

Las políticas de consolidación fiscal que fueron aplicadas en los países de la zona del euro a partir de 2010, como antídoto frente a las secuelas de las crisis financiera y económica iniciadas en 2008, y que están basadas en el principio de austeridad, han fracasado desde la perspectiva del empleo digno y del bienestar social. Si bien no se puede afirmar lo mismo, cuando se tienen en cuenta los intereses y el bienestar de la clase económica dominante.

Los Gobiernos de ideología neoliberal que han implementado esa política de consolidación fiscal en el entorno de la Unión Europea, están convencidos de que esta opción es la única política posible, al entender que de no haberse aplicado este programa de ajuste fiscal, las consecuencias aún habrían sido peores para las sociedades que las que sufren en la actualidad.

A pesar de las manifestaciones masivas de rechazo popular en su contra y que cristalizaron en 2011 en el *Movimiento 15-M*, recogiendo el sentir de millones de indignados de toda España tanto con la clase política gobernante como con sus políticas de ajuste (para la clase obrera) y de extensión de privilegios (rescate financiero, nueva amnistía fiscal) para los adinerados y la clase capitalista, y cuyas protestas se extendieron gradualmente a otros lugares del mundo (Grecia, Portugal, Italia, Inglaterra...) hasta llegar al corazón financiero de Nueva York a través del movimiento *Occupy Wall Street*, los gobiernos europeos mantuvieron la misma fórmula.

Es cierto que la Gran Recesión económica alumbrada en el 2008 tuvo su desencadenante inicial en la crisis financiera provocada por algunas instituciones de crédito estadounidenses, especializadas en los créditos hipotecarios. El fomento de las actividades especulativas en el sector bancario estuvo avalada por la desregulación de las actividades típicas de la banca de inversión en los Estados Unidos de América, y por la ambición de obtener rápidas ganancias a corto plazo, junto a la falta de prudencia de muchos ejecutivos financieros que promovieron prácticas bancarias desaconsejables, tales como la concesión de créditos a personas insolventes, que generaron el serio problema de las hipotecas-basura y con posterioridad otro aún mayor, el de los “activos tóxicos”, producto de la sofisticación de los derivados financieros.

Los bancos de los países desarrollados comenzaron a desconfiar entre sí en los mercados interbancarios, y el originario problema bancario de liquidez se transformó en otro de solvencia para numerosas instituciones de crédito, que llevaron a la quiebra incluso hasta al gigante Lehman Brothers. Ante la insolvencia financiera de numerosas entidades, que puso al borde del colapso total al propio sistema financiero capitalista, al difundirse desde los Estados Unidos al resto de los países capitalistas avanzados, la respuesta de sus Gobiernos fue apostar por unos amplios programas de rescate bancario que premiaron a unos ejecutivos financieros incompetentes, a la par que castigaron a unos santos inocentes: los contribuyentes.

Dada la limitación de los recursos presupuestarios, la asignación destinada al primer fin se hizo a expensas fundamentalmente de los programas sociales. Por lo tanto, este programa de rescate financiero público a la banca no ha sido ni muchos menos neutral, considerando diversos aspectos relacionados tanto con la eficiencia como con la equidad. En primer lugar, no lo ha sido en relación con los incentivos económicos que deben presidir la asignación eficiente de unos recursos económicos escasos, en el ámbito de una economía de mercado: no tiene sentido alguno socializar las pérdidas de la banca, cuando ésta se apropia privadamente de sus beneficios. En segundo lugar, tampoco lo ha sido a la hora de asumirse, a título personal, tanto los beneficios como el riesgo de una pérdida derivada de una inversión especulativa, que afecta a todos los agentes económicos (ya sean inversores, accionistas, ahorradores, entidades financieras...), al trasladarse el sacrificio de hacer frente a las pérdidas bancarias desde los bancos y las cajas de ahorros que las causaron, hacia los contribuyentes.

Ni mucho menos ha sido neutral sobre el bienestar social, puesto que la cara oculta del rescate bancario fue un paralelo recorte del gasto público social destinado a promover la educación pública, la sanidad pública, la política de vivienda social, las pensiones, el desempleo, la dependencia, y otras clases de ayudas sociales.

En otro orden de ideas, y a pesar de la importante inyección recibida de recursos públicos, la banca privada no ha cumplido en esta etapa con su función primordial de conceder créditos a empresas y familias de una forma fluida durante el transcurso de la crisis financiera, lo que también ha sido un factor central en el desencadenamiento de la crisis económica. La fuerte restricción del crédito bancario frenó las posibilidades de financiación para la inversión –especialmente, de las pequeñas y medianas empresas, que constituyen el núcleo principal para la creación de puestos de trabajo–, y del consumo, constituyéndose así en una rémora para el crecimiento económico y la generación de empleo.

Al partir de un contexto de desempleo masivo y persistente, y de una brusca caída de la demanda efectiva, tan característico de la Gran Recesión de 2008 -como antes lo fuera de la Gran Depresión de 1929-, no parece que el mejor instrumento para recuperar el crecimiento económico sostenido, y que esté en condiciones de generar un alto nivel de empleo de calidad, sea la política de consolidación fiscal. Al menos, esto es cierto desde la óptica de la teoría económica keynesiana, partidaria en este caso de aplicar una política de gasto deficitario. Ni mucho menos, que haya sido necesario aplicarla con una intensidad tan fuerte como contraproducente.

Una política de intenso ajuste fiscal que ha sido adoptada en el entorno de la zona del euro a partir de 2010 hasta ahora, pero que no ha sido practicada en otras áreas económicas capitalistas, como por ejemplo, en los Estados Unidos de América. El resultado comparativo de tales opciones de política, en términos de la evolución de las respectivas tasas de paro en ambas áreas, resulta concluyente.

Sin embargo, para el pensamiento neoliberal y los gobiernos conservadores europeos la mejor manera de recuperar la confianza de los agentes económicos en general, y de los inversores internacionales en particular consiste en eliminar los déficits públicos excesivos y reducir el peso relativo de la deuda pública en relación al producto interior bruto a precios de mercado. Cuando en realidad el verdadero problema originario de la crisis financiera fue la elevada magnitud alcanzada por la deuda privada que, dicho sea de paso, en una buena proporción fue socializada. De esa manera, consideran que el estímulo a la inversión privada y al consumo de los hogares será bastante para propiciar, mediante la libre iniciativa, el ansiado crecimiento económico, y el aumento del nivel de empleo y de bienestar social.

Pero el único resultado cierto es que tanto en España como en las sociedades capitalistas de nuestro entorno –particularmente, las de la periferia del sur de Europa–, ha aumentado la desigualdad económica y social en esta fase del ciclo económico a unos niveles ignotos, como resultado tanto del creciente empobrecimiento y de la exclusión social de millones de personas, como de la paulatina concentración de la riqueza en una selecta minoría, o élite económica.

Este creciente empobrecimiento ha sido provocado por un desempleo masivo que ha castigado especialmente a los trabajadores más jóvenes, muchos de los cuales han tenido que emigrar por motivos económicos. Por la ampliación de la duración del desempleo, que ha llevado finalmente a numerosos parados de muy larga duración a la exclusión laboral y a engrosar las cifras de la pobreza, muchos de ellos tras haber sido desahuciados previamente de sus viviendas. Por el recorte de los salarios promovido por las reformas laborales del mismo signo ideológico neoliberal. Y por la política de recortes aplicada en las partidas presupuestarias dedicadas a los gastos sociales. Por no hablar de la muy elevada percepción de corrupción existente entre los ciudadanos en nuestro país, tanto en relación con los partidos políticos como con la clase gobernante.

Como resultado de todo ello, las sufridas clases medias han ido menguando de tamaño en el transcurso y desarrollo de las crisis, a la par que se han ido ampliando progresivamente las filas de las clases populares. Las élites económicas, instaladas en la cúspide de la pirámide han continuado mientras tanto con su ardua labor de seguir acumulando riqueza.

## II

Esta tesis doctoral se estructura en tres capítulos. En el primero, *Funciones del Estado y papel de la imposición en las sociedades modernas*, se analizan los roles desempeñados por el Estado en las sociedades contemporáneas, pasando a continuación a describirse los rasgos estructurales del capitalismo y los fundamentos de la teoría de los ciclos económicos. La inestabilidad inherente del capitalismo conduce al estudio de sus fluctuaciones cíclicas, que pueden llegar a ocasionar episodios como la Gran Depresión de 1929, o la Gran Recesión de 2008, de graves consecuencias económicas y sociales, y que han sido afrontadas por la política económica con diferentes esquemas de intervención pública a lo largo del tiempo.

Inmediatamente se analizan las funciones asignadas y desempeñadas por el Estado, a la luz de las doctrinas del pensamiento económico. En orden a las diversas circunstancias históricas, materiales e ideológicas, cada una de ellas ha propuesto una determinada manera de articular las relaciones del Estado con los demás agentes económicos y sociales, dentro del marco general de un sistema de economía de mercado.

La *Economía Política Clásica* tuvo una concepción muy estrecha del intervencionismo, reservando al Soberano tres deberes en exclusiva, y dando rienda suelta en lo demás a la iniciativa privada en la dirección de la actividad económica. En este Estado mínimo no se planteaban grandes inconvenientes a la hora de financiar unos gastos públicos reducidos, dado que el propósito consistía en limitar el poder tributario y el establecimiento de impuestos. Y para sancionar ese estado de cosas se acuñó el dogma del presupuesto equilibrado anual, que continúa vigente en la actualidad como referente normativo dentro de la zona del euro.

El *pensamiento crítico marxista* contempló al Estado como el garante de la propiedad privada capitalista, y del mantenimiento tanto de las relaciones de propiedad, como del beneficio de la clase burguesa. Por ello también se le califica como Estado capitalista, en el sentido de que se encuentra al servicio de los intereses de la clase dominante instalada en el poder.

El *pensamiento neoclásico* limitó las funciones del Estado a la defensa de los derechos de propiedad, al mantenimiento de la seguridad y el orden, y a garantizar el libre funcionamiento de la economía de mercado. No se contempla aquí ningún tipo de interferencia particular con los asuntos económicos privados, al estar proscritas todas aquellas actuaciones que desvíen a la economía de mercado de su curso natural, por la vía de la competencia (como por ejemplo, por medio de impuestos, aranceles, o ayudas sociales).

No obstante, una de sus principales corrientes doctrinales, conocida como la *Economía del Bienestar*, sí llegó a tolerar la intervención pública tan solo al objeto de corregir los denominados “fallos” del mercado en el ámbito asignativo. Fuera de esto, se despreocupó por completo de las demás consideraciones, como aquellas relativas a la distribución de la renta.

La *Economía Social de Mercado*, que fue desarrollada por autores de la Escuela de Friburgo, también es partidaria del intervencionismo siempre y cuando que se adecúe al criterio de la “conformidad al mercado”. Pero a pesar de la preeminencia otorgada al sector privado y a la libertad del mercado en esta concepción, lo cierto es que aquí también se admite una actuación “compensadora” por parte del Estado.

La *Revolución Keynesiana* alteró completamente la visión de la economía y de los economistas ortodoxos, que comprobaron con sorpresa cómo el desempleo masivo e involuntario provocado por la Gran Depresión de 1929 rompía y hacía añicos los fundamentos de la teoría clásica, basada en la idea central del equilibrio automático con pleno empleo. La *Teoría general* de KEYNES explicó la causa que originó aquel desastre: la

insuficiencia de la demanda efectiva; y sentó las bases para una intervención centrada en el objetivo de la estabilización macroeconómica, por medio de la articulación de la política fiscal. El presupuesto público comenzó desde entonces a desempeñar un papel destacado en el logro del pleno empleo, mediante la política de gestión de la demanda agregada con fines estabilizadores. Los programas de ingresos públicos y de gastos públicos podían ajustarse así al nivel requerido, a partir del gasto privado en consumo e inversión, para lograr que la demanda efectiva pudiera equilibrarse con la producción potencial, o de pleno empleo. Si bien KEYNES resolvió el enorme problema de cómo lograr el pleno empleo en las economías capitalistas, en realidad no atendió al otro problema central de la economía: el de cómo distribuir los recursos en una economía que haya alcanzado la producción de pleno empleo.

La creciente asunción de funciones por parte del Estado avanzó de una forma significativa en el terreno distributivo con el surgimiento del *Estado del Bienestar*, cuyo fundamento moral reside en «el reconocimiento de la dignidad de la persona humana», como asentara HUMAYUN KABIR. De modo que la intervención pública ahora estaría destinada a asegurarle a cada individuo «ciertos derechos inherentes e inalienables», mediante la provisión pública de servicios sociales tales como la seguridad social, sanidad, educación, vivienda, dependencia, o beneficencia. Junto a la reglamentación estatal de las actividades privadas, con el fin de modificar las condiciones de vida de individuos y de colectivos sociales dentro de la población. Esta reglamentación abarcaría a la propia política fiscal, y a un amplio catálogo de legislación social (estatuto de los trabajadores, educación obligatoria, protección de consumidores y usuarios, construcción de viviendas, etc.).

En último término, la denominada *Revolución Conservadora* se orientó en contra del intervencionismo caracterizado por el Keynesianismo y la solidaridad del Estado del Bienestar, al objeto de diseñar las bases de un capitalismo «duro y libre» de reglas, sin trabas, a partir de las tesis neoliberales. El *neoliberalismo*, fundamentado en el ideal de la Escuela Clásica liberal, se amalgama a mediados del siglo XX con el impulso intelectual de las ideas ultraliberales de HAYEK y de otros referentes como FRIEDMAN, VON MISES y POPPER. Pero este programa solo se pudo poner en práctica con las llegadas al poder de REAGAN y THATCHER. Su crítica principal estuvo dirigida al Estado de Bienestar, que es contemplado como un instrumento que inflige un daño destructivo a sus propios beneficiarios. Para facilitar la plena eficacia del mercado, se acometieron un conjunto de reformas estructurales, que estuvieron centradas fundamentalmente en el mercado de trabajo y en la reestructuración de la administración pública. Se combatieron los déficits públicos con recortes significativos en los programas de gasto -al objeto de conseguir la deseada reducción en los impuestos- y se le otorgó el manejo de la economía a la política monetaria, descartándose a los demás instrumentos de política.

En síntesis, podemos establecer que las doctrinas económicas liberales contemplan al Estado como una institución social que no debe interferir en el libre funcionamiento de la economía de mercado, y que presuponen su eficaz funcionamiento si se respeta la libertad individual y la propiedad privada de los medios de producción. Por regla general, el Estado tan solo habría de limitarse a proteger a la propiedad, y a garantizar el efectivo funcionamiento del mercado. Mientras que las doctrinas intervencionistas defienden la supervisión estatal de los asuntos económicos privados, sobre la base de la incapacidad del mercado para garantizar una senda de crecimiento económico estable con pleno empleo, paralela a una eficiente asignación de los recursos, y a una distribución socialmente aceptable (justa) de la renta y de la propiedad.

El primer capítulo se cierra con un repaso a los principios de la imposición, a partir del clásico esquema de NEUMARK y su ideal de sistema fiscal racional, así como a la doctrina tributaria sobre tales principios.

El capítulo segundo está titulado *La política fiscal en el marco de la política económica*, y se inicia con una aproximación a los fundamentos y a las limitaciones de la política económica, concentrando el estudio en sus respectivos instrumentos y objetivos. Además de los fines tradicionales –crecimiento económico, pleno empleo y estabilidad de precios–, consideramos que la política macroeconómica ha de prestar una especial

atención a la equidad en la distribución de la renta y de la riqueza, así como al desarrollo económico. Otros objetivos relevantes se refieren al equilibrio exterior; y a la disciplina fiscal, que ha pasado a tener un protagonismo central en el entorno de las economías de la zona del euro.

El análisis de la política monetaria en el contexto de la Unión Económica y Monetaria (UEM), resulta imprescindible para conocer las posibilidades de actuación discrecional de la política fiscal. La pérdida de la soberanía monetaria, junto la autonomía otorgada a los bancos centrales en la instrumentación y ejecución de la política monetaria, constituyen dos hitos históricos que han cambiado el panorama para el diseño de la política económica. Para los Gobiernos nacionales, la integración de sus respectivos Estados en la UEM ha supuesto la pérdida de la instrumentación y ejecución de la política monetaria y del control de los tipos de interés; junto a la pérdida de la política cambiaria, que antes posibilitaba el ajuste discrecional en los tipos de cambio para reequilibrar la balanza de pagos, reduciendo así su “caja de herramientas”. El análisis de las funciones de los bancos centrales y del SEBC, así como de los fundamentos de la política monetaria única se completa con el de las interrelaciones existentes entre la política monetaria única y la política fiscal.

A continuación, el estudio de la política fiscal se centra en sus objetivos, que aparecen vinculados a sus respectivas funciones (asignación, distribución, y estabilización), así como en los efectos económicos de los respectivos programas de ingresos públicos y de gastos públicos, en los que desempeñan un papel relevante los multiplicadores fiscales. En último término se contempla la cuestión de la economía sumergida y el trabajo no declarado, con evidentes repercusiones presupuestarias pero también éticas.

El tercer capítulo se dedica al análisis de *las reformas fiscales durante la crisis y sus efectos*, comenzando con la reseña de las principales modificaciones normativas acometidas entre los ejercicios 2007 y 2015, en el ámbito de los principales tributos; y, con carácter ocasional, de la participación de las Administraciones Territoriales en los tributos del Estado, los Gravámenes especiales, así como los Impuestos medioambientales. A continuación se contempla el papel de la política fiscal en la gestión de la demanda efectiva, así como los efectos de la Gran Recesión sobre el patrón de crecimiento. El impacto de ambas crisis sobre las cuentas públicas, así como sus repercusiones sobre las políticas de ingresos públicos y de gastos públicos, constituyen la materia objeto de estudio de la tercera parte, que analiza la evolución comparativa entre España y nuestros socios comunitarios del déficit público, de la deuda pública y del saldo primario de las Administraciones Públicas, a partir de 2006. Igualmente se estudia la evolución comparativa de la presión fiscal, de los ingresos totales (no financieros) de las Administraciones Públicas, y de la imposición y de las cotizaciones sociales efectivas; junto a la cuestión del tamaño del sector público español, en relación con la problemática de los desequilibrios fiscales.

Por último se analizan los procesos de consolidación fiscal llevados a cabo, tanto por España como por el conjunto de países integrados en la zona del euro. Así como los recortes efectuados en los diferentes programas de las políticas de gasto público aplicadas en España, concluyéndose con una reflexión final.

## **Fiscalidad y Crisis Económica-Financiera / Antonio Manuel Roldán Báez – Reseña**

El proceso de consolidación fiscal llevado a cabo en España ha sido distinto al emprendido en la Zona del euro-19, comenzando por la situación de superávit presupuestario y reducido endeudamiento registrada durante 2006 y 2007. La política de recortes en el gasto público durante el período analizado ha sido más intensa que el incremento de los ingresos públicos. Las secuelas fiscales de las crisis financiera y económica y el fuerte aumento del desempleo provocaron un alza de 6,9 puntos porcentuales sobre el PIB en el gasto público total no financiero, entre 2007 y 2009. Y la ayuda financiera a las entidades de crédito entre 2011 y 2013 supuso otro incremento adicional del 4,7% sobre el PIB. A causa de esta gran elevación del gasto público, hubo que asistir después a un ajuste fiscal mucho más intenso entre 2012 y 2015, de 4,6 puntos porcentuales sobre el PIB, y que se amplían hasta los 6,7 puntos para el período 2012-2017. La intensidad del ajuste fiscal aplicado en España ha incidido muy desfavorablemente sobre las condiciones de vida de una amplia mayoría de ciudadanos, al quedar recortadas las partidas de gasto destinadas al Estado de bienestar. De forma que esta política de austeridad ha coadyuvado a aumentar tanto las cifras de pobreza en España (y de los países de la periferia del sur de Europa), como la desigualdad: tan solo 20 personas en nuestro país acumulan los mismos recursos que el 30% más pobre. Esto confirma el fracaso de las políticas económicas neoliberales aplicadas en materia de bienestar social, en cuanto a los logros de una sociedad más justa y con una mayor cohesión social.