidad neta de su dinero, pueden tender a consumir la mayor parte de su ren-

ta en el momento presente, lo que determinaría una caída del ahorro. Por el contrario, pueden pensar que su futuro consumo de bienes depende en gran medida del ahorro y de la rentabilidad acumulada del mismo. La solución sería consumir más en el presente para compensar la caída de la capacidad de pago futura, erosionada por la disminución de la rentabilidad del capital.

La cobertura de necesidades más básicas, en cierta forma aplazada desde hace décadas, parece haber determinado un predominio del efecto sustitución: menos consumo futuro –ahorro actual– y más consumo presente. La diferencia entre la imposición indirecta que grava este consumo –relativamente baja en nuestro país respecto al resto de economías europeas– y el nivel de fiscalidad de la rentabilidad del ahorro pueden haber estimulado también esta decisión.

Aunque la reforma del IRPF de 1991 cambió el panorama de nuestra fiscalidad sobre los rendimientos del capital mobiliario, persisten todavía algunos problemas asociados a la progresividad de la tarifa y a la rémora inflacionaria. Sin embargo, el nuevo tratamiento de las ganancias de capital y, más recientemente, de la doble imposición de dividendos, ha mitigado el fuerte efecto desincentivador existente. Además, la fiscalidad que afecta al ahorro de residentes en la Unión Europea –fuera del territorio español– ha sido prácticamente eliminada ante la libre movilidad de capitales. Se tributará en el país de residencia. No obstante, las medidas incentivadoras del ahorro, como los planes de ahorro popular previstos en la reforma de 1991, no han llegado a ver la luz, debido fundamentalmente a las necesidades presupuestarias de estos últimos años.

Otro efecto distorsionante sobre el ahorro se localiza en la selección de los activos en los que éste se invierte; es decir, en la composición de la *cartera de activos*. Una nota característica de nuestro sistema impositivo, desde su diseño a finales de la década de los setenta, es la falta de neutralidad. La actual pluralidad de disposiciones legales condiciona la estructura de estos activos. Genera un amplio abanico de posibilidades de elección, donde los beneficios y las penalizaciones fiscales coexisten sin un criterio demasiado sólido. Esto origina la distorsión de la composición de las carteras de activos, ya que las variables impositivas, más que los criterios de riesgo o rentabilidad, determinan la elección. La opción de invertir en seguros de vida, planes de pensiones, cuentas de ahorro-vivienda, fondos de inversión de distinta naturaleza, deuda pública en sus diferentes modalidades, etc., está muy condicionada por el tratamiento fiscal concedido a los rendimientos de cada uno de estos activos. Además, la casuística contem-

plada en la propia normativa fiscal provoca la proliferación de activos financieros cuya única razón de ser es, en muchos casos, minimizar su carga impositiva.

La fiscalidad sobre la **inversión empresarial** se concentra mayoritariamente en el Impuesto de Sociedades, verdadera amalgama de medidas incentivadoras y desincentivadoras de esa inversión. Factores como el tratamiento fiscal de las amortizaciones de los distintos activos, de las deducciones directas a determinadas inversiones, de la compensación de pérdidas, de las diversas fuentes de financiación, de la corrección del impacto de la inflación en la valoración del beneficio empresarial..., condicionan la rentabilidad neta del capital en función de los activos en los que se haya invertido o de cuál sea la forma en que se financien. En estas circunstancias, no se descarta una notable influencia del Impuesto de Sociedades sobre las decisiones de inversión y financiación. Como consecuencia de esta situación, los criterios estrictos de eficiencia productiva se sustituyen por otros de naturaleza predominantemente fiscal.

Los efectos distorsionantes de la actividad pública sobre las decisiones económicas no concluyen en el ámbito de la imposición. Hemos planteado la relación inicial entre ésta y la actividad económica, generadora de los recursos que sirven de base para la extracción de los impuestos. Pero también el uso que de éstos se hace a través de distintos **programas de gasto** introduce efectos desincentivadores sobre la actividad económica. La ruptura entre los precios fijados por el mercado en su libre funcionamiento y los establecidos por la aparición en el mismo de diversos subsidios, relacionados tanto con los factores productivos como con el precio de los propios bienes y servicios, produce estas distorsiones. Nos referiremos a continuación a dos de ellos: los subsidios de desempleo y la baja temporal.

Los **subsidios de desempleo** tratan de resolver la carencia de recursos que acucia a los individuos que pierden su empleo; por ello resultan necesarios. Sin embargo, debido a que su cobertura recae en el sector público, no alientan la búsqueda de empleo y, como consecuencia de esto, distorsionan la oferta de trabajo. Su mismo diseño hace imposible verificar la intensidad en la búsqueda de empleo, incluida la adquisición de nueva formación. La aceptación social de su necesidad nos sitúa ante la *decisión* –muy frecuente en el ámbito público– de intercambiar redistribución por eficiencia. Este tipo de programas debería ser objeto de reformas que tengan como fin incentivar la búsqueda activa de empleo y evitar usos fraudulentos.

El segundo supuesto es la cobertura pública de las retribuciones por **baja temporal** del trabajador. La falta de controles directos efectivos, tanto por parte de los empresarios como de la Administración, junto a la falta de incentivos en el diseño de la prestación, pueden facilitar un uso abusivo de este instrumento. La ausencia laboral puede extenderse más allá de los períodos de verdadera necesidad. Si comparamos el caso español con aquellos países que presentan unos niveles de salud similares, observamos que las prestaciones por incapacidad laboral transitoria tienen un incorrecto funcionamiento en nuestro país. Por esta causa, se han acometido recientemente una serie de reformas. Entre ellas destaca la traslación parcial del coste de estas bajas desde el presupuesto público hacia las empresas, para potenciar el control directo por parte de los empresarios.

5. El fraude fiscal: una amenaza al Estado de Bienestar

La importancia del fenómeno del fraude fiscal en nuestro país –aunque no sólo en él– es indudable. Aunque su cálculo presenta problemas, derivados de la propia opacidad del objeto que se quiere cuantificar, el fraude fiscal podría situarse por encima del 5% del PIB, según algunas estimaciones recientes.

El fraude fiscal será tratado en tres fases sucesivas. En primer lugar, nos preguntaremos por qué debe preocuparnos la existencia del fraude; la enumeración de algunos de los efectos negativos que produce la evasión nos dará la respuesta. En segundo término, trataremos de investigar sus causas; anticipamos que son muchas más las dudas que las certidumbres en esta materia. Por último, apuntaremos cuáles pueden ser algunas de las estrategias en la lucha contra la evasión fiscal. Nos arriesgaremos a hacer una valoración de la actuación de la Administración Tributaria española en este ámbito.

Con carácter previo, puede ser muy ilustrativo ofrecer información sobre los niveles de fraude en los tres principales impuestos de nuestro sistema fiscal: el Impuesto de Sociedades, el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) y el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF).

En cuanto al Impuesto de Sociedades, el beneficio no declarado (el *índice de ocultación*) en 1989 por las sociedades no financieras se estimó, en el único estudio disponible, en un 36%. Por lo que respecta al IVA, los análisis abarcan una serie más larga (1987-1992) y no muestran una tendencia claramente definida: la pérdida de recaudación (el

índice de fraude) fluctúa en torno a un valor medio del 21,6%. Finalmente, la última cuantificación del fraude en el IRPF fue elaborada por la Comisión del Fraude Fiscal en el período 1979-1987. De acuerdo con sus resultados, algo más de la mitad de los obligados presentaba declaración por el impuesto en 1987 y en una proporción similar se declaraban las rentas sujetas a tributación. El nivel de cumplimiento sólo era significativo en las rentas del trabajo: un 72%, frente a un 30% en las restantes rentas (de capital mobiliario e inmobiliario, de actividades empresariales y profesionales y rentas irregulares). No es casualidad que los rendimientos del trabajo estuvieran sometidos a un control más estricto por parte de la Administración Tributaria. Por otra parte, tras la lectura de estos datos, se entiende perfectamente que el rendimiento medio declarado por los empresarios fuera inferior al declarado por los trabajadores.

Desde 1979, todos los índices de cumplimiento señalados han seguido una tendencia alcista; se ha incrementado el número de declarantes, de rentas totales, de rendimientos del trabajo y de otros rendimientos. No obstante, parecía apreciarse un agotamiento de esa tendencia en 1987, con la excepción, nuevamente, de las rentas del trabajo dependiente.

Este estudio de la Comisión del Fraude Fiscal, basado en la comparación entre magnitudes tributarias y económicas, ha sido parcialmente cuestionado por algunas investigaciones posteriores, que estiman que el fraude en los rendimientos del trabajo no supera el 5%. Son investigaciones que toman como punto de partida las declaraciones de retenedores⁶ presentadas por los empleadores. En cualquier caso, lo importante es extraer la información relevante de estos estudios: la envergadura del fraude, su evolución y los sectores donde se localiza.

¿Por qué es preocupante el fraude fiscal?, ¿qué consecuencias negativas se derivan de su existencia? De una forma simplificada, podríamos hablar de efectos económicos (los economistas se refieren a los efectos de *eficiencia*), de equidad, jurídicos y, por último, éticos y sociales.

Por lo que respecta a los **efectos económicos**, la evasión fiscal genera, en primer lugar, unas actividades económicas irregulares, informales u ocultas, que escapan a la tributación y coexisten con otras

⁶ Las declaraciones que presentan periódicamente quienes han satisfecho a otros rendimientos del trabajo y que han retenido parte de la retribución, posteriormente ingresada en el Tesoro.

regulares, plenamente sujetas al sistema fiscal. Esta dualidad provoca una deficiente asignación de los recursos, ya que se incentiva el desplazamiento de dichos recursos del sector formal al informal de la economía, en busca de una mayor rentabilidad por no estar sometidos a tributación.

En segundo lugar, el fraude debilita sustancialmente la fiabilidad de los indicadores económicos; piénsese en los datos del PIB o del desempleo. Se perjudica así la toma de decisiones correctas por parte de los agentes económicos y de las Administraciones Públicas.

Y en tercer lugar, el fraude fiscal reduce los ingresos para bienes y servicios del sector público, lo que obliga a tomar alguna o varias de estas tres medidas:

- Reducir el gasto, con la consiguiente desatención de algunas necesidades públicas.
- Incrementar el déficit, con su bien conocida estela de efectos perniciosos.
- Incrementar la tributación para los contribuyentes cumplidores, lo que, además de afectar al principio de equidad, supone también una pérdida de bienestar para los individuos.

Desde el punto de vista del **principio de equidad**, parece evidente que la evasión fiscal introduce un factor de desigualdad entre cumplidores e incumplidores. Esta falta de equidad se ve agravada, además, por el hecho de que –como puede inferirse de los datos que hemos presentado más arriba– las oportunidades de defraudar están también desigualmente distribuidas. Benefician especialmente a colectivos con un determinado nivel de renta y que realizan actividades muy concretas.

El fraude genera también unos **efectos jurídicos** en absoluto deseñables. El incumplimiento generalizado, reiterado y admitido –o, por lo menos, no suficientemente rechazado– de la norma, en este caso tributaria, puede conducir a una pérdida de confianza en la Ley, así como a poner en cuestión su utilidad y justificación y, en última instancia, la propia legitimidad del Estado de Derecho.

Los **efectos éticos y sociales** son una derivación lógica de los anteriores. La extensión de la evasión fiscal puede provocar la polarización de la sociedad, la desconfianza ante las instituciones, la desmoralización de los ciudadanos y el debilitamiento de los valores colectivos.

Las encuestas de opinión realizadas por el CIS apuntan a que algo de esto se está produciendo ya en nuestro país. Anteriormente veíamos que los ciudadanos creen que pagan muchos impuestos y que, a cambio, reciben un gasto mal gestionado y que no se corresponde con sus preferencias. Ahora podríamos añadir que las mismas encuestas muestran que en el español priman los valores utilitaristas sobre los de la solidaridad: aunque piensa que el Estado debe ocuparse de su bienestar, entiende que los impuestos deben cumplir una función primordial de contraprestación por los servicios recibidos. Además, cree que el fraude está muy generalizado y que no deja de crecer, y que la Administración no es eficaz en la lucha contra este fenómeno. Aunque valora negativamente el fraude y apoya la adopción de medidas encaminadas a su eliminación, el ciudadano discrimina entre las modalidades de evasión asociadas a las actividades empresariales y las cometidas por los particulares, mostrándose más tolerante en este segundo caso⁷.

En definitiva, el fraude fiscal representa un auténtico obstáculo para el desarrollo del Estado de Bienestar. Ésa es la razón por la que queremos conocer cuáles son sus factores determinantes. A partir de su identificación, se podrán diseñar los instrumentos que permitan actuar sobre tales factores y, consecuentemente, reducir los actuales niveles de evasión.

Identificar las causas del comportamiento evasor y diferenciarlas de lo que no son más que argumentos exculpatorios de esa conducta es algo muy delicado. Algunos distinguen entre factores determinantes de la decisión de defraudar y factores condicionantes de la cuantía defraudada. También se diferencia entre factores de predisposición, oportunidad y habilidad. En cualquier caso, ni el análisis teórico ni el aplicado –basado en el estudio de encuestas, en técnicas experimentales o econométricas– llegan a resultados concluyentes.

Asumiendo que nos movemos en un terreno poco seguro, podemos partir del propio concepto de impuesto para deducir de él las causas de la evasión fiscal. De forma simplificada, un impuesto es una determinada cantidad de dinero que, por mandato legal, debe entregar un sujeto a una Administración Pública, normalmente sin mediar el re-

⁷ Los datos de las encuestas citadas en la tabla 3 se pueden completar con el Estudio 2.079 del CIS –titulado *Percepción del fraude social*–, donde se ofrece una información bastante detallada de la opinión de los españoles sobre distintos aspectos del fraude fiscal.

querimiento expreso de ésta. Parece natural que exista una resistencia del individuo a desprenderse de su dinero. Puesto que el pago se realiza, con carácter general, sin coacción expresa, la obligación tributaria se incumple total o parcialmente en determinadas circunstancias.

¿Cuándo se presentarán esas circunstancias? Básicamente, cuando el sujeto piense que la sanción, en el supuesto de que su defraudación fuera detectada y castigada, será inferior al impuesto debido. Aquí aparecen las dos causas determinantes del fraude fiscal sobre las que existe un consenso generalizado: la probabilidad percibida por el individuo de que su conducta fraudulenta sea detectada –probabilidad que puede coincidir o no con la real– y la **sanción** impuesta por la infracción cometida. Las variaciones de cualquiera de estos dos elementos implican modificaciones de la cuantía evadida.

No es tan clara, sin embargo, la influencia de otras dos variables a las que el sentido común vincula con el fraude: el tipo de gravamen y la base imponible. Incrementos (disminuciones) en el tipo o en la base no tienen por qué suponer necesariamente aumentos (reducciones) en la cuantía defraudada.

Pero el establecimiento de impuestos no es arbitrario, sino que responde a una finalidad muy clara: la obtención de recursos con los que cubrir un gasto público que unas veces se presta basándose en el principio de contraprestación y otras en el de solidaridad. Entonces, ¿no debería constituir el gasto público un freno al fraude fiscal? La respuesta no debe ser forzosamente afirmativa.

Por una parte, parece claro que la solidaridad, la educación y la conciencia cívica no son valores ampliamente extendidos en las sociedades contemporáneas: los individuos parecen estar más preocupados por el beneficio propio que por el bienestar de los demás. Además, en nuestro país, la conciencia de la generalización del fraude puede impedir que el estigma o la pérdida de reputación social operen como un impedimento a las conductas fraudulentas. Todos estos elementos –la ausencia de solidaridad, la extensión del fraude, la tolerancia ante la evasión– son causas determinantes de los comportamientos evasores.

Tampoco cabe esperar demasiado de la interpretación del gasto público como relación de intercambio: bienes y servicios a cambio de impuestos. Supongamos que se fomenta la participación de los ciudadanos en el proceso de decisión fiscal y que los bienes y servicios recibidos se aproximan a sus preferencias, se mejora la eficacia en la gestión del gasto y se hace patente la justicia del sistema fiscal, factores todos ellos que suelen señalarse como determinantes del fraude fiscal.

Pues bien, no por ello deberíamos esperar incrementos notables en el nivel de cumplimiento fiscal. Una de las características de los bienes públicos es que, con carácter general, los ciudadanos los pueden disfrutar aunque no paguen por ellos, por lo que siempre existirá un incentivo muy fuerte al fraude. Los economistas expresan esto mismo diciendo que hay un incentivo a las conductas de *free-rider*, es decir, a que los individuos se comporten como «gorrones» o «aprovechados».

Un último grupo de causas determinantes del fraude fiscal se aglutina en torno a lo que podemos denominar «incertidumbre institucional». Este término se refiere a la creciente complejidad de las normas fiscales, a su extrema variabilidad y, como consecuencia de ambas, a los costes pecuniarios y psicológicos, añadidos al propio pago del impuesto, que entraña el cumplimiento de la obligación tributaria. Éstos son elementos que el individuo tendrá en cuenta cuando adopte su decisión de tributar o no y en qué cuantía. Pero, nuevamente, su importancia no debe ser sobrevalorada.

Conocidas –en la medida en que ello es posible– las causas que llevan a los individuos a defraudar, estamos en condiciones de reflexionar sobre los instrumentos más apropiados para combatir la evasión. Previamente, debemos ser conscientes de que siempre vamos a tener que convivir con un determinado nivel de fraude. Aunque las Administraciones Públicas pudieran poner en marcha una política muy efectiva de lucha contra la evasión, no sería posible eliminar totalmente este fenómeno. Llegaría un momento en que el coste que supondría mejorar el nivel de cumplimiento sería superior a los beneficios derivados de esa mejora.

A la hora de diseñar las políticas de acción antifraude, habrá que hacer hincapié en los factores más vinculados a los comportamientos defraudadores. Se debe evitar la tentación de caer en las buenas intenciones y en el voluntarismo. La probabilidad de detección del fraude y la sanción al evasor son los dos factores clave en el incumplimiento fiscal. Por ello, hay que convenir en que, lamentablemente, las **políticas de represión** del fraude deben ser prioritarias. Han de buscar la combinación más idónea de esos dos factores, lo cual implica:

- Construir un sistema de sanciones –incluso penales– adecuado y que se cumpla efectivamente.
- Hacer perceptible al potencial evasor que el riesgo de ser detectado es elevado.
- Poner en marcha medidas que potencien las actuaciones judiciales y administrativas –en los ámbitos de la inspección, gestión, in-

formación, coordinación, etc.– y reduzcan el margen de voluntariedad en el cumplimiento de la obligación tributaria.

Las **políticas de prevención** del fraude son también necesarias. Ahora bien, se trata de intervenciones que, seguramente, van a tener una eficacia limitada y, además, a largo plazo. Por ello, no pueden representar el papel central en la lucha contra el fraude, ya atribuido a las políticas represivas.

Las medidas preventivas deben dirigirse tanto a las Administraciones Públicas como a los ciudadanos. Éstos han de ser educados en los valores cívicos, especialmente en el de la solidaridad. A las Administraciones debe exigírseles:

- Mayor eficacia y transparencia en la gestión de los recursos públicos.
- Fomento de la participación de los individuos en los procesos de decisión fiscal.
- Mejora de los sistemas de información y asistencia a los ciudadanos.
- Certidumbre institucional, esto es, la elaboración de leyes estables, sencillas y claras que, en palabras de Mirabeau, permitan «poner de acuerdo a los ciudadanos ilustrados sobre sus derechos, vinculándolos a todo lo que puede recordarles las sensaciones que han servido para hacer surgir la libertad».

¿Cuál ha sido el comportamiento de la Administración Tributaria española para combatir el fraude, tras la reforma fiscal de la democracia? A nuestro juicio, la actuación administrativa, hasta fechas recientes, se ha centrado de forma exclusiva en medidas de tipo represivo, adoptadas de forma desordenada y acumulativa, sin responder a un plan preciso y, por lo tanto, escasamente eficaces, como atestiguan los datos.

Sin embargo, no sería justo culpar sólo a la Administración. Alguna responsabilidad debe imputarse al propio sistema fiscal que se empezó a construir en 1977. Aunque respondía a los cánones de un sistema moderno en su concepción, carecía del imprescindible apoyo de una Administración Tributaria suficientemente desarrollada que pudiera aplicarlo con garantías. A este respecto, no puede olvidarse el extraordinario esfuerzo de modernización llevado a cabo, que ha sentado las bases para una gestión tributaria eficaz.

En los últimos años, parece que se ha llegado a un punto de inflexión en la lucha contra la evasión fiscal por parte de la Administración

Pública. Así se defiende en el magnífico *Informe sobre el fraude en España*, realizado por la Unidad Especial para el Estudio y Propuesta de Medidas para la Prevención y Corrección del Fraude. Sus recomendaciones ya están siendo llevadas a la práctica.

En dicho informe se afronta el problema del fraude de una forma integral, ya que abarca no sólo el fraude fiscal, sino también el fraude a la Seguridad Social, en el desempleo, en la prestación farmacéutica y en las subvenciones y ayudas públicas. Se diseña también una estrategia global de actuaciones que combina las medidas represivas y las preventivas⁸.

La reducción generalizada de las sanciones tributarias, decisión tomada a partir de las recomendaciones del *Informe*, nos plantea algunas dudas, en consonancia con nuestra argumentación anterior. Ciertamente, no puede fijarse cualquier cantidad para las sanciones: debe garantizarse la equidad del sistema sancionador. Es probable que las sanciones previstas por nuestra legislación fueran excesivamente elevadas, pero su disminución puede provocar un aumento del fraude, salvo que, paralelamente, se mejore la probabilidad de detección y se mantenga la combinación más apropiada de ambos factores. Por lo tanto, se ha asumido un riesgo notable. Mientras la reducción de las sanciones se puede llevar a cabo de una manera inmediata, el incremento de la probabilidad de detección de los evasores exige un gran esfuerzo por parte de la Administración.

En cualquier caso, en los próximos años podremos comprobar los resultados de las medidas adoptadas en aplicación del *Informe sobre el fraude en España*.

6. La colaboración necesaria entre lo público y lo privado

Nuestro sector público, como los de otras economías occidentales, se halla en una encrucijada en la que es difícil decidir qué camino seguir. Por una parte, los objetivos de convergencia con la Unión Europea imponen un límite de ineludible observancia al déficit y a la deuda. Por otra, la imposición fiscal también parece topar –como

⁸ Es discutible la eficacia de algunas de estas medidas preventivas, como la que trata de fomentar la exigencia de facturas, plasmada recientemente en una campaña publicitaria con el lema «Por un trabajo bien hecho, exija la factura». ¿Por qué no permitir la deducción en la cuota del IRPF de un porcentaje de las cantidades pagadas por aquellos servicios en los que se conozca la existencia de bolsas de fraude?

hemos visto— con límites como los que fija el rechazo de los ciudadanos, el crecimiento económico y los que se derivan de la influencia de los impuestos sobre los incentivos a la oferta de trabajo, al ahorro y a la inversión.

Nos encontramos, sin embargo, con que la resistencia del gasto a perder peso relativo en la actividad económica es muy fuerte. Esto es así, especialmente, para la partida más importante de los presupuestos: los gastos sociales. Los individuos, aisladamente o integrados en diversos grupos de interés, no parecen estar dispuestos a renunciar a las prestaciones que les proporciona un Estado de Bienestar laboriosamente construido. Un Estado que, como también hemos apreciado, produce resultados más que aceptables, aunque aún distantes de los alcanzados en otros países.

En estas circunstancias, ¿qué se puede hacer? Urge una reconsideración del tamaño y de las funciones desempeñadas por el sector público. No obstante, no caben las respuestas generales ni las soluciones simplificadoras. Tan inadecuado es recomendar la privatización generalizada de las funciones del sector público como defender a ultranza el *statu quo*. El sector público y el privado tienen ventajas comparativas que hay que saber detectar y aprovechar, caso por caso y actividad por actividad.

Veamos a continuación algunos de los mecanismos que se pueden utilizar —de forma combinada normalmente— para resolver el problema capital que afecta a la supervivencia de las actividades realizadas hasta ahora por el sector público.

En primer lugar, no cabe duda de que si la **lucha contra el fraude** es efectiva, puede proporcionar recursos adicionales importantes para asegurar el mantenimiento de la actividad pública. De la misma forma, todavía existe margen para **incrementar el nivel de imposición**, aunque el esfuerzo fundamental habrá de hacerse en la imposición indirecta. Se podrán así paliar los efectos desincentivadores de los impuestos. Esta medida supone reducir, en una cierta proporción, el carácter progresivo de la presión fiscal. No debe olvidarse que a cambio se puede garantizar el mantenimiento de la solidaridad en los gastos del Estado.

Aquí se puede discutir brevemente la conveniencia o no de llevar a cabo la cada vez más demandada reducción de los tipos marginales en el IRPF. En apoyo de esta reclamación se suelen esgrimir los altos tipos de nuestro impuesto, en comparación con la evolución seguida en el ámbito comparado. Es una tendencia que apunta tanto a la reduc-

ción sustancial del número de tramos de la tarifa (los intervalos de renta a los que se aplica cada tipo) como a la disminución de los tipos marginales (tabla 9).

Debe advertirse que la escala de tipos aprobada por el legislador no es el único parámetro relevante para conocer la tributación de la renta y hacer comparaciones con otros países. Hay que tener en cuenta también las diferencias que existen en la cuantificación de la renta sujeta a imposición (en los ingresos gravados y en los gastos deducibles) y en las deducciones a practicar para obtener el impuesto a pagar. Un indicador que reúne toda esta información y permite realizar comparaciones homogéneas es el denominado *tipo marginal efectivo*.

Tabla 9 – Tipos de gravamen en el IRPF. OCDE. 1975-1992

	Número de tramos			Tipo superior			Primer tipo positivo		
	1975	1985	1992	1975	1985	1992	1975	1985	1992
Alemania	–	–	–	56	56	53	22	22	19
Australia	6	5	7	65	60	48	20	30	22
Austria	11	10	5	62	62	50	23	21	10
Bélgica	20	22	7	60	72	55	17	24	25
Canadá	13	10	3	47	34	29	9	6	17
Dinamarca	3	3	3	40	40	40	14	14	22
Estados Unidos	25	14	2	70	50	28	14	11	15
España	16	34	16	62	66	56	15	16	20
Finlandia	14	11	6	51	51	49	10	6	7
Francia	12	13	12	60	65	57	5	5	5
Grecia	18	18	9	63	63	50	3	11	18
Holanda	10	9	3	71	72	60	20	16	13
Irlanda	6	3	3	77	60	52	26	35	29
Islandia	n.d.	3	1	n.d.	38	33	n.d.	n.d.	33
Italia	32	9	7	72	50	50	10	18	10
Japón	19	15	5	75	70	50	10	10	10
Luxemburgo	19	21	24	57	66	56	18	12	10
Noruega	10	8	2	48	40	14	6	3	8
Nueva Zelanda	22	5	2	57	57	33	19	20	24
Reino Unido	10	6	2	83	60	40	35	30	27
Suecia	10	15	1	53	54	20	7	3	20
Suiza	8	6	14	13	13	13	1	1	1
Turquía	11	6	6	68	50	50	10	25	25

Nota: Los países de los que no hay datos disponibles no se han incluido en la tabla.

Fuente: Messere, K. C., *Tax policy in OECD countries. Choices and Conflicts*, IBFD Publications BV, Amsterdam, 1993.

La tabla 10 recoge la evolución del tipo marginal efectivo sobre el trabajo en varios países entre 1979 y 1992. Este tipo resume el gravamen que soporta un trabajador representativo por el IRPF, los impuestos indirectos sobre el consumo de bienes y servicios y las cotizaciones –de empresarios y trabajadores– a la Seguridad Social. En la tabla se pone de manifiesto que España se ha mantenido por debajo de la mayor parte de los países comunitarios en el período estudiado, aunque se aproxima a ella con gran rapidez: el tipo marginal efectivo se ha incrementado en 9,3 puntos desde 1979, crecimiento sólo superado por Canadá, Portugal, Irlanda y Holanda.

De acuerdo con lo argumentado, la disminución de los tipos impositivos será positiva en términos de eficiencia, porque hará menor el exceso de gravamen. Más incierta es, sin embargo, su influencia sobre

Tabla 10 - Tipos marginales efectivos totales sobre el uso del factor trabajo. OCDE. 1979-1992

	1979	1983	1987	1992	Variación 1979-1992
Alemania	63,1	62,7	70,0	67,3	4,2
Australia	44,5	42,5	50,4	48,9	4,4
Austria	64,4	68,1	76,5	70,9	6,5
Bélgica	67,8	70,0	81,4	76,0	8,2
Canadá	43,3	42,7	52,5	57,0	13,7
Dinamarca	68,5	71,2	67,8	67,6	-0,9
Estados Unidos	47,8	49,5	45,5	46,3	-1,5
España	50,3	53,0	58,1	59,6	9,3
Finlandia	63,5	62,7	65,3	63,3	-0,2
Francia	78,3	82,1	78,5	79,3	1
Holanda	72,7	81,2	77,8	84,2	11,5
Irlanda	55,7	70,2	78,1	72,0	16,3
Italia	66,4	72,8	71,0	73,8	7,4
Japón	41,8	45,2	45,6	44,4	2,6
Luxemburgo	65,3	67,4	64,3	62,7	-2,6
Noruega	74,3	71,4	74,3	62,1	-12,2
Nueva Zelanda	43,9	40,3	43,6	39,0	-4,9
Portugal	47,5	51,2	55,7	64,2	16,7
Reino Unido	53,2	56,1	52,8	50,0	-3,2
Suecia	76,9	76,6	75,8	74,7	-2,2
Suiza	46,8	44,5	50,2	49,3	2,5
Media OCDE	58,9	61,0	63,6	62,5	3,6

Nota: Los países de los que no hay datos disponibles no se han incluido en la tabla.

Fuente: Elaboración CECS a partir de González-Páramo, J. M., «Fiscalidad y desempleo en España», *Economistas*, n. 64, 1995.

el grado de cumplimiento fiscal o sobre los incentivos al trabajo y al ahorro. Por ello parece muy arriesgado confiar en los efectos positivos que pueda tener una reducción impositiva sobre el mantenimiento o, incluso, el aumento de la recaudación, vía fortalecimiento de la actividad económica. Consecuentemente, si se recortasen los tipos marginales en el IRPF en un contexto presupuestario como el actual, tendría que garantizarse la neutralidad recaudatoria. Para ello pueden arbitrase, al menos, dos sistemas:

- Anteponer a la rebaja de los tipos una ganancia recaudatoria significativa, producto de la lucha contra el fraude.
- Compensar la disminución recaudatoria en el IRPF con un aumento de la imposición indirecta, con las consecuencias distributivas ya apuntadas.

Las dificultades financieras del sector público provocarán la **limitación de algunas partidas del gasto público**. Esto plantea, una vez más, un dilema de difícil solución. Los gastos sociales son intocables, al igual que pueden serlo los costes de personal, las transferencias a otras Administraciones Públicas o la carga financiera de la deuda. Por ello, los recortes afectarán forzosamente a partidas cuya disminución apareja un coste social reducido, aunque elevado respecto al potencial de crecimiento de nuestra economía. Éste puede ser el caso de los gastos en inversión pública.

Junto a los instrumentos anteriores, en algunas ocasiones puede postularse un **rediseño de alguna política pública**, con el objetivo, por ejemplo, de evitar los efectos desincentivadores que acompañan a algunas prestaciones sociales, como las de desempleo. También podría estudiarse la reasignación de determinadas funciones entre los diversos niveles de actuación del sector público, desde el europeo hasta el local.

Igualmente habrá de hacerse hincapié en la **mejora de las técnicas de gestión pública**. Se deben desarrollar indicadores adecuados para la cuantificación de costes y la evaluación de resultados de la actividad pública. Aquí nos referimos a la gestión del gasto público, pero también a la gestión tributaria. Ya hemos señalado más arriba que la generalización del cumplimiento tributario depende, en gran medida, de la actuación de la Administración Pública. Ello exige profundizar en una doble dirección:

- Interna u organizativa: a partir de la evaluación de los resultados alcanzados por la Agencia Estatal de la Administración Tributaria con relación a los objetivos que justificaron su creación.

— Externa: mediante el fortalecimiento de los instrumentos encaminados a facilitar al ciudadano el cumplimiento de sus obligaciones tributarias. Se deberían reforzar los sistemas de información y asistencia al contribuyente. También cabría reclamar una mayor correspondencia entre las retenciones soportadas y el impuesto debido por el contribuyente. Las retenciones son un excelente instrumento de control de las rentas y de adecuación de los cobros y pagos originados por las actividades públicas. No obstante, en modo alguno es legítima su utilización como instrumento de financiación privilegiada para el sector público.

En torno a la privatización

Hemos dejado para el final aquellas medidas que implican una interrelación de los sectores público y privado. Es indudable que algunas actividades realizadas en la actualidad por el sector público pueden ser desempeñadas mejor por el sector privado. En tal sentido, la privatización es una opción esbozada en todos los países y debe ser objeto de especial consideración.

Desde finales de los setenta, todas las naciones se están planteando la privatización de importantes parcelas del sector público. Muchos de estos programas se destinan a aminorar la presencia de la Administración Pública. Reducen así el gasto público y pretenden enjugar paralelamente el déficit.

Las principales medidas privatizadoras se dirigen a las empresas públicas en sectores productivos y, sobre todo, a aquellas que suministran los «servicios de utilidad pública» (energía, agua, telecomunicaciones y transporte y otros servicios de carácter local, como la recogida de basuras, el alumbrado público o el servicio de bomberos). Como se trata de bienes básicos, el Estado está obligado a garantizar un suministro general, regular y en condiciones adecuadas de precio y calidad. Un análisis más detallado de este proceso puede encontrarse en este mismo informe en el capítulo «La privatización de la actividad productiva del Estado».

La privatización implica el abandono de las funciones de producción y de financiación directa por parte del sector público en beneficio de una empresa privada. Al mismo tiempo, se articula un sistema regulador (normalmente mediante la creación de una agencia pública) que fomenta la competencia, en la medida en que la misma sea posi-

ble. En todo caso, esta agencia debe garantizar unas condiciones de calidad, regularidad y precios acordes con el carácter básico de estos suministros.

Este sistema de intervención pública, de larga tradición en Estados Unidos, es el que se adoptó en el Reino Unido desde el acceso al gobierno del primer gabinete Thatcher. También se implantó en otros países de la OCDE en los años ochenta. Es la estrategia seguida puntualmente en España con algunas empresas y sectores (Iberia, Telefónica). Pero a diferencia de otros países, en el nuestro no se ha formulado aún un programa global de privatización de empresas públicas.

Sin embargo, las privatizaciones no pueden garantizar siempre una disminución del déficit público. Dependerá de las condiciones concretas de venta de activos, de la situación económica y perspectivas de rentabilidad de la empresa sometida a privatización y, entre otros posibles factores, del coste de modernización asumido por el Estado para facilitar la transmisión.

Por otra parte, hay que recordar que el abandono de empresas y sectores no significa una menor intervención pública, sino una transformación de tal intervención. Será menos directa, pero todavía esencial para regular y controlar el suministro de los servicios en las condiciones adecuadas. No obstante, las tareas de regulación serán seguramente menos necesarias en la medida en que aumente la competencia y se asegure una presión del mercado en la dirección de una mayor eficiencia. Por lo menos, esto se verificará en lo referente a precios y cantidades.

Una vía alternativa de privatización es la difusión de formas de contratación en las que el sector público deja la función productora de determinados bienes y servicios en manos del sector privado; el sector público sigue financiando el servicio y estableciendo las condiciones del suministro (*contracting-out*). Aunque estas fórmulas de contratación son antiguas, actualmente se está generalizando su uso y se está extendiendo a áreas donde antes nunca se había considerado. Tal es el caso de los servicios de limpieza de calles, recogida de basuras, retirada de vehículos mal estacionados, cobro de multas y tributos locales, correos, transportes, seguridad ciudadana e, incluso, gestión de centros penitenciarios. La eficacia de estos servicios dependerá, una vez más, de la capacidad de control que pueda desarrollar el sector público contratante.

En otros supuestos no será necesario llegar hasta el extremo de la privatización de la actividad pública –en cualquiera de las modalida-

des esbozadas– y bastará con facilitar la iniciativa privada (incluida la actuación de las organizaciones sociales) complementaria de la acción pública. El ejemplo más claro y, seguramente, también el más polémico es el de nuestro actual sistema de pensiones. Por un lado, parece muy complejo el tránsito de un sistema de reparto a otro de capitalización; por otro, no está garantizada la viabilidad a largo plazo del propio sistema de reparto. La solución más razonable estriba en una combinación de dos medidas:

— Rediseño del sistema público de pensiones, en aspectos tales como la extensión del período de cotización computable para el cálculo de la pensión, el retraso de la edad de jubilación o la reconsideración de su ámbito de cobertura.

— Potenciación de los planes privados de pensiones como instrumento complementario. Los planes de pensiones no sólo contribuyen a aliviar los problemas financieros del Estado, sino que canalizan además recursos hacia la inversión y el empleo y reducen la inestabilidad de los mercados financieros.

El tema de las pensiones está siempre de permanente actualidad⁹. A finales de 1995 hemos asistido al anuncio o presentación de numerosos estudios sobre el futuro del sistema de pensiones en nuestro país. El Colegio de Economistas de Madrid (*Las pensiones en España*), el Servicio de Estudios de La Caixa (*La reforma del sistema público de pensiones en España*), el Círculo de Empresarios y la Bolsa de Madrid y la Fundación BBV (*Pensiones y prestaciones por desempleo*) son algunas de las entidades que los han realizado o encargado. Quizá el que mayor repercusión pública ha tenido ha sido *La Seguridad Social en el umbral del siglo XXI*, un estudio económico-actuarial sobre el sistema público de pensiones en nuestro país realizado por la Secretaría General para la Seguridad Social del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

En todos ellos –con matizaciones en lo que se refiere a su urgencia y a su profundidad– se considera necesaria la reforma del sistema actual y hay un acuerdo bastante generalizado respecto a que su sustitución por un sistema de capitalización es inviable económica y políticamente. No son extrañas estas coincidencias; en el Pacto de Toledo ya se alcanzó un consenso entre todos los partidos en relación con este tema. No obstante, la apelación al Pacto de Toledo puede convertirse

⁹ En nuestro anterior Informe, *España 1994*, le dedicamos un capítulo específico.

en un recurso retórico vacío de contenidos operativos que acabe por hacerlo inútil. Hay que empezar a concretar y aplicar ya las medidas acordadas.

La progresiva conciencia que la población española va adquiriendo de lo inevitable de dichas reformas debe aprovecharse como contexto adecuado para explicar con claridad y sin demagogias –ni trágicos fatalismos ni ilusos optimismos– dichas medidas. Es una cuestión en la que nos jugamos algo más que la posibilidad de percibir unos ingresos dignos en la jubilación; nos jugamos también la credibilidad de la política como instrumento para dar respuesta a los retos comunes que la vida social y económica nos plantea.

Finalmente, la mejora en la prestación de algunos bienes y servicios públicos puede exigir la introducción de mecanismos de mercado –como los incentivos, la competencia y los precios– en la realización de determinadas políticas del ámbito público. Para concluir, nos referiremos a dos de esos mecanismos, que aparecen recurrentemente en las discusiones académicas y políticas y que han sido ensayados, incluso en España, con desigual fortuna: el sistema de vales o bonos y el de «tiques moderadores».

El sistema de vales o bonos se plantea con relación a los bienes que, dadas sus características, son susceptibles de ser producidos por el sector privado de la economía en condiciones de relativa competencia. Es una alternativa que se ha estudiado y ensayado en el terreno de la educación sobre todo. El nuevo esquema de provisión implica el abandono de la producción pública y la articulación de un sistema de financiación pública, normalmente parcial, basado en vales o bonos. Estos documentos representan transferencias monetarias a título personal que deben aplicarse obligatoriamente al pago de un servicio concreto producido en el mercado. En principio, el beneficiario tiene libertad para elegir el productor privado.

Este sistema puede tener ventajas para el titular del vale –y, en ese sentido, ser un método mejor de provisión pública– siempre que genere una competencia real entre distintas empresas productoras. Esta competencia es la que hace efectiva la libertad de elección de los usuarios. Si así ocurre, se producirá una diversificación del «producto», una reducción de costes y un aumento de la calidad del servicio. Éstos serán mecanismos competitivos para atraer a los clientes poseedores de «cheques al portador» con garantía pública de pago.

La libertad de elección favorecerá la participación de los titulares de los vales en la actividad de prestación del servicio: por ejemplo, los

padres se comprometerán más con el colegio que han elegido para sus hijos. También incentivará la respuesta de los productores a ese mayor interés de sus clientes: los colegios tendrán más en cuenta las opiniones de los padres.

Sin embargo, pueden aparecer problemas significativos de adaptación de la oferta, dificultades para que el consumidor obtenga la información necesaria sobre las distintas opciones que ofrece el mercado y, sobre todo, barreras espaciales insalvables que vacíen de contenido la pretendida libertad de elección de los consumidores. Tomando como ejemplo el caso de la educación no universitaria, parece probable que existan varios centros educativos que compitan en calidad en las grandes ciudades. En cambio, en las poblaciones pequeñas no resultaría rentable la existencia de varios centros, dado el tamaño reducido del mercado, lo que daría lugar a que aparecieran situaciones monopolísticas, ya que el traslado a otra localidad tendría un coste altísimo para el consumidor.

Las Administraciones Públicas deberán arbitrar un sistema regulador que lime las desigualdades de acceso a la información y evite diferencias sustanciales de calidad. No deben permitir que este sistema se convierta en un factor de segregación social al reservarse los centros (escuelas, hospitales) el derecho de admisión o al ofrecer servicios de mayor calidad o adicionales a cambio de un *plus* sobre el vale estatal, para atraerse a la clientela «distinguida». Un método adecuado para abordar estos problemas es la exigencia de determinadas combinaciones socioeconómicas de clientes (estudiantes, enfermos...) a los centros, para que puedan acceder a los vales.

Finalmente, hay que apuntar que a las reducciones de costes que cabe esperar del funcionamiento de este sistema de vales hay que oponer la posible aparición de algunos gastos inherentes al propio sistema. El sector público sigue siendo responsable de la financiación de estos servicios y debe seguir garantizando una prestación universal y de calidad. No sería sorprendente la aparición de un nuevo grupo de presión (*lobby*), formado por los proveedores privados de estos servicios, que coaccionaría a la Administración para aumentar las partidas presupuestarias correspondientes con el pretexto de mejorar la calidad de la prestación. Además, no hay que olvidar los costes derivados del control del cumplimiento de las normas relativas a las condiciones de elección de los beneficiarios, a la calidad del servicio y a la admisión no discriminatoria de clientes.

El sistema de precios públicos o tasas no es novedoso en nuestro país, pues viene aplicándose en muchos bienes y servicios públicos, como el transporte o la enseñanza universitaria. Lo que se debate en la actualidad es la conveniencia de extender el cobro de precios a los usuarios si el beneficio derivado del disfrute del bien o servicio es individualizable. No se privatiza la producción, sino la financiación del bien o servicio, que, al menos parcialmente, no provendrá de la recaudación impositiva y recaerá, en cambio, en el usuario o beneficiario.

Detrás de esta fórmula se esconde el *principio del beneficio* como criterio idóneo de financiación de las necesidades del sector público. No supone, obviamente, ignorar el componente redistributivo asociado a algunas formas de intervención pública. Este componente habrá de ser tenido en cuenta en el diseño del sistema. Los usuarios que paguen un precio por los bienes y servicios públicos que reciben, por reducido que éste sea, serán conscientes del coste de producción de las actividades públicas. A su vez, la demanda de bienes y servicios públicos por parte de los ciudadanos será más adecuada, por lo que se producirá una moderación del consumo y la consiguiente reducción del gasto público. Todo esto supondrá, en definitiva, un mejor ajuste de la oferta a la demanda efectiva de los usuarios.

Ésta es la idea que inspira el sistema de «tíques moderadores», que se ha aplicado, por ejemplo, en el terreno de los medicamentos y en el de la asistencia hospitalaria. Este sistema obliga a pagar un porcentaje del coste de producción de los bienes o servicios recibidos a los consumidores. Para que el objetivo perseguido se logre, es necesario que los usuarios conozcan el coste total del bien que consumen. Por ello, este método obliga a los productores públicos a su cuantificación. Este sistema permitirá también un mejor control de la eficiencia productiva de los recursos públicos. Por otro lado, los nuevos ingresos permitirán enjugar una parte del déficit público, amortiguando la presión fiscal directa.

En cualquier caso, parece necesario –incluso urgente– que, con carácter previo a la discusión sobre los instrumentos técnicos más adecuados, el debate abandone los recintos académicos y políticos y se instale en la discusión popular. Los ciudadanos deben conocer con certeza los bienes y servicios que presta el sector público y quién los recibe. También deberían saber cuál es el coste, actual y futuro, de esos bienes y servicios y quién lo soporta.

Así, podrán decidir qué rumbo quieren fijar para nuestro Estado de Bienestar y asumirán su responsabilidad en las consecuencias de la decisión adoptada.

III. INDICADORES

Las tablas 11 y 12 recogen la información desagregada por países de la Unión Europea y de la OCDE de los gastos públicos e ingresos fiscales totales en porcentaje sobre el PIB. Se completa así la información de los gráficos 1 y 2 de la Red de los Fenómenos. En la tabla 12 resulta interesante constatar en cifras el esfuerzo de control del gasto público que se está produciendo en prácticamente todos los países, aunque con mayor intensidad en los de la Unión Europea, urgidos por el cumplimiento de los criterios para acceder a la Unión Económica y Monetaria.

Es muy llamativa la evolución del gasto público en Suecia en el bienio 1991-1993: pasó del 61,3% al 72,6%. Algunos analistas han interpretado esta y otras magnitudes como la manifestación clara del final de un modelo de Estado de Bienestar. Los elevados gastos sociales y, más aún, las gravosas ineficiencias económicas que se generan acaban por hacer necesaria la reforma.

En la tabla 13 podemos ver los tipos del IVA que se aplican en los países de la Unión Europea. El tipo general de nuestro país (16%) es uno de los más bajos. Las diferencias son muy notables: desde el 15% en Alemania y Luxemburgo hasta el 25% en Suecia y Dinamarca. También en el resto de los tipos las diferencias son muy importantes. Ya hemos comentado que, dada una imposición directa bastante pareja en los distintos países, la diferencia se halla en la proporción relativa entre impuestos indirectos y cotizaciones sociales. Sin embargo, la reciente subida de un punto en los tipos del IVA en nuestro país provocó un debate en torno a los impuestos directos e indirectos. Finalmente, no se puede olvidar la importancia del proceso de armonización fiscal –en algunos impuestos y con unos márgenes de aplicación bastante amplios– hacia el que se encaminan los países de la Unión Europea. Respecto al IVA, son precisamente el número de tipos y su banda de fluctuación dos puntos fundamentales de dicho proceso.

Los datos de la Contabilidad Nacional no nos permiten actualizar más allá de 1992 las tablas 14 y 15. No obstante, consideramos interesante la evolución que recogen desde 1975 hasta dicho año. En la tabla 14 aparecen algunas magnitudes básicas de las Administraciones Públicas españolas, fundamentalmente referidas a gastos. A los datos –ya comentados– relativos al gasto público total y a la presión fiscal hay que añadir como muy significativos el mantenimiento del por-

centaje del gasto de personal y transferencias sobre el total del gasto (alrededor de un 80%) y el incremento en los gastos distributivos. Estos últimos se hallan desglosados en el apartado 2 de la tabla 15.

Los gastos sociales (pensiones, desempleo y otras prestaciones) han experimentado un aumento mucho mayor que los bienes preferentes (educación, vivienda, sanidad y otros servicios). En el primer caso se pasó de un 8,9% del PIB en 1975 a un 16,2% en 1992; en el segundo, de un 7,3% en 1975 a un 11,9% en 1992. Con seguridad, las diferencias se habrán acentuado en los tres últimos años. Son datos que ponen claramente de manifiesto la importante función redistributiva que cumplen las Administraciones Públicas en nuestro país, aunque es muy cuestionable el estancamiento del gasto en educación. En la nueva organización empresarial y económica a la que nos vemos cada vez más sometidos, el conocimiento, la formación cualificada, se convierte en el factor fundamental de desarrollo económico y también social.

Tabla 11 - Ingresos fiscales totales. En porcentaje del PIB. 1980-1994

Países	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Alemania (*)	35,2	37,7	37,7	37,4	37,6	38,1	37,7	38,0	37,7	38,2	36,7	38,1	38,9	39,0	39,2
Australia	28,4	29,3	29,6	28,6	30,1	30,1	30,8	31,0	30,6	30,6	30,7	29,1	28,6	28,7	29,3
Austria	41,2	42,5	41,2	41,1	42,4	43,1	42,9	42,3	42,0	41,0	41,3	41,8	43,3	43,6	43,2
Bélgica	44,4	45,0	46,4	46,4	47,4	48,1	47,4	47,8	46,4	44,8	45,1	45,1	45,1	45,7	46,5
Canadá	31,6	33,6	33,5	32,9	33,0	33,1	33,7	34,7	34,0	35,1	36,5	36,7	36,2	35,6	32,1
Dinamarca	45,5	45,3	44,5	46,5	47,6	49,0	50,8	51,5	51,7	50,7	48,7	48,8	49,4	49,9	51,3
España	24,1	25,4	25,6	27,5	28,8	28,8	30,6	32,5	32,8	34,6	34,4	34,7	36,0	35,1	35,0
Estados Unidos	29,3	29,7	29,6	28,1	28,0	28,7	28,6	29,9	29,5	29,7	29,4	29,5	29,5	29,7	29,7
Finlandia	36,9	38,9	37,8	37,6	39,2	40,8	42,4	40,1	43,3	43,4	45,4	46,9	46,8	45,7	47,2
Francia	41,7	41,9	42,8	43,6	44,6	44,5	44,0	44,5	43,8	43,7	43,7	43,9	43,6	43,9	44,2
Grecia	29,4	29,6	33,4	33,9	34,9	35,1	36,9	37,2	34,9	34,6	37,5	39,0	40,8	41,2	
Holanda	45,0	44,4	44,7	46,0	44,2	44,1	44,9	47,5	47,6	44,9	44,6	47,2	47,0	48,0	47,0
Irlanda	32,4	33,5	35,0	36,4	37,3	36,1	37,2	37,4	39,1	35,4	35,3	35,9	36,2	36,3	37,1
Islandia	29,2	30,2	30,6	28,1	29,7	28,4	28,5	28,9	31,5	32,5	31,4	31,4	32,2	31,3	31,1
Italia	30,2	31,4	33,7	35,8	34,9	34,5	36,0	36,1	36,7	37,9	39,1	39,7	42,1	47,8	46,3
Japón	25,4	26,2	26,6	27,0	27,1	27,6	28,4	29,7	30,3	30,3	30,7	31,3	30,8	29,2	29,1
Luxemburgo	46,0	46,4	46,6	50,8	48,8	47,4	44,8	45,2	43,9	42,2	42,5	41,7	41,9	44,6	44,8
Noruega	47,1	48,7	47,9	46,6	45,8	47,6	50,0	47,9	47,8	46,0	46,3	47,1	46,5	45,7	47,0
Nueva Zelanda	32,9	33,8	34,5	32,1	32,2	33,3	33,7	36,5	36,0	38,7	37,4	36,2	36,4	35,7	36,9
Portugal	28,7	30,4	31,1	32,9	32,2	31,6	29,4	27,6	30,1	30,8	31,0	31,7	33,4	31,4	32,6
Reino Unido	35,3	36,5	39,0	37,3	37,9	37,9	37,6	37,2	37,1	36,2	36,4	35,8	35,4	33,6	34,1
Suecia	48,8	50,1	49,1	49,8	49,5	50,0	52,5	55,4	54,8	55,5	55,6	52,7	49,9	49,9	53,3
Suiza	30,8	30,6	31,0	31,6	32,3	32,0	32,5	32,0	32,6	31,7	31,5	31,2	31,9	33,2	33,3
Turquía	17,9	19,0	18,4	17,2	14,3	15,4	17,5	18,8	17,8	18,7	20,0	21,0	22,4	23,5	22,8
Media sin ponderar															
OCDE	35,0	35,8	36,3	36,5	36,7	36,9	37,4	37,9	38,0	37,8	38,0	38,2	38,4	38,7	39,7
OCDE Europa	36,5	37,2	37,7	38,2	38,4	38,6	39,1	39,4	39,6	39,1	39,3	39,7	40,1	40,5	41,4
UE	36,7	37,3	38,4	39,5	39,7	39,6	39,8	40,2	40,1	39,5	39,6	40,1	40,8	41,4	43,0

(*) Unificada a partir de 1991.

Fuente: OCDE, *Statistiques des recettes publiques des pays membres de l'OCDE, 1965-1994*, Paris, 1995.

Tabla 12 – Gasto público no financiero de las Administraciones Públicas. En porcentaje del PIB, 1980-1994

Países	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Alemania	47,9	48,7	49,0	47,8	47,4	47,0	46,4	46,7	46,3	44,8	45,1	47,9	48,6	49,4	49,0
Austria	48,1	49,5	50,1	50,4	50,0	50,9	51,6	51,9	50,2	49,0	48,6	49,6	50,5	52,7	51,5
Bélgica	58,6	63,7	63,8	63,8	62,5	62,2	61,5	59,8	57,3	55,0	54,8	56,3	56,2	56,7	56,4
Dinamarca	56,2	59,8	61,2	61,6	60,4	59,3	55,7	57,3	59,4	59,6	58,6	59,2	61,3	63,8	63,9
España	32,2	34,9	36,6	37,7	38,1	41,1	40,7	39,6	39,5	40,9	42,0	43,5	44,4	47,6	45,6
Finlandia	38,1	39,0	40,8	42,4	42,0	43,8	44,7	45,0	44,0	42,0	45,4	53,9	59,1	60,6	58,7
Francia	46,1	48,6	50,3	51,4	51,9	52,2	51,3	50,9	50,0	49,1	49,8	50,5	52,2	55,0	54,9
Grecia	29,7	34,5	35,8	37,7	40,0	43,3	42,4	42,3	42,5	43,8	46,1	43,4	44,8	47,3	47,9
Holanda	55,2	57,1	59,1	59,7	58,1	56,5	56,1	57,7	56,3	53,8	54,0	54,6	55,3	55,7	54,4
Irlanda	48,9	50,2	53,0	53,0	51,3	52,4	53,2	50,6	47,4	40,6	41,2	42,1	42,6	43,0	43,8
Italia	41,9	45,9	47,6	48,7	49,3	50,9	50,7	50,2	50,3	51,3	53,2	53,5	53,6	56,6	53,9
Portugal	25,5	43,7	42,8	47,7	44,1	43,1	43,7	42,4	42,0	40,6	43,1	47,9	49,9	51,8	51,5
Reino Unido	43,0	44,2	44,5	44,7	45,1	44,0	42,4	40,7	37,9	37,5	39,9	40,7	43,1	43,7	42,9
Suecia	60,1	62,6	64,8	64,5	62,0	63,3	61,6	57,8	58,1	58,3	59,1	61,3	67,3	72,6	68,8
Medias															
GP UE (1)	45,1	48,7	49,9	50,8	50,2	50,7	50,1	49,5	48,7	47,6	48,6	50,3	52,1	54,0	53,1
GP POND.(2)	44,7	47,2	48,3	48,7	48,7	49,0	48,3	47,8	46,9	46,4	47,5	48,8	50,1	52,0	51,0
Australia	31,5	31,5	32,9	35,2	35,5	36,4	37,2	35,3	33,7	33,0	34,7	37,1	37,7	37,3	37,5
Canadá	38,8	39,8	44,8	45,3	45,0	45,3	44,6	43,5	42,5	43,1	46,0	49,3	50,1	49,7	47,4
Estados Unidos	31,8	32,1	33,9	33,9	32,6	33,2	33,7	33,4	32,5	32,4	33,3	34,0	35,0	34,5	33,5
Japón	32,0	32,8	33,0	33,3	32,3	31,6	32,0	32,2	31,6	30,9	31,7	31,4	32,3	34,3	35,8
Noruega	47,5	47,1	47,5	47,6	45,5	44,8	48,9	50,5	52,5	53,5	53,8	55,5	57,4	57,0	55,6
Medias															
GP OCDE (1)	42,8	45,6	46,9	47,7	47,0	47,4	47,3	46,7	46,0	45,2	46,3	48,0	49,5	51,0	50,2
GP POND.(2)	37,2	38,5	39,9	40,1	39,4	39,7	39,7	39,3	38,5	38,1	39,2	40,2	41,3	42,1	41,5

Notas: Los datos de México, Nueva Zelanda, Suiza, Luxemburgo, Turquía e Islandia (países pertenecientes a la OCDE) no se encontraban disponibles.

(1) Medias sin ponderar.

(2) Medias ponderadas en función del PIB de cada país utilizando las paridades de poder de compra de 1991.

Fuente: Elaboración CECS a partir de OCDE, *Perspectives économiques de l'OCDE*, n. 57, junio 1995.

Tabla 13 – Los tipos del IVA en la Unión Europea. En porcentajes. 1995

	Tipo general	Tipo reducido	Tipos especiales
Alemania	15	7	5-14
Austria	20	10	6
Bélgica	20	12	1-6
Dinamarca	25	–	–
España	16	7	4
Finlandia	22	12	5-9
Francia	18,6	5,5	2,1
Grecia	18	8	4
Holanda	18,5	6	–
Irlanda	21	12,5	0-2,5
Italia	19	4	9-13
Luxemburgo	15	12	3-6
Portugal	16	5	30
Reino Unido	17,5	0	–
Suecia	25	21	12

Fuente: Elaboración CECS a partir de datos del International Bureau of Fiscal Documentation.

Tabla 14 – Evolución de algunos datos significativos de las Administraciones Públicas españolas. En porcentaje del PIB. 1975-1992

	1975	1982	1985	1990	1992
Gasto público total	25,0	38,2	42,7	43,5	46,3
Presión fiscal	21,6	28,1	31,2	35,2	36,8
Déficit público	0,0	5,6	6,9	3,9	4,4
Gastos de personal y transferencias	20,2	31,1	34,9	34,0	37,4
(Porcentaje total de gasto)	(80,0)	(81,4)	(81,7)	(78,2)	(80,7)
Gastos distributivos	16,2	23,0	24,8	25,1	28,1
Servicios públicos generales	5,1	6,4	6,9	6,4	6,6
Inversión pública directa	2,7	3,1	3,7	5,1	4,3
Intereses efectivos de la deuda pública	0,5	1,0	3,2	3,5	4,2

Nota: Las anteriores partidas son agrupaciones convencionales de ingresos y no tienen carácter acumulativo.

Fuente: Valle, V., «La modernización del sector público español: una perspectiva funcional», *Papeles de Economía Española*, n. 57, 1993, p. 235.

Tabla 15 - Distribución funcional del gasto público. En porcentaje del PIB, a precios de mercado. 1975-1992

	1975	1982	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	Porcentaje de variación			
											1975/85	1985/89	1989/92	
1. BIENES PÚBLICOS	24,95	38,18	42,71	42,14	40,97	41,17	42,57	43,49	45,12	46,32	71,18	-0,33	8,81	85,65
- Defensa nacional	5,09	6,37	6,87	6,94	6,66	6,39	6,63	6,38	6,52	6,62	34,97	-3,49	-0,15	30,06
- Servicios generales	1,74	2,00	1,99	2,11	2,21	1,93	1,77	1,55	1,56	1,50	14,37	-11,06	-15,25	-13,79
- Servicios generales	3,35	4,37	4,88	4,83	4,45	4,46	4,86	4,83	4,96	5,12	45,67	-0,41	5,35	52,84
2. GASTOS DE DISTRIBUCIÓN DE RENTA Y RIQUEZA	16,15	22,99	24,75	24,14	24,20	24,22	24,45	25,10	26,47	28,11	53,25	-1,21	14,97	74,06
- Prestaciones sociales	8,89	13,47	14,32	13,96	13,81	13,86	13,94	14,41	15,30	16,23	61,08	-2,65	16,43	82,56
• Pensiones	6,89	9,77	10,67	10,38	10,19	10,11	10,19	10,35	10,75	11,42	54,86	-4,50	12,07	65,75
• Desempleo	0,48	2,61	2,68	2,58	2,50	2,45	2,43	2,64	2,97	3,22	458,33	-9,33	32,51	570,83
• Otras prestaciones	1,52	1,09	0,97	1,00	1,12	1,30	1,32	1,42	1,58	1,59	-36,18	36,08	20,45	4,61
- Bienes preferentes	7,26	9,52	10,43	10,18	10,39	10,36	10,51	10,69	11,17	11,88	43,66	0,77	13,04	63,64
• Educación	2,20	3,19	3,75	3,79	3,97	3,88	4,09	4,21	4,46	4,53	70,45	9,07	10,76	105,91
• Sanidad	3,96	4,52	4,67	4,55	4,58	4,74	4,80	4,90	5,14	5,67	17,93	2,78	18,13	43,18
• Vivienda y servicios colectivos	1,10	1,81	2,01	1,84	1,84	1,74	1,62	1,58	1,57	1,68	82,73	-19,40	3,70	52,73
3. GASTOS DE INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA	3,71	8,82	11,09	11,06	10,11	10,56	11,49	12,01	12,13	11,59	198,92	3,61	0,87	212,40
- Servicios económicos	3,24	7,85	7,65	7,10	6,63	7,21	8,03	8,47	8,09	7,36	136,11	4,97	-8,34	127,16
• Inversiones	1,82	2,68	3,53	3,49	3,29	3,67	4,39	4,85	4,69	4,12	99,96	24,36	-6,15	126,37
• Subvenciones	0,88	2,36	2,48	2,00	1,83	2,07	2,00	1,94	1,72	1,69	181,82	-19,35	-15,50	92,05
• Transferencias	0,54	2,81	1,64	1,61	1,51	1,47	1,64	1,68	1,68	1,55	203,70	0,00	-5,49	187,04
- Interés deuda pública	0,47	0,97	3,44	3,96	3,48	3,35	3,46	3,54	4,04	4,23	631,91	0,02	22,25	800,00
<i>Promemoria: PIB (miles de millones)</i>	6.023,1	19.567,3	28.200,8	32.324,0	36.144,0	40.158,7	45.044,1	50.119,9	54.820,6	58.952,0	-	-	-	-

Nota: Datos provisionales de 1991 y 1992.

Fuente: Valle, V., op. cit., p. 233.