

La reciente aparición del número 20 de la revista «Hacienda Pública Española», dedicado en su totalidad a la problemática de la Deuda Pública en España, vuelve a replantear el papel que en el pasado y en el presente han desempeñado las emisiones de Deuda.

La Deuda ha sido tradicionalmente el medio más empleado para cubrir los déficits presupuestarios. El presupuesto español ha venido caracterizado desde mediados del siglo XIX, y salvo para breves períodos (1), por un continuo déficit. Ante la imposibilidad de cubrir los gastos públicos con unos ingresos fiscales claramente insuficientes, hubo que acudir a frecuentes emisiones o a modificaciones fiscales que, por encima de todo, buscaban alcanzar la suficiencia presupuestaria (2).

La insuficiencia presupuestaria, que obligó a constantes emisiones de Deuda, ha tenido unos efectos altamente perjudiciales. Al hecho de que, en opinión del profesor Jordi Nadal, a ella puede achacarse el fracaso de la revolución industrial en España (3), o de que fuese la causa en parte de ciertos movimientos sociales o políticos (4), debe sumarse a que el mecanismo montado para colocar la Deuda, tanto exterior como interior, y las cada vez mayores cargas financieras no hicieron sino producir un fuerte crecimiento de los precios, así como un constante deterioro del tipo de cambio de la peseta en el exterior.

Por ello no resulta extraño que las modificaciones de nuestro sistema impositivo hayan venido marcadas a lo largo de la historia por esa búsqueda de la suficiencia, despreciándose otras metas como la de la equidad, lo que ex-

plica las características que fue adoptando (elevado peso de la tributación indirecta, por ejemplo).

Pero, ¿por qué tanta insistencia en la suficiencia y esa inquina contra el déficit presupuestario? Ya hace más de cuarenta años, John Maynard Keynes asignaba al presupuesto un papel instrumental para conseguir un fin esencial: el pleno empleo, y por ello afirmaba la necesidad de estimular la economía en ocasiones mediante un déficit presupuestario (causado por un crecimiento del gasto público o por una reducción en los impuestos que permitiese aumentar el gasto privado). Pero como Emilio Canseco señalaba recientemente (5), «una cosa es que se produzca un déficit, y otra que se produzcan normalmente déficits la mayor par-

mera en España que no tuvo por causa la búsqueda de la suficiencia, sino que buscó racionalizar el sistema imperante al mismo tiempo que buscaba conseguir una cierta equidad.

Y, en efecto, el sistema fue suficiente..., sólo hasta muy recientemente. En 1969 hubieron de introducirse «ciertos retoques» en algunos impuestos, pero aun así, en los últimos años ha habido de nuevo que emitir Deuda Pública (7), y lo que es más importante; se ha reducido fuertemente el incremento del gasto público como medio de lograr que el déficit fuese reducido.

La situación en los próximos años va a venir marcada por una clara insuficiencia, tal como demuestran Lagares y Sevilla o Emilio Canseco en los artículos ya

respondan con una insuficiencia impositiva, significarán una detención mayor de fondos del ahorro interno, a los que la empresa privada debe y deberá acudir cada vez con mayor intensidad, por su menor ahorro (8), para financiar sus inversiones.

3.ª Las emisiones de Deuda pueden ser el modo de evitar una reforma fiscal que cleve los ingresos y reparta mejor el peso de la carga tributaria, y no cabe duda de que, como señala Canseco, se ha elegido por nuestras autoridades el emitir Deuda Pública para financiar la insuficiencia del presupuesto.

Por todas las razones anteriormente expuestas, parece clara la necesidad de una reforma fiscal profunda que haga salir a España del último lugar de entre todos los países de la OCDE respecto a su presión fiscal. Pero esta reforma fiscal no debe buscar solamente la suficiencia, sino también la equidad, ya que de no ser así, no hará sino perpetuar la actual situación de injusticia y alto fraude (9) existente actualmente.

Una presión fiscal más elevada pero mejor distribuida haría menor el grado de injusticia y ayudaría a evitar el fraude, al mismo tiempo que es requisito necesario para «elevar las dotaciones de capital social (destinadas a producir más y mejores servicios sociales: sanidad, educación, Seguridad Social, vivienda) y de utilidad pública que reclaman el crecimiento de la urbanización, la necesidad de mejores comunicaciones...» (editorial de «Hacienda Pública...» núm. 13). En última instancia, cambiaría el panorama de la mayor parte de los españoles, que se ven constreñidos hoy por la forma de crecimiento económico seguida, a tener más electrodomésticos, pero no tener carreteras suficientes, colegios para sus hijos u hospitales adecuados (10) (salvo, claro es, que sus rentas elevadas, y poco gravadas les permitan pagar esos servicios mediante fórmulas de «peaje» o sus equivalentes). ■ ANTONIO GARCÍA DE BLAS.

(8) Como en ese editorial se afirma, el ahorro interno, a causa especialmente del ahorro de las empresas, ha visto decaer su participación en el PNB a partir del 65.

(9) La opinión de los contribuyentes sobre estos temas puede verse en «La evasión fiscal en España», por M. G. Margallo y J. García López, «Hacienda Pública Española», núm. 8, 1971.

(10) La preferencia de los contribuyentes en la distribución del gasto público en el momento actual viene recogida en el artículo de J. García López, «El presupuesto y la opinión pública», «Hacienda Pública Española», núm. 19, 1972.

LA DEUDA PÚBLICA Y EL PRESUPUESTO ESPAÑOL

te de los años, aun sin quererlo, como consecuencia de la insuficiencia de los ingresos para satisfacer las necesidades crecientes». En efecto, tampoco en España el sistema fiscal puede desempeñar una función estabilizadora, dado que la única preocupación se centra en la búsqueda de la suficiencia, y el déficit se producía, fuese o no deseado (6).

Pero volvamos al presente. La reforma tributaria del 57 fue la base de nuestro actual sistema impositivo, y como todas las anteriores, fue inspirada por la idea de obtener la suficiencia. Cosa que se consiguió. No es por ello extraño que la posterior reforma de junio del 64 fue quizá la pri-

citados. En efecto, según los primeros, las necesidades de financiación harán necesaria la emisión de nuevos volúmenes de Deuda en los próximos años.

Detrás de esas emisiones de Deuda hay varias consecuencias claras:

1.ª Las emisiones de Deuda, como forma de financiar el gasto público actual, tienden a trasladar el pago de dichos gastos a las generaciones futuras, ya que los pagos de intereses y amortizaciones se harán en base a la recaudación impositiva que de ellas se obtenga. Así, estos contribuyentes, sin haber aprobado estos gastos (aun cuando puede que se beneficien de los bienes y servicios con ellos financiados), tendrán que financiarlos.

2.ª Como señalaba el editorial del número 13 de «Hacienda Pública Española», «mayores emisiones de Deuda Pública que se co-

(7) Se emitió Deuda Universitaria en 1968 y 1969 y Deuda para Inversión en 1971 y 1972, estando prevista la emisión nuevamente en 1973.

(1) Sólo en 1866-67 y 1893-94, en el siglo pasado, y de 1900 a 1909 y a partir del 57 en este, no se producen déficits. Recogido de «Sistema fiscal español y comparado», Enrique Fuentes Quintana y César Albiñana, Facultad de Ciencias Económicas, Madrid, 1968.

(2) M. J. Lagares y J. V. Sevilla definen la suficiencia en su artículo del número 13 de «Hacienda Pública Española» como «capacidad de un sistema tributario para lograr la financiación de los gastos públicos necesarios para cubrir los objetivos aceptados de la política económica».

(3) Tesis mantenida en su conferencia del 23 de febrero de 1973, en el Colegio Mayor Santa María del Espíritu Santo, de Madrid.

(4) Hipótesis del economista Francisco Fernández Marugán, que en una conferencia posterior en ese mismo Colegio Mayor planteó que los sucesos de la Semana Trágica pudieron venir explicados en parte por el fuerte incremento recaudatorio que en búsqueda de la suficiencia trajo consigo la reforma fiscal de Villaverde a comienzos de nuestro siglo, en un momento en que la economía española mostraba claros síntomas de depresión.

(5) E. Canseco (capítulo IV), «Política fiscal», del libro «Política económica de España», Ed. Guadiana, Madrid, 1972.

(6) En España no se puede hablar de la existencia de una política fiscal coherente con la evolución de la economía. Aquí no existen controversias posibles sobre política monetaria o política fiscal. Entre seguidores de Friedman o Keynes. Al casi no existir la segunda, no hay problema.