

Los límites económicos del Estado del Bienestar

Juan Gómez Castañeda

1. Introducción

El Estado del Bienestar es la expresión del consenso político, económico y social en torno al que se organiza la vida europea al final de la segunda guerra mundial. Con el patrocinio doctrinal de las teorías keynesianas, expresadas pocos años antes en su obra esencial, *Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero* (1936), las políticas que definen este nuevo modelo se centran en el intervencionismo económico estatal, en la socialización de la producción y en la redistribución social, basada en amplios programas de seguridad social y servicios sociales.

Sin embargo, no es esta proyección socialmente benefactora la que caracteriza en exclusiva a este modelo. Estamos de acuerdo con autores como James O'Connor, Ian Gough y otros representantes de las nuevas corrientes teóricas preocupadas por el estudio del Estado del Bienestar desde la perspectiva de la economía política en las décadas de los setenta y de los ochenta, que sus funciones esenciales serían realmente las de legitimación, acumulación y reproducción.

La función de *legitimación* es la que define esa tarea de creación de un amplio consenso político y social en torno al modelo de economía capitalista de mercado después de la segunda guerra mundial. El Estado benefactor lo consigue mediante la provisión de un conjunto de servicios sanitarios y sociales y atendiendo, además, las prestaciones a las clases pasivas, seguro de desempleo, etc.

La función de *acumulación* atendería las exigencias del sector privado de la economía en forma de apoyos y protección al sector productivo mediante subvenciones, inversiones públicas, desgravaciones fiscales, etc.

La función de *reproducción* —añadida por Gough a las dos tradicionales, reconocidas por autores como el señalado O'Connor y que, más bien, las engloba— u organización estatal de la reproducción social, no sería sino la intervención del Estado en el proceso de producción social del individuo (reproducción biológica, consumo económico y socialización). Esta función de reproducción comporta dos modalidades: el salario social (conjunto de beneficios en dinero o monetarios transferidos a la población

activa o no activa que aumentan la capacidad de compra de una población: pensiones, desempleo, etc.) y el consumo social (servicios que se consumen directamente como valores de uso de la población activa y no activa: sanidad y educación, por ejemplo).

El desarrollo del Estado del Bienestar comportó la contradictoria necesidad de compaginar la lógica de la producción industrial en la búsqueda del beneficio y la lógica de la necesidad humana, lo que convierte a las instituciones estatales en mediadoras entre el capital y el trabajo, además de en órganos de intervención en los procesos económicos o de acumulación.

Pero el cumplimiento de estas funciones exige unas premisas económicas como las que se dieron en los países de la Europa occidental durante la etapa de prosperidad que alcanzó desde 1945 hasta 1973, prácticamente de una manera ininterrumpida: el pleno empleo, fuertes índices de crecimiento del PIB y una expansión de la actividad económica permitieron la financiación de los amplios programas de gasto público social requeridos por este nuevo modelo de Estado a través de impuestos personales progresivos y de cotizaciones sociales, ligadas a una consistente actividad productiva (J. Velarde Fuertes, 1994).

Sin embargo, la evidente vinculación de este modelo de bienestar a un contexto económico expansivo plantea el principal problema, que será el objetivo primordial del que nos ocuparemos en este trabajo: Los límites económicos del Estado del Bienestar.

¿Qué ocurrirá cuando varíen aquellas premisas económicas y la crisis se instale en los países beneficiarios del estado benefactor? La respuesta es sencilla: aparecerán graves problemas de financiación de las actividades del Estado a través de los impuestos, ya que éstos vienen limitados por la necesidad de eliminar o, al menos, reducir los efectos perturbadores que generaría una imposición excesiva sobre la utilización eficiente de los recursos económicos.

Estos problemas financieros del Estado del Bienestar definen la denominada *crisis fiscal*, marcada por la incapacidad de los ingresos fiscales para cubrir los gastos del Estado y, consecuentemente, por la aparición del déficit público y el endeudamiento permanente y estructural de las Haciendas Públicas, todo ello en el marco de las crisis económicas que se vienen manifestando a partir de la segunda mitad de los años setenta.

Saldo presupuestario del sector público
Déficit (-), o superávit (+), en porcentaje sobre PIB

	1989	1990	1991	1992	1993 (A)	1994 (P)
EE.UU.	-1,5	-2,5	-3,4	-4,5	-3,6	-2,7
Canadá	-3,0	-4,1	-6,1	-6,6	7,0	-5,4
Japón	2,5	3,0	2,4	1,5	-0,4	-2,7
G7	-0,9	-1,7	-2,5	3,9	-4,3	3,8
UE	2,9	-4,1	-4,7	-5,0	-6,0	6,1
Bélgica	-6,7	-5,7	-6,7	-7,1	-7,0	-6,4
Dinamarca	-0,5	1,4	-2,2	-2,6	-4,4	4,9
Alemania	0,2	-2,0	-3,9	-2,6	-3,3	-4,0
Grecia	18,3	-18,8	-15,4	13,2	-15,5	15,4
España	-2,7	-4,0	-4,9	-4,6	-7,2	-7,2
Francia	-1,2	-1,4	1,9	-3,8	5,5	-5,9
Irlanda	-3,5	-2,5	-2,4	-2,3	-2,3	3,2
Italia	-10,1	-10,9	-10,2	9,5	-9,4	-8,9
Luxemburgo	4,3	5,0	1,5	2,5	-2,5	2,3
Holanda	-5,2	-4,9	3,5	3,5	-4,0	-4,1
Portugal	-3,4	-5,5	-5,7	-3,3	-4,0	-8,2
Reino Unido	1,3	-1,3	-2,7	-6,3	-7,6	-6,8

Fuente: OCDE (*Economic Outlook*-diciembre 1993) y *Economie Européenne*.

(A) = Avance.

(P) = Previsiones.

2. Las dimensiones actuales de la crisis fiscal

Como acabamos de señalar, dos son los fenómenos que perfilan la crisis fiscal que define los límites económicos del Estado del Bienestar: el déficit presupuestario y el endeudamiento del sector público.

Sin extendernos a perspectivas históricas, que nos conducirían a la crisis de los años setenta, nos vamos a limitar a señalar las dimensiones actuales de ambos fenómenos en los principales países del mundo.

Como puede observarse en el cuadro anterior, el saldo negativo de las cuentas públicas es una constante en todos los países analizados. Destaca la media de los países de la Unión Europea, que se mueve en torno al - 6 % durante los dos últimos años, con una clara tendencia creciente desde finales de la década de los ochenta. El dato español es más negativo, situándose en el entorno del - 7 %, pero siendo superado por los de Grecia, Portugal e Italia, conjunto de países periféricos en los que el Estado del Bienestar presenta mayores problemas de supervivencia (o, en algunos casos, de implantación).

Este panorama poco alentador se agrava notablemente al considerar este segundo cuadro:

Endeudamiento del sector público
Deuda Pública en porcentaje sobre el PIB

	1989	1990	1991	1992	1993 (A)	1994 (P)
EE.UU.	53,2	55,4	58,9	61,7	63,4	64,1
Canadá	57,9	58,8	60,5	62,8	65,7	67,9
Japón	70,6	69,8	68,2	67,3	68,3	70,3
G7	57,9	58,8	60,5	62,8	65,7	67,9
UE	56,5	57,2	58,8	60,9	65,9	69,7
Bélgica	127,9	128,3	129,5	131,9	138,4	140,4
Dinamarca	66,4	66,4	71,7	73,4	78,5	81,3
Alemania	41,8	43,5	44,6	44,8	48,9	49,8
Grecia	85,9	95,3	100,9	106,7	113,6	120,1
España	44,4	45,5	45,5	48,2	55,9	60,7
Francia	34,4	35,4	35,5	39,5	44,1	50,1
Irlanda	102,7	96,1	95,9	91,6	92,9	89,8
Italia	95,6	97,8	101,4	108,0	118,1	119,8
Luxemburgo	8,3	7,0	6,2	7,3	10,0	12,2
Holanda	79,2	78,8	79,0	79,7	83,1	84,6
Portugal	72,1	68,4	67,4	63,5	69,5	74,7
Reino Unido	43,1	39,6	41,0	47,3	53,2	57,6

Fuente: OCDE (*Economic Outlook*-diciembre 1993) y *Economic Europeenne*.

(A) Avance.

(P) Previsiones.

Según estos datos, la deuda acumulada de los países considerados no sólo supera, por lo general, la cifra del 60 % del PIB, máximo admitido por las condiciones de convergencia europea aprobadas en los Acuerdos de Maastricht, sino que muestra una tendencia creciente generalizada en los últimos cinco años que, en algunos casos, podría llevar a lo que se ha definido como «situación explosiva del endeudamiento».

En efecto, según un estudio realizado por el profesor José Luis Raymond (1993), tal situa-

ción se produce cuando la liquidación del presupuesto arroja un «déficit primario» (déficit existente sin contar la carga por intereses de la deuda) y, simultáneamente, los tipos de interés efectivos de esa deuda se sitúan por encima de la tasa de desarrollo nominal del PIB. Este trabajo subraya que estas condiciones ya se han cumplido en el caso español: existe déficit primario desde 1991 (3 % en 1994) y los tipos de interés efectivos de la deuda pública (aproximadamente el 5 % = 10 % de promedio de interés nominal en 1993-4,9 % de tasa de inflación)

superan a las tasas nominales de crecimiento del PIB desde hace varios años y, especialmente, desde 1992 (en 1993 la tasa de variación fue negativa: -1%).

Solamente un mayor crecimiento económico o una disminución de los tipos reales de interés evitarían una situación calificada de explosiva porque, como señala el profesor Fuentes Quintana (1993), la deuda pública aumentaría de forma ilimitada para sostener la carga de intereses y el déficit total.

Queda claro, por lo tanto, que la crisis fiscal, manifestada a través del déficit y del endeudamiento, establece los límites al Estado del Bienestar y condiciona su futuro, obligando a su transformación el hecho cierto que el Estado del Bienestar descable ya no coincide con el Estado del Bienestar posible.

3. Las principales causas de la crisis fiscal

Asomamos a analizar, a continuación, las principales causas que determinan las citadas manifestaciones de la crisis fiscal (déficit y endeudamiento público) y, por extensión, las causas de esos límites económicos del Estado del Bienestar que obligan a su necesaria revisión y al replantamiento de algunos de sus postulados básicos.

1. La crisis económica

La finalización del ciclo largo de prosperidad que se iniciara en Europa al final de la segunda guerra mundial, como consecuencia del «shock» energético del año 1973, dio lugar a una crisis económica profunda y duradera que, tras una etapa nuevamente expansiva, se reprodujo a finales de la década de los años ochenta e inicios de los noventa. La crisis económica es el primer factor causante de los desequilibrios fiscales que amenazan la estabilidad del Estado benefactor.

Estas crisis económicas determinan la crisis fiscal desde la doble perspectiva de un incremento de los gastos públicos y de una disminución de los ingresos.

1.1. Incremento del gasto público

Siguiendo a uno de los principales especialistas españoles en la materia (G. Rodríguez Cabrero, 1980) tres han sido las principales fuentes de crecimiento de los gastos de los estados, condicionantes de su endeudamiento:

- a) Los requerimientos del ámbito productivo privado de la economía que, en apoyo para la superación de la crisis, demandan mayores subvenciones, desgravaciones (gastos fiscales), apoyos a sectores en crisis, ayudas para la puesta en marcha de reconversiones sectoriales, apoyo crediticio, regulaciones de empleo, etc. Son los gastos de la función de *acumulación*, que se ven incrementados con la crisis, aumentando notablemente el sector protegido de la economía (sector empresarial privado que se mueve al margen del mercado y se basa en apoyos y subvenciones oficiales) (P. Schwartz, 1981). Son gastos, en definitiva, destinados a socializar gastos de la fuerza de trabajo y financiar importantes costes de capital fijo.
- b) Las mayores demandas de servicios sociales (sanidad y asistencia social) y prestaciones económicas (desempleo, pensiones, etc.), que se ven aumentadas con la crisis económica y que el Estado ha de satisfacer para proveer la función de *legitimación*, que contribuye al consenso del orden político y económico de la sociedad.
- c) El crecimiento burocrático y la ineficacia de los sectores públicos de los estados intervencionistas son fuentes añadidas del importante crecimiento del gasto público.

Conviene citar en este ámbito la tendencia observada en los presupuestos de determinados países, el español es un claro ejemplo durante los últimos años, hacia una gran «laxitud presupuestaria» (González Páramo, 1993) y (Fuentes Quintana, 1993), lo que permite observar un gran distanciamiento entre el «presupuesto programado y el presupuesto ejecutado» (Edo. De Pablos, Valiño, 1988). El presupuesto deja así de cumplir una de sus funciones esenciales (previsión normativa), permitiendo que se dispare el gasto y generando una clara propensión al crecimiento del déficit público.

1.2. *Disminución de ingresos públicos*

Las consecuencias fiscales de la crisis económica desde el lado de los ingresos son fácilmente comprensibles y están suficientemente avaladas por los datos que ofrece la realidad. En tales circunstancias:

- a) Disminuyen los ingresos por impuestos directos. La menor actividad productiva aminora el beneficio de las empresas y *aumenta la población desempleada*; en consecuencia, disminuye la recaudación de la imposición sobre el beneficio de las sociedades, la del impuesto sobre la renta personal y la de los demás impuestos directos. Según datos del Ministerio español de Economía y Hacienda, la previsión de recaudación por impuestos directos en el ejercicio 1993 se situó un 5,81 % por debajo de las previsiones inicialmente reflejadas en el presupuesto (minoración de recaudación = 375.000 millones de pesetas).
- b) Disminuye la recaudación por impuestos indirectos. La crisis se refleja con nitidez en una disminución del consumo y de las transacciones comerciales, ello genera una minoración de los ingresos procedentes tanto de los impuestos generales sobre el volumen de ventas como de los que gravan los consumos específicos. Sin ir más lejos, el año 1993, ejercicio de una gran recesión económica en España, ha supuesto una minoración de impuestos indirectos en el presupuesto español de casi el 15 % de las previsiones iniciales (735.000 millones menos).
- c) Son menores las cotizaciones sociales. No hace falta subrayar demasiado esta afirmación si tenemos presentes los datos de la tasa de paro que nos ofrecen las estadísticas, especialmente en la Europa de los 12. Si a principios de los años ochenta (1981) la tasa de desempleo era del 7,7 % de la población activa comunitaria, en 1993 es del 10,4 %. En España los datos son, como es sabido, más contundentes: 14,4 % (1981) y 22,7 % (1993), según datos de la Encuesta de Población Activa.

2. **Globalización o mundialización de la economía**

El modelo económico capitalista de mercado, en cuyo seno nace y se desarrolla el Estado del Bienestar, es dinámico y evoluciona visiblemente. En los últimos tiempos se observa en él un fenómeno conocido como «globalización» o «mundialización» de la economía, que conviene distinguir de los términos «internacionalización» o «multinacionalización». En el ámbito económico se está produciendo una cierta tendencia a la totalidad, a la globalidad, a la no existencia de compartimentos nacionales y estatales en los procesos económicos de producción y distribución, tendencia acentuada por la progresiva supresión de las barreras al comercio y por los procesos de integración en mercados supranacionales.

Los elementos más característicos de este proceso (Vidal Villa, 1990), serían:

— *La valorización mundial del capital.* El valor de las mercancías y las condiciones de producción se establecen a nivel mundial, no nacional. Así, la *competitividad* o no de una empresa ya no depende únicamente de las condiciones de producción en el país en que se desarrolla su actividad, sino que se establece en comparación con otras empresas de ámbito mundial. Si antes el mercado competitivo asignaba de forma eficaz los recursos dentro de los Estados haciendo desaparecer a las empresas obsoletas y poco rentables, este proceso ha saltado los márgenes de las fronteras nacionales y empieza a operar a nivel mundial.

— *Toma global de decisiones sobre un ámbito mundial, no nacional.* Las decisiones de producción, de utilización de unos u otros procesos productivos o de unas u otras tecnologías, incluso de reparto de beneficios, se basan hoy en las necesidades y en los resultados de la empresa a nivel mundial y no en un solo Estado. El objetivo de las empresas no es, por ejemplo, garantizar el empleo de los trabajadores de Suzuki-Santana o asegurar la producción en la planta sevillana de Gillette, sino *maximizar su beneficio global*.

— *Localización óptima mundial, no nacional.* La estrategia de las empresas no se concibe, evidentemente, en un marco nacional, sino mundial: las plantas productivas no se localizarán en función de los intereses del país sino de

la competitividad relativa de la empresa. El caso de Seat-Volkswagen es paradigmático: la multinacional alemana invierte en España gracias al saneamiento que realiza el Estado de la vieja empresa española, comienza a producir y, cuando sus intereses lo aconsejan, se traslada en buena parte a los países del este (la antigua Checoslovaquia), manteniéndose en España sólo si el Estado (Central o Generalidad catalana) aporta las inyecciones de liquidez que exige la cuenta global de resultados de la empresa. Queda clara, por tanto, la independencia y autonomía de decisión de las grandes empresas respecto de los Estados.

— *Financiación mundial.* Igual que los procesos productivos y de toma de decisiones, también se mundializa la financiación. La movilidad del capital es hoy ilimitada, ayudada por los avances tecnológicos en la transmisión de datos y decisiones. Circulan libremente los capitales y difícilmente se pueden interponer en este proceso las regulaciones o cortapisas restrictivas de algunos Estados.

Ello facilita, naturalmente, la participación de capitales de diferentes orígenes nacionales en la propiedad de la empresa, haciendo posible que la mundialización no sólo alcance a las explotaciones productivas sino también a la propiedad empresarial y a la percepción de beneficios.

— *Mercado mundial.* Precisamente es esta una condición fundamental, que se está consolidando paulatinamente los últimos años, para facilitar la mundialización de la economía, como prueban los acuerdos alcanzados en la Ronda Uruguay del GATT. El comercio mundial está dando el paso desde la competencia «internacional» a la competencia «inter-empresarial» con la progresiva apertura comercial. Si los Estados jugaban —y juegan— un importante papel en la formación del precio de la producción interior, fijando políticas comerciales exteriores (barreras arancelarias, subvenciones a la exportación, etc.) o políticas económicas interiores determinantes (salarios, cotizaciones sociales, duración de la jornada, vacaciones, etc.), la eliminación de trabas al comercio internacional hará posible una auténtica competencia inter-empresarial. En una economía abierta el desarrollo económico depende, por tanto, en gran medida, de la competitividad relativa de sus producciones.

— *Desarrollo tecnológico.* El moderno avance de las nuevas tecnologías contribuye nota-

blemente a hacer posible este proceso de globalización económica, ya que desbordan y hacen estériles muchos de los controles y restricciones fronterizas que soporta el proceso y contribuyen al incremento de la productividad a través de las siguientes manifestaciones: la producción en masa, la segmentación de los procesos productivos y su consiguiente mundialización, el control a distancia de los procesos de ventas, compras, almacenaje, financiación, etc., la homogeneización de los productos, la generalización de los mismos hábitos de consumo, la homologación de los sistemas de ventas, las grandes innovaciones en materia de transportes y comunicaciones, etc.

Todos estos síntomas, que perfilan una competencia económica internacional, tendrán —ya van teniendo— claras influencias sobre el Estado de Bienestar que conocemos, ya que, como se empieza a observar, los países emergentes del sudeste asiático, de sudamérica o del este europeo serán foco de atracción para empresas inmersas en esa competencia mundial, que desplazarán allí su producción con claras economías de costes; ello sin citar el «dumping social» que muchas veces se produce y que resulta ética y económicamente condenable. Por el contrario, los países occidentales europeos, donde el Estado benefactor más hundió sus raíces, pierden competitividad y contemplan una tendencia a la fuga de determinadas empresas productivas, generando un endurecimiento de las condiciones de trabajo y de los salarios, amenazando, además, con restricciones del bienestar, fundamentalmente por razones económicas derivadas de la crisis fiscal.

3. Disfunciones del sistema

Se trata, a continuación, de analizar un conjunto de aspectos que tienen una relación bilateral con el tema básico de nuestro análisis: los límites económicos del Estado del Bienestar. En efecto, del mismo modo que la ineficiente gestión del gasto público, el fraude fiscal, otros fraudes y corruptelas en los servicios sociales y subvenciones económicas, la aparición de formas de economía sumergida o irregular, etc. son consecuencia de algunas de las deficiencias y disfunciones del estado benefactor, también se convierten en causas de sus límites económicos endógenos, agudizando la crisis fiscal que es su

manifestación más tangible. Analizaremos cada uno de estos aspectos disfuncionales haciendo referencia a los datos cuantitativos que nos ofrece particularmente el caso español.

3.1. *Gestión del gasto público*

Como señalábamos más arriba, está suficientemente contrastado que una de las consecuencias que genera el Estado del Bienestar es el crecimiento del gasto del Sector Público y, al mismo tiempo, este crecimiento contribuye a la crisis de aquél. Conviene señalar, no obstante, que una parte de este problema se debe a las deficiencias de la gestión de un gasto público cuantioso y, en consecuencia, más difícil de gestionar racionalmente a medida que aumenta su cuantía.

El conjunto de la CE ha visto incrementar **16,5 puntos** la participación del gasto público en el PIB entre 1960 (que representaba el 32,1 %) y 1992 (que ascendía al 48,6 %) (Monasterio, 1991). España, por otra parte, se ha puesto al día en este ámbito en quince años menos, habiendo crecido el gasto público, entre los años 1975 y 1992, **21,4 puntos** en su participación en el PIB, llegando a representar el 46,3 % en 1992.

Estos datos y esta dinámica de incremento del gasto inducen a preguntarse si es posible gastar tanto en tan poco tiempo y gastar bien. De este modo, muchos de los análisis que inciden en el estudio del gasto público propugnan no sólo el control de su crecimiento, sino también la mejora de su gestión para obtener el mayor beneficio posible de los recursos utilizados.

Uno de estos análisis más recientes subraya acertadamente, con referencia al caso español, que «una de las opciones políticas que mejor caracterizan el comportamiento del sector público desde 1975 es la que ha puesto la cantidad de recursos gastados por delante de la calidad del servicio», afirmando que «uno de los pasos de la acelerada construcción del Estado del Bienestar español tiene su causa directa en la decisión de expandir el gasto sin estudiar sistemáticamente las opciones en términos de eficiencia y sin reformar la administración pública y las estructuras de provisión de los servicios públicos» (González Páramo, 1993).

Según esta constatación, ampliamente compartida y que compartimos, se hace necesaria

una racionalización de su gestión para obtener economías en el gasto público que alivien las tensiones financieras que genera el Estado del Bienestar, especialmente cuando la crisis económica socava sus tradicionales bases de funcionamiento. En tal dirección sería necesario:

- difundir la conciencia del coste de los servicios públicos;
- crear ambientes competitivos para las unidades públicas de oferta de servicios;
- extender la provisión presupuestaria con producción privada de bienes públicos;
- orientar la prestación de los servicios sociales al interés de los usuarios;
- etcétera.

3.2. *Fraude fiscal*

La existencia de esta disfunción, reconocible en la generalidad de los sistemas fiscales del mundo, es especialmente visible en España, donde su elevada cuantía afecta no solamente a la recaudación y suficiencia del sistema tributario, sino que altera también la equidad necesaria para legitimar la exigencia del cumplimiento de los deberes fiscales por todos los ciudadanos.

Los datos del fraude fiscal en España permiten elevarlo (sin incluir la seguridad social) al **5 % del PIB**; más de 3 billones de pesetas, según datos del Instituto de Estudios Fiscales, que casi permitirían compensar el déficit previsto en los Presupuestos Generales del Estado para 1994.

No son muy abundantes ni difundidos los trabajos acerca de la cuantía y composición del fraude fiscal, lo cual contribuye a alimentarlo y legitimarlo, pero los datos disponibles nos permiten concretar los siguientes aspectos en torno a él:

Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas: El fraude en este impuesto, según los trabajos del profesor Lagares (1990) y otros más, aplicando el tipo medio efectivo de gravamen a las rentas ocultas, ascendería en el año 1989 a una cifra situada **entre 1,2 y 1,8 billones de pesetas**.

Impuesto sobre el Valor Añadido: Con referencia al Impuesto sobre el Valor Añadido puede hablarse, siguiendo cálculos solventes, de una pérdida de aproximadamente el **26 %** de la recaudación potencial, equivalente, en ese ejerci-

cio de 1989, a **0,7 billones** de pesetas (González-Pramo, 1993).

Impuesto sobre el Beneficio de Sociedades: Según otro trabajo reciente (Truyols, 1993), los beneficios no declarados por las sociedades no financieras se sitúan para ese mismo año 1989 en el 36%, lo que supone una pérdida de ingresos de unos 340.000 millones de pesetas.

En conjunto, el fraude estimado para ese año 1989 oscilaría entre 2,3 y 2,9 billones de pesetas (entre el 5,1 y el 6,4% del PIB de aquel ejercicio), a lo que habría que añadir otros 2 billones de fraude a la seguridad social.

Frente a este fenómeno, que afecta mucho menos a las rentas del trabajo: una media del 5,6% en 1990 (Díaz y Fernández de Santiago, 1993), que a las demás clases de renta y es discriminatorio, por ello, en términos de equidad, es preciso adoptar algunas medidas en la línea de mejorar la administración tributaria, de procurar la mejora de la calidad técnica de las normas tributarias e, incluso, de bajar los tipos marginales más elevados, que incentivan el fraude. En todo caso, hay que deslegitimar a los defraudadores fiscales y de otras prestaciones económicas y de servicios públicos: desempleo, pensiones, etc. con la buena gestión del gasto público y la eficaz prestación de los servicios públicos al ciudadano, fomentando una alianza implícita entre una administración eficiente y austera y los ciudadanos, en contra de quienes defraudan al Estado y a la sociedad.

3.3. La economía sumergida

Es éste un fenómeno de incidencia bilateral con el de los límites del Estado del Bienestar, cuyo análisis nos viene ocupando. La economía sumergida, al afectar a la recaudación de los impuestos, a las cotizaciones de la Seguridad Social, a los sistemas de seguros de enfermedad, al nivel de bienestar económico y a la estructura de la producción (Skolka, 1987), agudiza la crisis fiscal y condiciona al Estado del Bienestar. Por el contrario, el incremento de la presión fiscal y la creciente reglamentación de la vida económica, fenómenos vinculados, entre otros, al avance del Estado del Bienestar e intervencionista, se citan entre las causas de la economía sumergida (Buttler, 1987).

Por sus propias connotaciones, resulta difícil ofrecer un concepto inequívoco de este fenómeno, aunque su principal característica: el ánimo

de ocultación que impulsa a determinados sujetos económicos a encubrir conscientemente sus actividades productivas, nos permitiría definir la economía sumergida como el conjunto de actividades que generan valor añadido y que, debiendo formar parte del PIB, son conscientemente ocultadas al registro oficial. En consecuencia, quedan al margen de los registros de actividad y de empleo, no generan ingresos impositivos y tampoco cotizaciones sociales.

Tres grandes apartados pueden agrupar al conjunto de las actividades económicas incluidas en la economía sumergida: a) producción legal de bienes que es ocultada a las autoridades públicas para evitar el pago de impuestos o cargas similares; b) producción de bienes y servicios ilegales (contrabando, tráfico de drogas, prostitución, etc.); c) ingresos adicionales encubiertos.

No obstante, otra importante laguna que ofrecen los estudios disponibles sobre la economía sumergida es su falta de precisión y acuerdo sobre la evaluación del tamaño que alcanza este fenómeno en los principales países. Su medición resulta, lógicamente, difícil por sus propias características, si bien son varias las técnicas utilizadas en el empeño. No obstante, ni los métodos de estimación directa (basados en investigaciones muestrales, en consultas a expertos o en los datos que proporciona la Contabilidad Nacional) ni los procedimientos indirectos (que se apoyan en los datos del fraude fiscal, en la situación del mercado laboral, en la evolución monetaria y en las divergencias entre ingresos y gastos de las estadísticas oficiales) permiten captar una realidad tan compleja y naturalmente opaca.

Un trabajo publicado en 1984 y traducido posteriormente en España (Frey y Wech-Hanneman, 1987) ofrece unas estimaciones del tamaño de la economía sumergida, en porcentaje del PNB, en 17 países de la OCDE. Mediante estimaciones indirectas, este trabajo aporta los siguientes datos:

Suecia:	13,2 %	Alemania:	8,6 %
Bélgica:	12,1 %	EE.UU.:	8,3 %
Dinamarca:	11,8 %	G. Bretaña:	8,0 %
Italia:	11,4 %	Finlandia:	7,6 %
P. Bajos:	9,6 %	Irlanda:	7,2 %
Francia:	9,4 %	España:	6,5 %
Noruega:	9,2 %	Suiza:	4,3 %
Austria:	8,9 %	Japón:	4,1 %
Canadá:	8,7 %		

Otros trabajos (S. Ruesga, 1988) se ocupan de ofrecer una variada gama de datos, pertenecientes a estudios de diferentes autores y países y basados en metodologías de cálculo distintas que, naturalmente, llegan a resultados muy dispares. Por poner el ejemplo de España, ese trabajo ofrece los siguientes datos:

J. B. Terceiro (1979):	33,0 % PIB
B. De España (1980):	13,2 % PIB
M. A. Moltó (1981):	2,3 % PIB

Calculando su media, estos datos nos situarían en más del 16 % del PIB a principios de la década de los ochenta, porcentaje que, previsiblemente, haya ido incrementando en la larga década transcurrida como consecuencia de los efectos de la crisis y del aumento experimentado por la presión fiscal.

A pesar de la falta de exactitud de los datos disponibles, podemos concluir afirmando que la economía sumergida contribuye notablemente a establecer uno de esos límites económicos que condicionan el mantenimiento del Estado del Bienestar en los términos cuantitativos hasta hoy conocidos.

4. Unas conclusiones: El incierto futuro del Estado de Bienestar

A lo largo de las líneas precedentes hemos procurado aportar una serie de elementos de análisis que permitan contemplar la panorámica de los límites económicos del Estado del Bienestar en la década de los noventa. Estos se manifiestan en una aguda crisis fiscal, traducida en los importantes déficits públicos y en el endeudamiento creciente que presentan los sectores públicos de los principales países —especialmente europeos— beneficiarios durante las últimas décadas de los sistemas de protección y bienestar social.

Como consecuencia de los negativos efectos económicos que genera esta situación, manifestados en un incremento de la inflación, de los tipos de interés y del déficit exterior, se producen unas distorsiones que entorpecen el funcionamiento y la recuperación del sistema económico, erosionando así mismo la confianza de los agentes en el futuro de la economía.

Efectivamente, el déficit público provoca un incremento de la demanda agregada, presionando los precios al alza y obligando a la práctica de una política monetaria restrictiva que encarece el precio del dinero. Además, en una economía abierta, esta situación genera una pérdida de competitividad que subraya el problema (Instituto de Estudios Económicos, 1994).

Admitida la responsabilidad del Estado del Bienestar en la configuración de tal situación, y sin perspectiva de salida hacia la recomposición del equilibrio funcional del modelo en sus fases iniciales (ni la crisis económica ni la evolución demográfica ni los nuevos esquemas sociales y familiares lo permiten), se abre el debate acerca de cual será el futuro de este modelo en crisis.

Indudablemente, las abundantes opiniones que está aportando la literatura especializada más reciente aparecen condicionadas por juicios de valor ideológicos de los que, en este polémico tema, es difícil abdicar. Se observan, en este ámbito, tres grandes tendencias (Calle, 1984):

1. La de aquellos autores que, fuertemente inspirados por posiciones liberales, pretenden redefinir el papel del Estado en la economía reduciendo y limitando drásticamente su tamaño y sus funciones, abordando al mismo tiempo un intenso programa de privatizaciones de servicios públicos. En esta línea se incluyen el paradigmático y pionero F. A. Hayek, monetaristas como M. Friedman, representantes del «public choice» (J. M. Buchanan) y economistas de la oferta (Laffer), entre otros.
2. La de quienes se muestran radicalmente reticentes del papel desempeñado en la economía por el llamado Estado del Bienestar desde posiciones críticas de izquierda, sosteniendo que sólo los intereses del capitalismo más ortodoxo gradúan en su beneficio, aprovechando la crisis y el desequilibrio de fuerzas y bloques en la economía mundial, las tradicionales funciones de acumulación y legitimación que explican la verdadera razón de ser del Estado benefactor.
3. La de los que propugnan una reformulación de los fundamentos teóricos del Estado del Bienestar para adaptarlos a la realidad presente de la crisis económica

y fiscal ante el peligro cierto de claudicación del modelo. Para éstos resulta normal que los programas de ingresos y gastos públicos se vean afectados en su eficacia y objetivos, pero plantean encarar el futuro desde una posición de aprendizaje de la experiencia pasada para mejorar el equilibrio y la eficiencia del sector público y evitar el desmantelamiento del Estado del Bienestar.

Particularmente, desconfiamos del modelo económico y social resultante de la aplicación estricta de las propuestas situadas en el apartado 1, coincidimos con alguno de los análisis teóricos ofrecidos por quienes se sitúan en el apartado 2, aunque nos inclinamos por soluciones más bien orientadas por las propuestas de quienes se integran en el 3.

Nadie debería dudar hoy ya de la insostenibilidad del modelo de bienestar vinculado a los tiempos de prosperidad creciente e identificado con el intervencionismo omnímodo y los usos ineficientes en la gestión pública, pero un desmantelamiento radical y taxativo de este modelo, que acabara hasta con los últimos atisbos del bienestar social, no es la solución óptima que deba propugnarse. Esta debería pasar, entendemos, por introducir las reformas necesarias en el Estado del Bienestar que contribuyan a hacerlo viable, esencialmente porque, entre otras cosas, la necesidad de su mantenimiento convive, en pie de igualdad, con la exigencia de su transformación (Vclarde, 1994).

NOTAS Y BIBLIOGRAFIA

- BUTTLER, Günter: «La economía sumergida. Límites de su control», *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, n.º 1/1987.
- CALLE SÁIZ, R.: *Hacienda Pública y Crisis Económica*, Madrid, Ediciones ICE, 1984.
- DÍAZ GARCÍA, C., y FERNÁNDEZ DE SANTIAGO, R.: «El Fraude en las rentas del trabajo. Salarios y pensiones», *Hacienda Pública Española, Cuadernos de Actualidad*, n.º 7/1993.
- Estos autores sostienen en este trabajo, basándose en la Estadística Anual de Retenedores, que los índices de fraude para salarios y pensiones se cifran en un 6% y un 3% respectivamente (un 5,6% para el total de los ingresos del trabajo); corrigen, por tanto, el índice de fraude obtenido, para este tipo de rentas, por la «Comisión Eva-
- luadora del Fraude en el IRPF» del Instituto de Estudios Fiscales, cuyos datos se obtenían por contraste de las magnitudes declaradas en el IRPF con estimaciones macroeconómicas.
- EDO, V.; DE PABLOS, L., y VALINO, A.: «Diferencia entre presupuesto ejecutado y presupuesto programado», *Papeles de Economía Española*, n.º 37/1988.
- «El Estado del Bienestar posible», *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, n.º 1-2/1994. Estudio introductorio.
- FREY, B. S., y WELCH-HANNEMAN, H.: «La economía oculta: Una variable no registrada», *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, n.º 1/1987.
- FUENTES QUINJANA, Enrique: «La tardía e inacabada modernización del sector público español», *Papeles de Economía Española*, n.º 57/1993.
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M.: «Política pública y convergencia: la modernización del sector público», *Papeles de Economía Española*, n.º 57/1993.
- GOUGH, Ian: *Economía política del Estado del Bienestar*, Madrid, H. Blume Ediciones, 1982.
- MONASTERIO, Carlos: «El gasto público ante el Mercado Único», *Papeles de Economía Española*, n.º 48/1991.
- O'CONNOR, James: *La crisis fiscal del Estado*, Barcelona, Ediciones Península, 1981.
- RAYMOND BARA, José Luis: «La aritmética de la Deuda Pública», *Cuadernos de Información Económica*, FIES, N.º 79/octubre de 1993.
- RODRÍGUEZ CABRERO, Gregorio: «Crisis fiscal y Estado benefactor», *Papeles de Economía Española*, n.º 1/1980.
- RUESGA, Santos M.: *Al otro lado de la economía. Cómo funciona la economía sumergida en España*, Madrid, Edit. Pirámide, 1988.
- SCHWARTZ, Pedro: «El sector protegido en España», *Papeles de Economía Española*, n.º 7/1981.
- Señala el autor que el sector protegido es más amplio que el sector público, y comprende una parte considerable del sector privado, siendo prueba de ello la financiación privilegiada, aranceles y reglamentaciones administrativas protectoras de la actividad económica privada.
- SKOLKA, Jiri: «Algunos datos sobre la economía sumergida», *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, n.º 1/1987.
- TRUYOLS, M. A.: «El impuesto sobre sociedades en términos de contabilidad nacional», Instituto de Estudios Fiscales, *Papeles de Trabajo*, n.º 2/1993.
- VEJARDE FUERTES, Juan: «Consideraciones sobre el Estado del Bienestar», en *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, n.º 1-2/1994.
- Se recomienda la lectura de este análisis de la evolución histórica y de las perspectivas futuras de un Estado del Bienestar en crisis y decadencia; concluye afirmando: «A mi juicio la pugna política ya no tiene ningún sentido en los países ricos en relación con el viejo Estado del Bienestar, entre los que se encuentra España. Este ha caído. Sólo quedarán de él aquellos restos que son especialmente eficaces y quien se apunte a su defensa apuesta al caballo que perderá la carrera.
- VIDAL VILLA, J.: «El capitalismo realmente existente», en *La Economía Mundial en los 90. Tendencias y desafíos*, Madrid, Edit. FUHEM, Economía, 1990.