

EL MUNDO

Martes, 27 de septiembre de 2005. Año XVII. Número: 5.768.

OPINION

TRIBUNA LIBRE

Presupuestos: cartas marcadas

MANUEL LAGARES

El principio del otoño señala el comienzo de un periodo que, desde el ámbito económico, se considera como el trimestre de la política fiscal, al discutirse y aprobarse por las Cortes los Presupuestos Generales del Estado que la contienen. Este año da la impresión de que ese debate, cualesquiera sean los apoyos que el Gobierno consiga, será más tenso que otras veces pues conjugará factores muy conflictivos respecto a gastos e ingresos. El primero de ellos lo constituirán los compromisos del Gobierno con otras fuerzas políticas; el segundo, el creciente influjo de quienes propugnan la inversión pública como motor del crecimiento económico; el tercero, la modificación del Pacto Europeo de Estabilidad y la relajación de la disciplina presupuestaria; el cuarto, las promesas electorales en el ámbito tributario y, finalmente, el quinto, la presión de los nacionalistas respecto a la financiación autonómica. Cinco cartas marcadas que pueden provocar efectos de alto riesgo para la economía española.

Los compromisos del Gobierno con los partidos que le apoyen, adquiridos o aún pendientes, han de influir sobre el nivel de los presupuestos, pues incluirán componentes de gasto público que, en opinión de algunos de esos partidos, no admiten más demoras. Como esas opiniones irán endureciéndose con rapidez en las próximas semanas, es posible que el impacto de tales demandas sobre los Presupuestos acabe siendo apreciable, por mucho que se pretenda reducirlas o posponerlas para mejor ocasión.

Más sutil, pero no menos importante, será la presión proveniente de quienes creen que la inversión pública en un país ya desarrollado y con una razonable dotación de capital social sigue siendo el factor clave del crecimiento de la producción. No propugnarán reducciones de los gastos públicos corrientes para compensar el crecimiento de los de capital sino que pretenderán, sin decirlo, más sector público y menos sector privado. Suelen olvidar quienes así piensan que el efecto de las inversiones públicas sobre la capacidad de producción -su efecto oferta- puede llegar a ser negativo si esas inversiones se financian con impuestos o con más deuda pública, al inducir descensos de la inversión

privada, y desastroso casi siempre cuando tales inversiones se orientan hacia actividades directamente productivas. Sólo será positivo ese impacto si las inversiones, además de financiarse adecuadamente, se materializan en redes de infraestructuras de necesidad bien probada o en algunos ámbitos de la enseñanza, la investigación o la salud, al crear economías externas para las inversiones privadas, que serán las que realmente acaben generando esa mayor capacidad de producción. De ahí que, salvo en una situación de coyuntura muy deprimida -que no es precisamente la española de hoy- la forma más prudente de plantear más inversiones públicas sea a costa de reducir gastos corrientes y no mediante mayores impuestos o aumentos de la deuda pública, pues se elevaría el coste de uso del capital afectando negativamente a las inversiones privadas y reduciendo la capacidad futura de crecimiento.

Algunas inversiones públicas quizás encuentren hoy mayor justificación debido al largo auge de la construcción en España, pues se reducirá nuestra capacidad para crecer en el futuro si la mayoría de las inversiones privadas continúan siendo puramente residenciales, aunque la vivienda haya sido uno de los motores del periodo más largo de crecimiento de nuestra economía en muchas décadas. Pero tampoco deberían financiarse esas mayores inversiones públicas mediante impuestos o aumentando la deuda, porque elevarán el coste de uso del capital para el sector privado. Además, la demanda de viviendas no es infinita y terminará por reducirse a medida que se satisfaga, aumentando el peso relativo de los restantes componentes de la formación bruta de capital, lo que probablemente esté ocurriendo ya hoy.

El cuestionamiento en Europa del equilibrio presupuestario y las modificaciones del Pacto de Estabilidad se esgrimirán también para pedir aumentos del gasto público, pues al cambiarse la regla del equilibrio anual de gastos e ingresos por otro global a lo largo del ciclo podrían plantearse presupuestos con déficit en los años deprimidos para compensarlos con superávits durante la fase expansiva, evitándose así que el sector público acentuase el ciclo en lugar de atenuarlo. La idea, de evidente corte keynesiano, es brillante en apariencia y podría justificar aumentos del gasto público limitados temporalmente. Sin embargo, confrontada con la realidad, es fácil apreciar que olvida, en primer término, que la política cíclica, reiteradamente ensayada, ha fracasado casi siempre debido a que casi nadie -incluido Greenspan- ha sabido casi nunca anticipar con precisión cuándo comenzaba la depresión o la expansión en un ciclo; y, en segundo lugar, porque cuando el sector público se dedica a gastar más en la fase depresiva, es difícil que pueda luego gastar menos en la expansiva, porque los gastos iniciales en inversión suelen transformarse en gastos corrientes durante los años sucesivos, en cuantías incluso más elevadas que las iniciales. Y, además, porque nadie podría mantener hoy, para justificar un gasto público más elevado, que la economía española se encuentre

deprimida cuando, según las previsiones oficiales, su crecimiento quizás alcance el 3,3% en 2006.

Debería, por el contrario, reducirse el peso relativo del gasto público respecto al PIB en esta etapa expansiva impulsando un apreciable superávit en las cuentas públicas durante el próximo año, lo que ayudaría a reducir nuestro déficit exterior, superior ya al 7% del PIB y síntoma evidente de que la economía española, incapaz de competir con otras en el exterior y en el interior, tiene muy serios problemas de futuro. Ese déficit exterior, cuyo impacto negativo se evita temporalmente por nuestra pertenencia al euro, constituye una grave hipoteca cuya reducción exige de un fuerte superávit público. Superávit que, para no elevar los impuestos desanimando a las inversiones y a la producción privada, tendría que conseguirse reduciendo gastos y no aumentándolos.

En cuanto a los ingresos, las previsiones gubernamentales son quizá demasiado optimistas, pues éstos podrán verse influidos negativamente por las promesas pendientes respecto al IRPF y por la presión de los nacionalismos respecto a la financiación autonómica. La verdad es que en el IRPF no hay necesidad de reformas inmediatas, pues se han cerrado hace poco dos muy importantes: el impuesto es más flexible y progresivo que antes y en la campaña de sus declaraciones finales no se han generado este año, como en otros tiempos, críticas ni protestas de importancia. Los españoles parecen habituados a su IRPF e, incluso, les resulta ahora menos incómodo aunque, sin duda, a todos nos gustaría ganar más y pagar menos.

No ocurre así con el impuesto de Sociedades, cuya última reforma de fondo, la de 1995, fue buena pero acusa ya el paso del tiempo de forma muy visible. Un tiempo en el que la economía mundial se ha globalizado fuertemente, muchas empresas se han hecho transnacionales y las normas de contabilidad han cambiando sustancialmente, alterando la propia definición del beneficio objeto de gravamen. Por eso hay que reformar este impuesto, aunque eso no sea lo que se haya prometido con mayor énfasis ni lo que proporcione más votos. Se debería reducir con urgencia el tipo impositivo de las sociedades, pero también ofrecer un tratamiento más adecuado a las empresas transnacionales, una regulación más eficiente de los precios de transferencia entre filiales y matrices, la compensación de pérdidas a nivel internacional... temas que, junto con otros similares, hacen muy necesaria esa reforma.

La presión de los nacionalistas respecto a la financiación autonómica será otro factor no despreciable en la configuración de nuestra política fiscal para el próximo año. No se insistirá sobre ello porque no existen alternativas razonables para esa financiación muy distintas a las que ya ofrece el sistema vigente y porque la generalización del cupo vasco y navarro al resto de España o a partes significativas de su territorio podría conducirnos a épocas anteriores

a 1845 cuando, con varios siglos de retraso y no pocos esfuerzos, se logró finalmente la unificación fiscal del país. Esa unificación fue condición indispensable para lograr la unidad de mercado y abrir así las puertas al desarrollo económico español de la segunda mitad del siglo XIX. Ni que decir tiene que la generalización del sistema de cupo rompería, además, la solidaridad interregional, indisolublemente unida a la idea de Nación. Pero, pese a estas consideraciones, la presión de los grupos nacionalistas irá en aumento y constituirá un factor de mucho peso en la configuración de nuestra política fiscal para el próximo año.

Como esa política constituye el instrumento más importante que queda a los Estados miembros de la Unión Monetaria Europea y como los factores que acaban de describirse pesarán fuertemente en su definición definitiva, no cabe duda de que el último trimestre de este año, el trimestre de la política fiscal, puede ser decisivo para el futuro económico de España. Por eso hay que desear mucha suerte a quienes tienen la responsabilidad de su diseño. La van a necesitar y nosotros también, como españoles.

Manuel Lagares es catedrático de Hacienda Pública y miembro del Consejo Editorial de EL MUNDO.

© Mundinteractivos, S.A.