

DR 29 449

Estás escuchando Revista de Derecho, un programa de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Educación a Distancia. A continuación, hablamos con el profesor de Hacienda Pública, don Pablo de Diego, para que nos explique y nos aclare los conceptos de la última unidad didáctica, el presupuesto y los fines del sector intervencionista. Buenas noches, profesor de Diego.

Buenas noches. Para iniciar el tema de esta noche, una primera cuestión. ¿De quién parte el planteamiento del presupuesto como un instrumento para corregir los desequilibrios de la economía? Sí, bueno, probablemente hay que cifrar en Keynes y en su época los primeros apuntes sobre el tema que nos ocupa.

El título del tema de hoy, presupuesto y fines del sector público intervencionista, nos trae la idea de que el presupuesto va a servir, a partir de los años 30 aproximadamente, para abandonar la vieja idea liberal del equilibrio automático del presupuesto y considerar que el Estado y el sector público, a través del mecanismo presupuestario, va a conseguir realizar los ajustes necesarios en la economía. Repito que es probablemente Keynes el que tiene un mayor protagonismo en este aspecto, al darse cuenta que los mecanismos correctores de la renta nacional, en el aspecto de que si se deja la renta nacional, digamos, en un mercado puramente liberal, que aumente o que disminuya el caudal de impuestos y de gastos, van a aumentar y disminuir en el mismo sentido que lo hace la renta nacional y, consecuentemente, en épocas de recesión, por ejemplo, esta idea recesiva, si no se ajusta por parte del sector público, va a traer consigo que la recesión se provoque aún más o se profundice aún más. Consecuentemente, Keynes llega a la conclusión de que para obtener el pleno empleo de los recursos es necesario un dirigismo económico por parte del Estado, es decir, es necesario un intervencionismo estatal.

Después, Lerner, como otros autores, profundiza en estos conocimientos y se llega ya a una conclusión, hoy universalmente aceptada, que el sector público ha de intervenir en la economía a través, precisamente, de esos fines que busca el sector público en su comportamiento económico, cuáles son la asignación y distribución de los recursos, estabilidad de precios y pleno empleo de los recursos y, por último, un logro del crecimiento económico deseable en toda sociedad occidental con un mecanismo de economía de mercado. ¿Qué figuras presupuestarias vienen a completar la del presupuesto equilibrado? Sí, una vez que se abandona la idea del presupuesto equilibrado como deseable, puesto que demuestra una innecesaria rigidez, empiezan a aparecer una serie de figuras presupuestarias. En primer lugar está la idea del presupuesto cíclico, es decir, la idea del presupuesto cíclico viene a decir que la economía se mueve por ciclos de duración superior a un año, de tal manera que, si el presupuesto normalmente, como documento contable y equilibrado, se presenta al cabo de un año, lo que es cierto es que la economía se mueve muchas veces por otros derroteros y los ciclos económicos son muchísimo más largos que el ciclo presupuestario.

Consecuentemente, para lograr un equilibrio a corto o medio plazo es necesario hacer un planteamiento no de un año, sino de tres o de cinco, etcétera. Esto es un primer apunte para corregir estos defectos del presupuesto equilibrado, del presupuesto anual clásico y, posteriormente, se ve que la figura quizá no es tan enormemente correcta como parecía en un principio, puesto que es muy difícil prever la duración de los ciclos, es muy difícil saber en qué momento de esos ciclos nos encontramos y, también, pues estos ciclos de la economía pueden ser corregidos moderadamente, pero nunca suprimidos en principio. Esto por lo que se refiere al presupuesto cíclico.

Luego aparece una figura que es precisamente para evitar estos ciclos que se den con demasiada repetición o que pueden ser a previstos. Se construye la figura del presupuesto de estabilización automática. ¿Qué significa esto? Bueno, pues ni más ni menos que establecer algunos estabilizadores automáticos, normalmente impuestos, para que en un momento dado, que la economía esté en recesión o expansión, puedan utilizarse estos impuestos, esta política fiscal o incluso el gasto público también, como un estabilizador automático, pero teniéndolo ya previsto.

Es decir, en la medida que se vea que la recaudación presupuestaria disminuye o aumenta, establecer algún estabilizador automático, es decir, un mecanismo automático de corrección de esos desequilibrios. Posteriormente al presupuesto de estabilización automática aparece otra figura, como puede ser la del superávit de pleno empleo. El superávit potencial de pleno empleo supone que normalmente se está, a veces, construyendo el documento presupuestario sobre un nivel ineficiente de empleo de los recursos.

Entonces, debe potencialmente de hacerse un proyecto sobre cómo funcionaría la economía con el pleno empleo de los recursos y sobre eso estabilizar los impuestos y los gastos, los impuestos y los gastos públicos. Entonces, si se sabe que con un nivel potencial de pleno empleo se obtendrían unos impuestos por valor de X, los gastos han de ser elevados hasta un nivel de X para que sea precisamente este gasto el detenedor necesario para que la economía crezca y, consecuentemente, recaudar los impuestos al nivel que sería deseable o potencial de pleno empleo. Posteriormente, luego aparecen otras figuras, presupuesto base cero, presupuestación por programas, en fin, que lo que vienen es a complementar un poco estas ideas y a tratar de paliar los defectos del presupuesto clásico.

El presupuesto base cero supone, pues como su propio nombre indica, reducir al mínimo los gastos de tal manera que se presupuesta partiendo de las unidades administrativas más bajas y discutiendo uno a uno sus gastos, por muy nimios que sean, y de esa forma pues parece que se obtienen ahorros, por lo menos en una primera fase presupuestaria, a pesar del defecto que supone el hecho de tener que ocupar la unidad administrativa en esa presupuestación durante un tiempo, con lo cual es menos eficiente, obviamente. Por último, pues ya como forma más importante, se puede hablar del presupuesto por programas que suponen, ni más ni menos, que realizar la presupuestación con arreglos objetivos determinados por partidas que implican programas de actuación en grandes sectores de la economía o en grandes sectores de los

bienes públicos suministrados por el sector público, como puede ser sanidad, educación, etcétera. Profesor de Diego, ¿puede utilizarse el presupuesto para lograr el crecimiento económico? Evidentemente, normalmente el presupuesto es casi la gran arma que tiene el sector público para dirigir la economía en un sentido o en otro, entonces pues dentro de los fines que hablábamos antes de la hacienda pública o de sus ramas o funciones está desde luego la del crecimiento, el presupuesto puede y debe utilizarse para lograr crecimiento económico.

¿Cómo se consigue esto? Pues normalmente hay que ver las figuras, es decir, la estructura de impuestos y gastos que favorece y que perjudica el crecimiento. Lógicamente hay unos impuestos que influyen más que otros en el crecimiento económico. Todos los impuestos directos, cualquier subida de impuestos directos, supone de alguna forma una corta pisa al ahorro y a la inversión desde el punto de vista de la persona física, pues sería una corta pisa al ahorro desde el punto de vista de las personas jurídicas, de las sociedades, pues si se está elevando los impuestos directos o se mantienen en un nivel alto, lógicamente decrece el ahorro empresarial y eso se va a anotar en la inversión y, consecuentemente, en el crecimiento potencial futuro.

Hay distintas figuras dentro de los impuestos que podrían ser más aconsejables para favorecer el crecimiento. Evidentemente, los tratos de favor a las plusvalías, el evitar, por ejemplo, la doble imposición de los dividendos que se produce en el impuesto de sociedades cuando se graban los dividendos de las sociedades, cuando se generan en dicha sociedad y luego nuevamente cuando llegan a manos de las personas físicas que tienen de alguna forma que reflejar en su renta los dividendos percibidos de las sociedades. Pues bien, esto de alguna forma está penalizando la eficiencia de esa sociedad y, por tanto, está disminuyendo su capacidad de ahorro empresarial.

Luego, lógicamente, también favorecería el crecimiento o favorece el crecimiento cualquier figura impositiva que tenga un trato de favor sobre la riqueza, la riqueza humana y la riqueza no humana, puesto que, de alguna forma, eso también puede ser un impulsor, es decir, la capacidad de ahorro de los individuos sumada genera un ahorro nacional global y que tiene también una influencia muy directa. Por tanto, ya digo que es muy positivo el hecho de que el presupuesto se centre a veces en esa idea de que el crecimiento económico es deseable dentro, lógicamente, de un pleno empleo de los recursos o de un nivel eficiente de empleo de los recursos. Para lograr la redistribución de la renta, ¿puede utilizarse también el presupuesto? Sí, también, lógicamente, incluso el presupuesto actúa en este sentido.

Pensemos que en la simple asignación que hace el presupuesto, por ejemplo, en relación a los gastos en bienes públicos, estos bienes públicos de los cuales hay consumidores libres de cargas o consumidores que no pagan impuestos por sus bajos niveles de renta, esos bienes públicos, repito, son utilizados por esos individuos. Entonces, si son financiados con impuestos y estos impuestos se han establecido con una regla de la capacidad de pago, de tal manera que quien más tiene, más paga, obviamente estamos ante una figura de redistribución. Se está

redistribuyendo la renta vía bienes públicos, vía el establecimiento de bienes públicos por parte del sector público.

Por otro lado, también en este aspecto influiría la redistribución, la redistribución influiría en las medidas fiscales de las que hablábamos antes, es decir, cualquier tratamiento de favor de las plusvalías, la desgravación por inversiones, cualquier figura que de alguna forma anime al inversor empresarial o a invertir o derivar recursos libres hacia productos o hacia figuras que traten de hacer crecer su empresa o su negocio, estamos lógicamente ante una figura también a la larga redistributiva. Desde el punto de vista fiscal, desde el punto de vista no fiscal, pues el Estado, el sector público puede intervenir de diversas maneras, estableciendo salarios mínimos que de alguna forma aseguran el mínimo de subsistencia a todo trabajador, ofertando la formación de empleo, formación particular de los trabajadores, en fin, hay una serie de medidas redistributivas que pueden ser establecidas perfectamente por el presupuesto. Y una última pregunta para cerrar esta visión global que está dando sobre el tema de esta noche, el presupuesto y los fines del sector público intervencionista.

¿Qué es más idóneo, qué es mejor, una política fiscal o una política monetaria? Sí, esto engloba un poco todas las cuestiones anteriores y es un tema, bueno, muy debatido y muy controvertido. Estábamos hablando siempre hasta ahora de política fiscal, es decir, política de gastos e ingresos públicos, pero no podemos olvidar la validez de la política monetaria. La política monetaria, al influir sobre la circulación de dinero, parece administrativamente más cómoda, puesto que depende de la única decisión del agente monetario más importante, que es el banco central o el banco emisor, y no tiene que pasar por un proceso de aprobación legislativa, como los impuestos o los gastos públicos, a través del presupuesto, etcétera.

Y entonces pues tiene una verdadera influencia en, digamos, en el mecanismo de circulación del dinero y sobre todo, lógicamente, en la idea de los tipos de interés. Los tipos de interés, su subida y su bajada son los que animan o desaniman al inversor y los que nos hablan de la liquidez existente de la economía y de la marcha de la economía. Normalmente parece que política fiscal versus política monetaria, es decir, intentar excluir la una con la otra, pues parece incorrecto, es decir, normalmente ya desde los años 60 se viene aceptando que hay que seguir una política mixta y que en cada momento pueda corregir los desequilibrios.

La política fiscal, efectivamente, es administrativamente más lenta, puesto que hasta que se pone en marcha un mecanismo impositivo, pues pasa un tiempo y la política monetaria, pues depende de una sola decisión. En un momento dado se baja o se suben los tipos de interés legal del dinero y, de alguna forma, se interviene más rápido en la economía, es decir, se opera más rápido dentro de la economía, pero ambas creemos que no deben de ser incompatibles. Normalmente se buscan objetivos compatibles entre ambas.

Como sabe, este es el último programa de revista de derecho que estamos dedicando a los alumnos de tercer curso. ¿Tiene entonces que dar algún consejo u orientación a estos en relación a las próximas pruebas presenciales? Sí, tanto en junio como en septiembre hay una

pequeña novedad sobre los ejercicios, únicamente que es que el programa de la asignatura hablaba de que el tiempo de duración de los exámenes sería de hora y media. En febrero, pues fue de dos horas y, bueno, creemos que normalmente debe de sobrar tiempo, incluso con la hora y media que se pone tanto ahora en junio como en septiembre.

El sistema sigue siendo el mismo. Seis preguntas cortas, por favor, a contestar las seis y una pregunta larga a elegir de dos que, en fin, esperamos que no sorprendan a nadie, puesto que son preguntas que creemos básicas dentro de la asignatura y que estamos, pues, casi seguros que todos ustedes realizarán con corrección. Insisto que la duración del examen va a ser de hora y media tanto en junio como para los dos ejercicios de las dos pruebas presenciales en la convocatoria de septiembre.

Pues ya nada más, gracias profesor Pablo de Diego por su colaboración a lo largo de este curso en este espacio radiofónico. Muchas gracias a ustedes.