

DEUDA PÚBLICA Y SUBSIDIARIEDAD

POR

J. A. SANTOS

1. Introducción.

El tema que nos reúne es el del Principio de Subsidiariedad; su vertiente económica y financiera en un sentido amplio, y el de la actividad estatal y su financiación de forma más específica. Espero que podamos llegar desde el principio rector a la norma práctica, concretándonos en uno de los temas de mayor actualidad, el de la Deuda Pública.

Sin entrar en demasiados casuísmos, sin dejar de considerar las posiciones más o menos encontradas que se suscitan en otros sectores de opinión, y sin dejar de tener presentes aquellas palabras de Pío XII en 1948: "Las cuestiones de finanzas públicas han sido siempre objeto de atención especialísima... y más en estos tiempos... en que han llegado a ocupar el centro de las luchas políticas y de las discusiones más apasionadas... Muchas personas (en efecto, demasiadas personas) guiadas por el interés, por el espíritu de partido o incluso por consideraciones nacidas más del sentimiento que de la razón, abordan y tratan las cuestiones financieras y fiscales, haciéndose economistas y políticos improvisados, con tanta mayor seguridad y desenvoltura, cuanto mayor es su incompetencia. A veces, parece que ni siquiera sospechan la necesidad que hay de estudios atentos, de encuestas y observaciones múltiples, de experiencias comparadas, para poder enfocar y resolver adecuadamente estas cuestiones..." (1).

Palabras que parecen escritas en 1980 y que, dada la situación a que están llegando las finanzas públicas de casi todas las naciones, pueden aplicarse con mucha mayor extensión de la que tenían cuando fueron formuladas. Yo considero que estas palabras también me

(1) Pío XII: *En nous procurant*, 2-X-1948, al Congreso del Instituto Internacional de Finanzas Públicas.

afectan plenamente, y por ello espero de vuestra comprensión la disculpa de los lugares comunes en que haya podido incurrir y, sobre todo, vuestras puntualizaciones y comentarios a esta exposición.

2. El Principio de Subsidiariedad en materia económica y monetaria.

Afirma Millán Puelles (2) que el Principio de Subsidiariedad orienta la solución del problema clave de la convivencia, es decir, la *armonización de libertad humana y orden social según las normas universales del Derecho Natural*. "El Estado tiene siempre la obligación de ayudar; a veces el derecho y el deber de suplir; pero nunca suplantando las actividades propias de los ciudadanos".

Se busca así la *armonía* (acoplamiento de las partes de un todo, de manera que concurren a un mismo fin), situación superior a la de mero equilibrio (estado de un cuerpo solicitado por varias fuerzas cuyos efectos se destruyen entre sí); no se trata de cantidades que se contrapesan, sino cualidades que se complementan (3). En esta concepción el Estado es una sociedad de sociedades, y no una mera agrupación contractual de individuos.

Por su parte, Messner lo explica diciendo (4) que el Principio de Subsidiariedad no es más que la expresión de un hecho: la personalidad humana no puede llegar a su pleno desarrollo (realización) más que con la actuación de su libertad y el cumplimiento de su responsabilidad, de forma que "la mejor movilización posible de las facultades individuales hará progresar al bien común en la mayor medida posible, siempre y cuando el Estado acierte a su coordinación". Esto lo resume con la fórmula "*tanta libertad como sea posible y tanta reglamentación como sea necesaria*"; libertad que ejercerán los miembros de la sociedad por sus cuerpos intermedios y reglamentación que subsidiariamente establecerá el Estado para coordinar, vigilar, impulsar y ayudar la actividad social. En su vertiente económica, esta concepción da lugar a la "economía social de mercado".

La intervención estatal deberá ser de tal carácter que "no venga a suceder jamás a los individuos que su vida privada o social se

(2) Millán Puelles, Antonio: *La función subsidiaria del Estado*, 1963, Instituto de España, Ed. Magisterio Español, págs. 8 y 17.

(3) Thibon, Gustave: *El equilibrio y la armonía*, 1978, Ed. Rialp, página 118.

(4) Messner, Johannes: *Ética social, política y económica a la luz del Derecho natural*, 1967, Ed. Rialp, págs. 951, 338, 1.341 y 1.441.

encuentre ahogada bajo el peso de la intervención del Estado" (5) y "promoviendo con oportunidad la producción de una cantidad suficiente de bienes materiales, protegiendo los derechos de todos los ciudadanos —sobre todo de los más débiles—, y contribuyendo activamente a la mejora de las condiciones de vida de los obreros" (6).

En general se favorecerá el acceso a la propiedad privada (incluida la de bienes de producción) para todos y cada uno de los ciudadanos, buscando una sociedad justa en la que se respeten la libre iniciativa y la propiedad privada de todos los ciudadanos, y no sólo de quienes ya estén en condiciones de ejercer estos derechos.

En materia impositiva, el Estado exigirá los impuestos con los que allegar los recursos necesarios para desempeñar sus funciones dentro del marco descrito, y viene obligado al reparto proporcional de estas cargas impositivas (bien por la capacidad de pago de cada contribuyente o bien por el disfrute del servicio público que obtenga el usuario, según los casos y dentro de la justicia distributiva).

En materia presupuestaria, el Estado ha de proveer, en lo posible, al pleno empleo, al reparto proporcional de los ingresos, a la elevación del nivel de vida, al mantenimiento de un orden estructural equilibrado entre los diversos sectores y grupos sociales... con la administración más rigurosa y productiva de los recursos allegados a través de los impuestos.

Y, en todo momento, el Estado deberá velar por la estabilidad en el valor de la moneda. Esta función, que resulta clave para el correcto ordenamiento de la economía social, proviene originariamente de una simbiosis entre el poder político y los agricultores o comerciantes (7), éstos tributaban por la protección recibida de aquél y aquél no sólo garantizaba el orden público sino que también trataba de ordenar el campo económico detentando la regalía de acuñación (más tarde compartida con los señores feudales y, finalmente, recuperada con los nacionalismos).

En la actualidad, el fenómeno de la inflación se ha generalizado por una serie de causas (el aumento del intervencionismo estatal, la continuada carrera de los salarios por mejorar su poder adquisitivo sin incrementos proporcionales de productividad...), a pesar de que constituye una grave injusticia con respecto a todos aquellos que dependen de un sueldo o de una renta fija, ya que no sólo altera

(5) Pío XII: Discurso a la 41.ª Semana Social Francesa, 1954.

(6) Juan XXIII: *Mater et Magistra*, 1.ª parte.

(7) Weber, Max: *Historia económica general*, 1974, Fondo Cultura Económica, págs. 66 y 215.

injustamente las relaciones de propiedad (con ser esto grave), sino que impide la formación del clima necesario para que fructifiquen el ahorro y la inversión; con ello se dificulta la difusión de la propiedad privada y se empobrece la economía.

Vallet, en su análisis jurídico de la inflación (8), explica cómo el Estado que ahorra, financia y se responsabiliza por todos, conduce a la irresponsabilidad de los individuos, que se convierten en esclavos de la "nueva clase", con la aspiración máxima de ser "ganado bien alimentado, cuidado y educado". Demuestra así la correlación existente entre la desvalorización monetaria y la masificación, que degrada al hombre al perder el sentido de la justicia.

3. Evolución de la actividad estatal.

Una vez esbozada la actividad estatal desde el punto de vista ortodoxo de la Subsidiariedad, pasemos a esbozar su evolución desde los puntos de vista empírico y doctrinal.

Ursula Hicks (9) resume el cambio operado en la Hacienda pública durante los 25 últimos años diciendo que "la incidencia de factores trascendentales, como son: el enorme aumento del sector público, la difusión del método del análisis macroeconómico, el uso de la contabilidad social como instrumento de política económica, y la obligación de orientar esta política hacia el pleno empleo y crecimiento económico, han hecho evolucionar la concepción de la actividad del Estado desde un objetivo negativo (minimizar el sacrificio del contribuyente) a su concepción como gran empresario y productor en el sistema económico". Para mayor detalle en cuanto a la evolución de la Hacienda pública, son de gran interés los trabajos de Schumpeter (10) y Fuentes Quintana (11).

Desde un punto de vista empírico, Adolfo Wagner establece, en 1883, la Ley de la "actividad estatal en aumento constante" como resultado de un estudio sobre los gastos públicos de diversos países en el siglo XIX (Inglaterra, Estados Unidos, Francia, Alemania y Japón); se basaba en la presión que el Estado recibe "en el sen-

(8) Vallet de Goytisolo, Juan: *Estudios varios*, 1980, Ed. Montecorvo, págs. 145 y sigs.

(9) Ursula, Hicks: *Hacienda Pública*, 1960, Ed. Aguilar págs. 10 y siguientes.

(10) Schumpeter, J. A.: *Síntesis de la evolución de la ciencia económica*, 1967, Ed. Oikos Tau.

(11) Musgrave, R. A.: *Teoría de la Hacienda Pública*, 1969, Ed. Aguilar. Introd. por E. Fuentes Quintana.

tido del progreso social" y los cambios que de ésta resultarían en las esferas pública y privada de la economía (12). Viene a decir que a medida que aumenta la renta *per cápita* y la producción de los países, el sector público irá creciendo por reacciones en cadena (aumento de progreso social que lleva a aumento de funciones estatales, que lleva a aumento de la participación del sector público en la economía).

Esta teoría ha sido verificada por Peacock y Wiseman en lo que respecta a Inglaterra, aunque discrepando del fundamento teórico de la misma (13) que lo encuentran, al contrario que Wagner, en que los gastos aumentan porque aumentan los ingresos y, además, en que el costo de atención de los servicios públicos crece paralelamente con el desarrollo económico.

Preocupado con la extensión del ámbito estatal, y tratando de encontrar un nivel de tolerancia o "límite crítico" respecto de la imposición, el australiano Colin Clark (14) desarrolla, sobre la base de estudios empíricos relativos a varios países occidentales, la conclusión de que "cuando el sector público, medido en términos de sus ingresos totales representa más del 25 % de la actividad económica de una nación, se produce necesariamente inflación aun cuando el presupuesto se mantenga equilibrado", ya que varían las pautas de comportamiento económico de los individuos y se hace menor la resistencia de los contribuyentes a los métodos estatales de signo inflacionista. Al contrario de la ley de Wagner, esta hipótesis no tiene el mismo respaldo empírico en el pasado reciente, por lo que su aceptación es más limitada en cuanto a las cifras; no así en cuanto a su tesis, que ha vuelto a ponerse de moda con las aportaciones de los economistas llamados "del lado de la oferta" (Laffer, Ture, Kemp, Mundell), que sostienen la necesidad de aligerar la carga impositiva y el peso del sector público no sólo del consumo hacia la inversión (como indican Klein, Feldstein o Thuraw), sino en general y en cuantía suficiente para que vuelven a funcionar los incentivos de trabajo, ahorro e inversión, obteniéndose así una mayor actividad económica no inflacionariamente.

El peso el sector público sobre la actividad económica ha pasado en los países industriales occidentales de un 10 % del P. N. B. por término medio en 1910, a un 30 % en 1975; siendo así que el P. N. B. se ha multiplicado en este período por unas cinco veces en términos reales y por unas quince veces en términos monetarios,

(12) Herber, Bernard: *Hacienda Pública Moderna*, 1975, Inst. de Estudios Fiscales, págs. 507 y sigs.

(13) *Idem.*, págs. 515 y sigs.

(14) *Idem.*, págs. 519 y sigs.

resulta que: mientras la población "solamente" se duplicaba, el sector público incrementaba su actividad en unas quince veces en términos reales (o en unas 45 veces en términos monetarios).

Diversos autores, de los que sólo mencionaremos a Otto Eckstein (15), coinciden en señalar que ello ha sido debido fundamentalmente a una serie de factores concretos, como son: las guerras y el consiguiente aumento de los gastos de defensa, el proceso de creciente urbanización (escuelas, carreteras, alcantarillados...), el aumento en las prestaciones sociales (pensiones y subsidios, asistencia sanitaria...), la ampliación del ámbito de la actividad gubernamental (transportes, vivienda y comunicaciones...) y, finalmente, a la propia inflación del sector público cuya productividad va muy rezagada con respecto a sus elevados costes por unidad de servicio (falta de motivaciones que afecta a la eficacia burocrática).

Conviene *recordar* aquí que, desde el punto de vista iusnaturalista, esta evolución en la concepción del papel del Estado en la actividad económica viene cegada por la primacía que se concede a lo económico material y que se hurta al Bien Común.

Por ello, esta evolución, que empieza en el individualismo fisiócrata del siglo XVI, que cree "en la armonía de los intereses por una mano invisible" y que pasa por el utilitarismo (la mayor felicidad para el mayor número de individuos), termina desembocando en el colectivismo (la primacía de lo social) o en una tecnocracia. Proceso evolutivo que, como anticipaba Schumpeter (16), llevará al Estado previsor y totalitario; proceso en que el individuo acaba siendo un objeto o instrumento en manos del Estado (1984 de Orwell o Mundo Feliz de Huxley), sin que la opción radical liberal tenga otra posibilidad que la puramente testimonial y de acicate "progresista".

Hoy día se critican mutuamente los sistemas liberal y marxista, la entronización respectiva del principio de la libertad ilimitada (que lleva a la acumulación de poder y riqueza por el más fuerte) y del principio de la igualdad abstracta (que convierte a la persona en unidad estadística de producción y consumo).

Pero ambos sistemas olvidan que, en último término, *tan necesaria es la ordenación social del Estado como el respeto a la libre iniciativa y a la propiedad privada individuales*; lo que hace diferente al iusnaturalismo del individualismo y del colectivismo es pre-

(15) Eckstein, Otto: *Finanzas Públicas*, 1965, UTEHA, México, páginas 9 y sigs.

(16) Schumpeter, J. A.: *Capitalismo, Socialismo, Democracia*, pág. 231.

cisamente el Principio de Subsidiariedad, que entiende la conjunción armoniosa de cada cual en su función bajo el lema "tanta libertad como sea posible y tanta reglamentación como sea necesaria" ya citado, o como "*convergencia de los intereses particulares en el bien común*" (17).

Claro que así va el mundo. Y parece ser que en la Constitución Española de 1978 nos hemos puesto al día; en su artículo 128, párrafo 2.º "se reconoce la iniciativa pública en la actividad económica", con lo que hay quienes consideran superado el viejo Principio de Subsidiariedad (18) en un ejercicio de positivismo al amparo de lo que se ha llamado la "ambigüedad constituyente" (19), cuyo desarrollo legislativo queda a merced del más votado (lo que implica considerables diferencias en cuanto al modelo de sociedad en que se puede aterrizar...).

En un interesante artículo de prensa, Martínez Esteruelas (20) resume las tendencias recientes que caracterizan la actividad estatal con la frase "se acrecientan las funciones y se reduce su poder"; alude así al hecho de que la crisis de soberanía de los diferentes estados nacionales en su vertiente exterior afecta al orden interno, y esta crisis se agudiza por la internacionalización de la economía y la acción poderosa de las empresas multinacionales. Se llega así a una acumulación de funciones que ata y burocratiza a un Estado menguado en su poder, que es más un gestor que otra cosa, "mientras los miembros de la sociedad sienten cada vez más atracción por las libertades de simple disfrute y menos entrega a las libertades constructivas o de creación". Así el Estado atiende mil gestorías con olvido de misiones más altas y más suyas.

Cual sea la evolución de la actividad estatal en un próximo futuro es una cuestión que pasa por la consideración de estos factores, y que no puede ignorar un hecho básico: *todo aquello que el Estado da, debe previamente tomarlo a través de impuestos, de préstamos (Deuda pública) o de la simple creación de dinero.*

(17) Thibon, G. y Lovinfosse, H.: *Solución social*, 1977, Eds. Aldaba E. M. E. S. A., págs: 73 y 208.

(18) Varios autores: *La empresa pública española*, 1980, Inst. Estudios Fiscales, pág. 93.

(19) Tomás Villarroja, Joaquín: *Proceso Constituyente y Nueva Constitución: Un análisis crítico*, Centro de Estudios Constitucionales, pág. 3.

(20) Mtz., Esteruelas: «El Estado Gestor», *Hoja del Lunes* de Madrid, 29-IX-80.

4. Los instrumentos de las finanzas públicas.

Durante mucho tiempo el dinero ha cumplido con sus *funciones* de medio de pago, medida de valor e instrumento de ahorro, gracias a su valor intrínseco material ya que se trataba de monedas metálicas. Actualmente desempeña estas funciones con independencia de su valor material.

Un billete que decía "el Banco de España pagará al portador la cantidad de..." representaba el derecho al cobro del equivalente a esa cantidad en oro o plata; hoy día como dice Einaudi (21), al haber dejado el banco emisor de reembolsar a la vista en moneda metálica los billetes emitidos, los ciudadanos se ven obligados a aceptarlos como "poder adquisitivo" en pago de sus créditos, a lo que denomina "curso forzoso".

El poseedor tiene un *derecho contra la comunidad económica* mientras que el Estado obtiene un préstamo gratuito (ya que no hay pago de intereses) y forzoso (los billetes son promesas de un pago que se hará efectivo), *cuyo poder adquisitivo será menor o mayor en función de la cantidad emitida de billetes y de la respectiva producción de bienes y servicios.*

Por tanto, la emisión de billetes excesiva supone un traspaso de riqueza del acreedor al deudor (ya que los precios de los activos tangibles aumentarán en la medida en que el papel moneda se envilece), y una disminución del valor de las obligaciones y deudas no indexadas existentes en el interior, con lo que de hecho equivale a un impuesto especial sobre los poseedores de saldos líquidos, seguros y títulos de renta fija (en la medida en que esta emisión de billetes exceda de la generación de bienes y servicios).

Vallet (22) recoge la pugna que históricamente se ha mantenido entre la sociedad y el Estado para arrojarse el *poder sobre el valor de la moneda.*

A la afirmación de Aristóteles, y más tarde de los positivistas, en el sentido de que es potestad de la República y del príncipe variar la cantidad de moneda y alterar su valor, se opone por Santo Tomás de Aquino que "la moneda debe asegurar la equivalencia en la prestación y que, por tanto, el príncipe no puede variar su valor a no ser que cuente con el consentimiento del pueblo"; en este mismo sentido se pronuncian Bartolo, Oresmio, Covarrubias, Grocio, Puffendorf, Wattel, Ascarelli y varias decretales pontificias.

(21) Einaudi, L.: *Principios de Hacienda Pública*, 1968, Ed. Aguilar, pág. 340.

(22) *Op. cit.*, pág. 122.

“Para que la sociedad pueda vigilar y oponerse a las medidas inflacionarias del Estado, es preciso que haya realmente pueblo, es decir, estructurado socialmente y participando en la administración del bien común a través de sus asociaciones. Hoy, con un Estado positivista en lo jurídico y totalitario en lo económico, que asume progresivamente todos los poderes y funciones sociales, y que convierte al pueblo en una masa de individuos con el derecho único (tutelado y esporádico) de voto, el control social por ese pueblo cuyo entramado se va destruyendo deja de ser viable.»

Por eso, concluye con Hayek, “el dilema entre facultades regladas o discrecionalidad administrativa sigue planteado en política monetaria y con mayor gravedad desde la desaparición del patrón oro”.

En resumen, la sociedad y el Estado son responsables de que el dinero pueda cumplir con sus funciones (de ordenación de la economía social), y para ello deben tratar de mantener la estabilidad de su valor; valor que, desde la supresión de sus paridades metálicas, reside en una contrapartida teórica al conjunto de bienes y servicios que se van consumiendo o acumulando en cada ejercicio económico.

Los efectos económicos y sociales de las alteraciones monetarias tienen una importancia extraordinaria. Recordemos algunos pasajes referidos a épocas y naciones diferentes para ilustrar este punto y aligerar algo la exposición:

En España, hacia el año 1600, en que ya se perfilaba la decadencia del Imperio, surge toda una literatura económica alrededor de la figura del arbitrista (persona que cree tener remedios más o menos artificiosos a problemas técnicos o financieros y que los somete a la aprobación del rey para obtener así provecho personal de la aplicación de los mismos). En esta época, el Reino de España se había empeñado en créditos cuantiosos para financiar sus guerras y se veía obligado a conceder licencias de exportación a los prestamistas extranjeros para saldar las deudas (“esos asentistas por conducto de los cuales el oro de las Indias va a enterrarse en Génova”, según letrilla de Quevedo). La inflación del siglo XVI en España constituye ya uno de los períodos clásicos para el estudio de la inflación (23), y autores como Hamilton y Keynes la consideran una de las causas indiscutibles de la decadencia fulminante del Imperio. Sin embargo, retengamos un rasgo de genio popular: en 1606 el pueblo, quejoso de la inflación, consigue a través de sus represen-

(23) Morgan, Victor: *Historia del dinero*, 1972, Edc. Itsmo., págs. 362 y siguientes.

tantes en Cortes, la promesa formal de Felipe III de que no se acuñará más vellón por un período de veinte años a cambio de un servicio de 17,5 millones de ducados; después de varios episodios, en 1619 se vuelve a obtener la misma promesa real, nuevamente incumplida ante la guerra con Holanda en 1621. Todavía está viva la razón de ser original de la institución parlamentaria: aceptación por la sociedad de los impuestos del Estado a cambio de su discusión y control.

En 1980 no tenemos unos representantes en Cortes tan atentos al clamor popular, ni el pueblo es capaz de hacerse oír sobre el tema de la inflación con un enfoque solidario, sino que forcejea pícaramente sus aumentos de ingresos a cuenta de los del vecino; hoy sigue vigente la figura del arbitrista en el sentido literario que le daban nuestros clásicos (Cervantes, creador de la figura, Lope de Vega, Lilián, Alarcón, Quevedo, Saavedra Fajardo, Gracián...), es decir, el de "destructores de reinos con sus trazas para sacar dinero", pero nos faltan los clásicos que sepan —o se preocupen de— transcribirlo..., y que, como Lope de Vega en su "Brasil restituído" (24), sean capaces de solicitar respetuosamente su envío en socorro de cualquiera de nuestros enemigos...

Por su parte, escribe Bernard Shaw (25): "si el orífice intenta enriquecerse emitiendo notas promisorias por más oro del que posee (o puede esperar poseer para cuando se las presenten al pago) está creando inflación, y su castigo llegado el caso, será la quiebra fraudulenta. Pero cuando un gobierno *inunda* su país con notas promisorias para cuya liquidación no tiene oro ni bienes bastantes, entonces un hambriento con el bolsillo lleno de billetes, que intente comprar su ración de manteca y un panecillo por una libra, y vea que no puede comprarla ni con 100 libras, ni con cuatro mil millones de libras..., no es una fábula, a esta cifra se llegó en Alemania cuando la gran inflación siguiente a la primera guerra mundial... Por cierto, creo recordar, que Alemania me debía unos 200 mil marcos y me pagó, generosamente, con un billete de un millón de marcos..., que valía unos peniques como pieza de museo. Mr. Lloyd George le llamó a eso "hacer pagar a Alemania", pero en realidad el gobierno alemán me hizo pagar a mí con la triquiñuela de la inflación... Sin embargo, en un mundo solvente, la inflación se cura a sí misma: cuando el gobierno social-demócrata redujo la moneda alemana a lo absurdo, todo el mundo dejó de negociar en marcos y

(24) Vilar, Jean: *La figura satírica del arbitrista en el siglo de Oro*, 1973, Revista de Occidente, págs. 245 y sigs.

(25) Bernard Shaw, G.: *Guía Política de nuestro tiempo*, 1959, Ed. Lozada, págs. 105 y sigs.

se puso a negociar en dólares, que eran moneda sólida; el gobierno alemán tuvo que anular sus billetes de inflación y emitir otros respaldados por bienes, pero no por eso fue menor la catástrofe para quienes se habían arruinado..., por eso creo que ni siquiera a quienes comprenden la teoría general de la relatividad de Einstein se les debería nombrar para cargos en el Estado, mientras no demuestren saber la historia de la función bancaria y la naturaleza del papel moneda».

Willian Simon (26), en su apasionado alegato contra el sistema de economía mixta desarrollado en Estados Unidos bajo la presión de los social-liberales y su "prensa de calidad", afirma que "creyendo llegar a un consenso entre liberalismo y planificación por medio de la compasión social-liberal, se ha llegado a una política por la que la administración roba al laborioso Peter para pagar a Paul (no a Paul el huérfano, el jubilado, el pobre o el negro, no; simplemente a Paul), y Paul es una nueva clase de americanos que viven de los impuestos de los demás y que pretenden que su apaño de decoroso nivel medio está instituido en beneficio de los huérfanos, los jubilados, los pobres o los negros...". Refiriéndose en concreto a la crisis del ayuntamiento de Nueva York, en 1975, cuya magnitud podía haber desatado un colapso financiero internacional, pasa a analizar sus causas próximas (una plantilla de 49 funcionarios por cada mil residentes, con salarios que superaban los de los empleados con superior categoría en el sector privado, y con un sistema de pensiones que les permitía jubilarse a los 50 años, y ascendía a 1.300 millones de dólares en prestaciones anuales en 1975; todo esto a costa de una población residente que iba abandonando el área metropolitana para evitar sus impuestos excesivos, en número de 143.000 puestos de trabajo trasladados a otras poblaciones en el ejercicio de 1974), y sus causas profundas (la política miope social-liberal, que se felicita por su humanismo al mismo tiempo que va aniquilando las condiciones de supervivencia de la comunidad, ante la ceguera o manipulación de la «prensa de calidad»); estas causas llevaron a un déficit presupuestario municipal creciente en los últimos tiempos. Dadas las limitaciones de todo ayuntamiento para aumentar los impuestos cuando ya son elevados y su imposibilidad de crear moneda, el único camino para mantener las cuentas saldadas era el endeudamiento masivo; y aún este camino llega a su final cuando las nuevas emisiones de deuda deben utilizarse exclusivamente para pagar los vencimientos e intereses

(26) Willian, Simon: *A time for truth*, 1979, Berkley págs. 15, 34, 47 y 59.

de emisiones anteriores. Simon ve en este «microcosmo» un serio aviso sobre lo que puede producirse en un futuro en el «macrocosmo» de las finanzas públicas de los diversos Estados nacionales.

Otro pasaje de gran interés relacionado con las alteraciones monetarias por la actividad estatal, es el descrito por Rongieras (27): al tratar del problema fiscal en su aspecto histórico, nos recuerda que hace 2.000 años, en la sociedad en que se desarrolla la vida de Cristo, los publicanos (recaudadores de un fisco detestado), estaban clasificados como pecadores públicos por causa de sus exacciones, y las conversiones milagrosas de Mateo y Zaqueo así lo confirman. Y es que el origen del impuesto está en el expolio y sigue más o menos implícito en los fenómenos fiscales de la historia. La fiscalidad no ha sido una obra de justicia sino remedio de la necesidad apremiante de Estado; y ello en cualquier tiempo y país. La extensión de la actividad estatal se traduce en una presión fiscal directa o indirecta siempre creciente; a ello se añade la inflación como impuesto especial contra los poseedores de saldos líquidos y títulos de renta fija, y como elemento de aceleración de las recaudaciones al pasar los ingresos nominales a categorías gravadas con superiores tipos de gravamen. Y todo ello sin un control efectivo (es un autocontrol, sin responsabilidades públicas más que para los casos flagrantes) y a unos costes de redistribución muy elevados (es un género de caridad social obligatoria y administrada por los partidos), que desembocan en una anarquía de las finanzas públicas, con la consiguiente inflación y endeudamiento públicos.

De los pasajes citados podemos extraer la conclusión de que la necesidad de asegurar la estabilidad en el valor del dinero es el principio clave en que se debe basar la política monetaria; y que éste es un principio que obliga al Estado, a las instituciones financieras y a todos los grupos que puedan influir en esta materia. Por otra parte, si el organismo rector de la política monetaria quiere cumplir con este principio, ha de ser independiente en su gestión de los vaivenes de la política.

En este punto cabe mencionar a Hayek (28) y su convicción de que el origen de las grandes inflaciones de nuestro tiempo está en la falta de un patrón oro que discipline la política monetaria y keynesiana de los gobiernos: «el control gubernamental de la moneda ha resultado en todas partes fatal, por estar sujeto a presiones políticas de los grupos que quieren ganar más para poder gastar

(27) Rongieras, A.: *El problema fiscal*. Permanences, núm. 136, enero 1977, págs. 43 y 60

(28) Hayek, F. A.: *¿Inflación o pleno empleo?*, 1976, Unión Editorial, págs. 83 y sigs.

más y por estar guiado por la máxima casi-keynesiana de que, a la larga, todos perdemos el cargo". Por ello la única esperanza de una moneda estable es protegerla de la política, o sea, de la facultad de emisión "exclusiva y de curso forzoso" por parte del gobierno; propone aquí la libre elección de las monedas que el público quiera utilizar. No cree que pueda darse, si se aplicase su proposición, la ley de Gresham (la moneda buena expulsa a la mala), primero porque es posible una repetición más de lo que ya Aristófanes decía en su obra "Las ranas" hace 2.400 años (que con los políticos ocurría lo mismo que con las monedas, que los malos echaban a los buenos), y segundo y principal, porque la ley de Gresham sólo es válida si las dos monedas se presentan a un tipo de cambio predeterminado y estable.

5. La Deuda Pública y la Subsidiariedad.

Hemos visto en qué consiste la Subsidiariedad y sus implicaciones en materia económica y monetaria; hemos visto también la evolución de la actividad estatal, siempre creciente ante la pasividad o la complacencia de los individuos y sus asociaciones; hemos visto, finalmente, los excesos a que puede llevar un control gubernamental de la moneda exclusivo y politizado, recogiendo la necesidad de una independencia efectiva del organismo de control, y aún las proposiciones de Hayek orientadas a la competencia entre los propios organismos de control... Pasemos, en fin, a la Deuda pública.

Los medios que tiene el Estado *para financiar el gasto público necesario para el cumplimiento del bien común* son, fundamentalmente, los impuestos, la deuda pública y la simple creación de dinero. Dado que el concepto clásico del "presupuesto equilibrado" ha pasado a entenderse así en el medio plazo (noción post-keynesiana del "presupuesto anticíclico"), se puede considerar que la deuda pública cubrirá los desfases a medio plazo y la creación de dinero los desfases a corto plazo.

Los impuestos constituyen el medio normal de financiación del gasto público, tienen carácter obligatorio y equivalen a un pago al contado. La deuda en cambio parece más adecuada para gastos de capital o para gastos extraordinarios (carreteras, escuelas, guerras, autonomías...), ya que el pago de los gastos se hace en diferido, con un coste añadido que son los intereses, y su colocación tiene carácter voluntario.

La posición de los clásicos respecto de la deuda pública era

considerarla como una obligación que empobrecía al Estado y que no aumentaba la demanda global, ya que lo que aumentaba el sector público lo perdía el sector privado; por tanto su enfoque, bastante rígido, sólo admitía las emisiones de deuda si no había otra solución, a tipos de interés muy bajos y plazos lo más largos posible.

Con la evolución del análisis macroeconómico, se pasa a *distinguir entre deuda pública externa e interna*, considerando a esta última como un activo de la sociedad, ya que son los miembros de la comunidad los mismos que la poseen y que pagan sus intereses, sin que esta transferencia entre grupos debilite al Estado (más que en aquellos casos en los que alcance dimensiones que hagan imposible su administración), llegando así a ser un instrumento más de regulación de la actividad económica. Por su parte, la deuda externa está sujeta a mayores precauciones, teorizándose sobre sus límites al importe de sus intereses y amortizaciones (que no deben sobrepasar el 10 % de los ingresos de la balanza por cuenta corriente según Einaudi), o al importe conjunto (que no debe sobrepasar el 200 % de la renta nacional según Hansen).

Conviene precisar más esta distinción entre deuda interna y externa, diferencia que viene determinada por la divisa utilizada para su adquisición.

En la deuda *interna* el Estado o las entidades públicas cambian sus promesas de pago (en condiciones determinadas de intereses, vencimientos, desgravaciones...) por billetes que representan un poder adquisitivo frente a los bienes y servicios nacionales. El Estado está "comprando iliquidez" (29) hasta que obtiene el grado deseado de poder adquisitivo para sí mismo al menor coste posible (gestionando las condiciones de emisión); pero este canje de títulos por poder adquisitivo (30), tiene la contrapartida de una disminución en la adquisición de bienes y servicios por parte del sector privado que, a cambio ha recibido los títulos. Por tanto, no hay aquí una transferencia de recursos reales (creación de dinero), sino sólo de las rentas que percibirán los poseedores de los títulos con cargo a impuestos abonados por los contribuyentes (y también por los rentistas) en años posteriores.

En la deuda *externa* las promesas de pago en condiciones determinadas se canjean por divisas que representan un poder adquisitivo frente a los bienes y servicios de sus respectivas economías nacionales. Por tanto, los títulos están comprando un poder adquisitivo

(29) Musgrave, R. A.: *Teoría de la Hacienda Pública*, Ed. Aguilar, 1969.

(30) Buchanan, J. M.: *The Public Finances*, Irwin 1970, págs. 301 y siguientes.

vo de otras economías, lo que se traduce en una importación de recursos reales que permite financiar el gasto público nacional sin tener que disminuir el consumo o la inversión a corto plazo. En este caso, el servicio de la deuda supondrá una transferencia anual de recursos reales a las economías prestamistas, ya que se efectúan los trasvases de poder adquisitivo en sentido contrario. La relación de esta clase de deuda con el problema del tipo de cambio de la moneda frente a otras divisas, hace aconsejable que su empleo esté dotado de una elevada elasticidad de exportación, de forma que genere por sí mismo las divisas necesarias para el pago y cancelación de la deuda.

Buchanan distingue, dentro de la deuda interna, las que llama deuda real y deuda nominal. La deuda real sería la ya descrita, mientras la nominal sería la que sustituye a la creación de dinero para saldar el déficit presupuestario; normalmente, al hablar de deuda interna se superponen ambos tipos de deuda.

En general, *la financiación del Estado por medio de la deuda interna o de los impuestos defiende mejor el poder adquisitivo y son preferibles, por tanto, a la deuda externa (salvo que la rentabilidad de su empleo sea muy clara) y a la simple creación de dinero.* Cabe plantearse el orden de preferencia entre deuda interna e impuestos, y, en todo caso, su importe global.

El criterio para enfocar la conveniencia del impuesto o de la deuda interna estriba en las características del gasto público a financiar. Si los beneficios que se derivan del gasto son a corto plazo y se financiasen con deuda interna a largo, el usuario actual está trasladando su coste al futuro contribuyente; si los beneficios que se derivan son a corto plazo y se financian con este tipo de deuda, el mecanismo de financiación es adecuado, pero entra en competencia con las inversiones que habrían podido financiar el sector privado.

El segundo aspecto se guía por la utilidad que se ha de derivar de la inversión. En efecto, el comportamiento del Gobierno puede estimular o desanimar la formación del ahorro y de su inversión en capital fijo; como el capital fijo produce ingresos a sus propietarios y beneficia al nivel de vida comunitario, toda disminución en el nivel de inversiones (o en la rentabilidad futura de las inversiones elegidas) supone una disminución de ingresos para las generaciones futuras. Por tanto, *los empleos y su productividad no son indiferentes a medio plazo* y constituyen uno de los problemas principales a considerar en relación con la deuda; se excluyen únicamente las inversiones no monetizables (escuelas, sanatorios...), pero sin olvidar que cada aumento del 5% en el gasto público implica

aproximadamente una caída del 1 % en el ritmo de crecimiento económico (31) al haberse alcanzado niveles de relativa saturación en lo estatal.

Finalmente, una breve mención de los aspectos más polémicos de la Deuda Pública en sí misma, en el aspecto subsidiario y en cuanto a su incidencia sobre el valor de la moneda en las actuales circunstancias:

- ¿La Deuda Pública supone el traspaso de cargas a las generaciones futuras? La generación actual preferirá una emisión de deuda a un impuesto extraordinario, lo cual puede inducir a argumentar que las generaciones futuras verán aumentados sus impuestos ordinarios en el importe del servicio de la deuda. Pero si hacen la cuenta con Einaudi verán que es equivalente una renta de 100.000 pesetas con 5.000 deducidas en una anualidad, que una renta de 100.000 con deducción de 250 pesetas anuales a perpetuidad (32), si el interés es 5 %.

- ¿Se debe invertir en Deuda Pública? Los títulos de deuda suelen tener privilegios fiscales y gran seguridad, pero la rentabilidad es negativa realmente en época de inflación; por otro lado la elección del título en que se invierte implica dejar otros títulos sin colocar, y a la actividad económica que los emite sin su financiación. Con lo que bien puede ocurrir que se esté financiando la actividad pública de la economía en detrimento de la actividad privada.

- ¿Se debe financiar el déficit con Deuda o con nueva moneda? Es éste un tema polémico de actualidad; en principio no parece ortodoxo financiar el déficit público con deuda interna a medio o largo plazo sobre todo cuando, como es el caso, el déficit procede del aumento desmesurado de unos gastos corrientes que deberían haberse financiado con impuestos recaudados en el ejercicio. Sin embargo, la persistencia y dimensión que va alcanzado esta situación puede hacer aconsejable la emisión de Deuda interna a plazo medio, como una forma de deslindar entre la creación sana de dinero (manteniéndose así mejor el valor de la moneda), y lo que las circunstancias, extraordinarias en tantos aspectos, nos obligarían a "apuntar", como decían los castizos, "en la barra de hielo".

(31) Hudson Research Institute Europe, Business Week 18-X-76, páginas 138 y sigs.

(32) *Op. cit.*, págs. 312 y sigs.