

**Puesto que hablamos de una nueva economía ¿tenemos que hablar de un nuevo papel del Estado?**

## El ocaso del Estado omnipresente

### ESTADO Y ECONOMÍA

Alcanzar un desarrollo sostenible y compartido es (debe ser) un objetivo primordial para todo Estado. La promoción de la prosperidad económica general no puede olvidar la defensa de aquellos valores que la propia sociedad estima (protección de los grupos vulnerables, equidad territorial, respeto del medio ambiente, conservación del patrimonio cultural...).

Por ello, la intervención pública en la actividad económica no se limita a crear condiciones que favorezcan la bonanza económica sino que se extiende a la provisión de bienes y servicios, a la inversión en infraestructuras o a la redistribución de la renta.

Generalizando, todos los instrumentos de que se sirve el Estado para alcanzar sus propósitos pueden agruparse en dos grandes categorías de actuación: el establecimiento del marco jurí-

dico-institucional en el que se desarrolla la actividad económica y el diseño de un entorno de políticas económicas no distorsionantes y estabilizadoras (tradicionalmente divididas a su vez en fiscales y monetarias).

La importancia de estas funciones es tal que convierte al sector público en agente fundamental de la economía. Sin embargo, sin que casi nadie ponga en duda la necesidad de una participación activa del Estado, la traducción práctica de esa misión puede generar muy diferentes grados de control e intervención. En el transcurso del último siglo el peso que *lo público* acumulaba ha aumentado gradualmente, alcanzando un nivel nunca antes conocido. Pero ¿se mantiene esa tendencia hoy?

### UN ESTADO MENGUANTE

Voluntad y necesidad se mezclan para concluir que la fun-

ción que el Estado tiene que asumir es muy diferente de la que venía desempeñando un par de décadas atrás.

En efecto, los vientos políticos del liberalismo, que soplan en todas direcciones, preconizan la disminución deliberada de la importancia del Estado en la economía. Simétricamente a las teorías que justificaban en los *fallos del mercado* la intervención del Estado han aparecido otras que justifican el reavance del mercado en los *fallos del sector público* (intervencionismo agobiante, elevado nivel de la deuda pública, problemas de corrupción, interferencia de intereses particulares, anquilosamiento de los monopolios tradicionales). La convicción de que la libre actuación de la competencia es el medio más eficiente para la provisión de cualquier bien o servicio ha animado una oleada de procesos de privatización y liberalización.

Frente a este criterio, en gran parte político y por tanto sometido a revisión, aparece un factor ineludible, y por ello más importante, que es la necesaria adaptación al nuevo escenario promovido por la revolución de las TIC y por los procesos de globalización.

Las decisiones de los Estados se ven cada vez más influidas por los acontecimientos mundiales y los acuerdos internacionales. De un lado, la participación en la economía mundial dificulta las posibles arbitrariedades gubernamentales y somete las políticas monetarias y fiscales a un examen mucho más riguroso por parte de los mercados financieros. Pero también limita las posibilidades de acción, reduce la capacidad





Michel Berne

José Luis Gómez Barroso



para gravar la riqueza y hace que los países sean más vulnerables a conmociones relacionadas con los precios externos o con desplazamientos desestabilizadores de los flujos de capital. Además, aunque el Estado todavía puede definir las políticas y normas aplicables a quienes están dentro de su jurisdicción, un problema añadido es precisamente marcar e impermeabilizar esa frontera, que se vuelve cada día más difusa y por tanto más difícil de controlar. Sin embargo, los cálculos a priori sobre la conveniencia o no de incorporarse al tren del cambio son inútiles: la decisión de quedar la margen no es que no sea sensata, sencillamente no es posible.

#### LA FISCALIDAD

La actividad económica profundiza en el camino de la *deslocalización* de los procesos productivos. En cambio, la mayor parte de los impuestos tienen una base territorial: es porque una operación de valor determinado se realiza en un lugar concreto por lo que se le aplica cierto impuesto. El concepto queda obsoleto frente a un comercio que no cono-

ce fronteras. Los sistemas impositivos y la normativa para la inversión deben responder progresivamente a los parámetros que impone una economía mundializada. El ejemplo más evidente: la mayor parte de las compras electrónicas son importaciones. En estas condiciones, ¿qué imposición aplicar y según qué modalidades? ¿Cómo resolver la situación extrema en la que en una misma operación de escaso valor pueden no coincidir los lugares de producción, venta, compra, entrega y consumo?

## Los sistemas impositivos y la normativa para la inversión deben responder a los parámetros que impone una economía mundializada

Para el comercio electrónico es muy fácil decidir el traslado de operaciones a lugares especialmente favorables desde el punto de vista fiscal, especialmente si las diferencias impositivas se utilizan como arma comercial. Por ello, las respuestas domésticas no son válidas. Cual-

quier solución que aspire a ser respetada necesita una conciliación de intereses. Las primeras conferencias supranacionales dedicadas al tema (como las desarrolladas en el seno de la OCDE) han llegado a los compromisos iniciales de aplicar el sistema impositivo del "lugar de consumo" (estando a cargo del expendedor recaudar el impuesto y transmitir la cantidad al Estado beneficiario, lo que dará no pocos problemas prácticos) y de no crear nuevos tipos de impuestos específicos. Sean cuales sean las etapas de transición, el resultado final debería conducir a una convergencia de las tasas impositivas a escala mundial.

Similares adaptaciones necesitan los impuestos referidos a actividad (generalmente impuestos locales) que van a ver igualmente transformados sus fundamentos tradicionales. El teletrabajo, y más ampliamente el desarrollo de estructuras del género "empresas en red", puede repartir las tareas por todo

bits intercambiados en las comunicaciones. Sus defensores argumentan que se trata de un impuesto universal, fácil de comprender, que permite luchar contra la "polución" y la congestión informativa, y que podría servir de soporte a un reglamento de los derechos de propiedad intelectual. Pero esta nueva fuente fiscal tiene no pocos problemas: su puesta en práctica es difícil (¿la comprensión sería evasión fiscal?) y probablemente el coste de recaudación sería elevado. Pero sobre todo su base imponible no se fundamenta en un valor económico, lo que induce distorsiones impositivas entre productos y circuitos de distribución. Y por si fuera poco es una doble imposición de los intercambios electrónicos, mientras que lo que se persigue es promoverlos.

#### EL ESTADO SUMINISTRADOR

La relevancia del Estado como productor directo de bienes está decayendo. Las presiones privatizadoras han llegado incluso a aquellas actividades en que su actuación parecía haber sido satisfactoria y, en consecuencia, la cartera de participaciones industriales ha adelgazado drásticamente en la mayor parte de países. Sólo las situaciones de ausencia de mercado, o de deficiencias graves en su funcionamiento, parecen justificar en el pensamiento dominante actual la visión del *empresario público*.

Pero el Estado sigue siendo un gran proveedor de servicios. En algunos soporta la competencia del sector privado (educación, sanidad), otros corres-

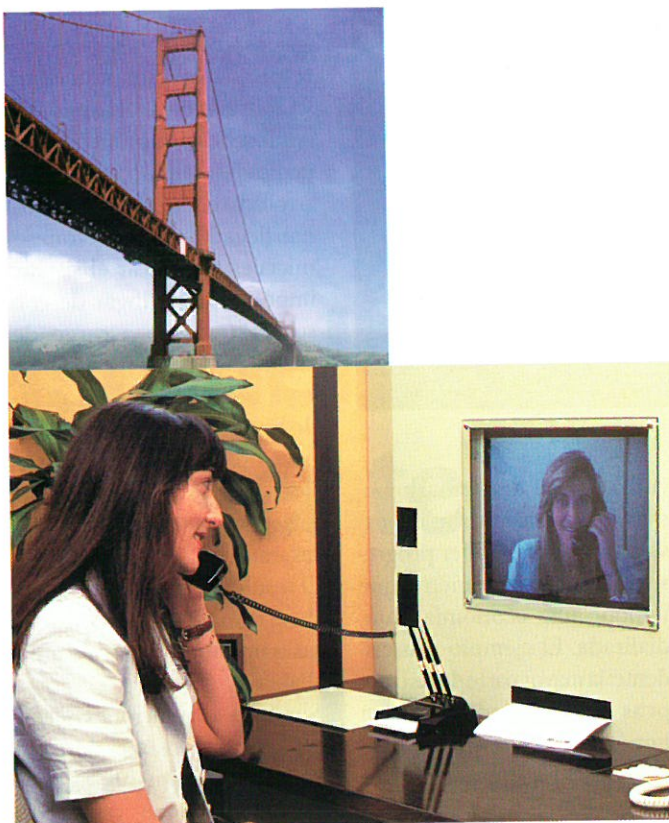


ponden a "regalías" (defensa, orden público, diplomacia). En todos los casos, el Estado (como cualquier organización que sepa obtener rendimiento del uso masivo de las TIC) va a beneficiarse de progresos en la productividad que se convertirán en ahorros en los costes y mejora en los servicios ofrecidos. Un mayor dominio de los flujos de información ha de generar procesos más rápidos, simples y ajustados a cada necesidad. La educación es ya un gigantesco campo de experimentación. Pero también se esperan resultados brillantes en la gestión de la sanidad (con la introducción de tarjetas de salud individuales), en la difusión de la información gubernamental o en el contacto con la Administración (a través de la tramitación telemática de formularios).

## LAS POLÍTICAS CORRECTORAS

La liberalización de los movimientos de capital ha originado casi de inmediato una amplia internacionalización de los mercados financieros. Los flujos se mueven en cantidad y con velocidad crecientes. Las enormes magnitudes implicadas impiden a los Estados reaccionar eficazmente frente a variaciones bruscas del mercado.

Pero también aquí, como ya habíamos advertido de forma general, es imposible quedar al margen de los sistemas financieros globales. No se puede actuar contra corriente y, por ello, asistimos a una coordinación (incluso mimetismo) en los movimientos monetarios. El resultado es que las autoridades nacionales han perdido en gran medida la independencia



## Que se reduzcan las posibilidades de intervención directa sobre la economía, no significa la renuncia a alcanzar los objetivos


en el control de su política monetaria.

Por el lado fiscal, esta mencionada facilidad para los movimientos de fondos, y en general la mundialización de la economía, otorgan a los contribuyentes un amplio margen para expatriar sus actividades, sus ingresos y sus fortunas. Unido a la ya comentada necesidad de redefinición de los impuestos, no es difícil imaginar futuras dificultades recaudatorias. Aun obviando tal pro-

blema, la acción presupuestaria sobre la actividad económica de tipo keynesiano pierde eficacia en situación de mercados globales. Parece que a largo plazo sólo las políticas coordinadas a escala internacional serán capaces de generar efectos significativos.

Consecuentemente, sin que se pueda afirmar que la política económica se vuelve inoperante si es cierto que las opciones de maniobra se han reducido y que continuarán haciéndolo.

## REGULACIÓN Y PROMOCIÓN

El que se reduzcan las posibilidades de intervención directa sobre la economía, no significa la renuncia a alcanzar los objetivos. El Estado mantiene su poder para lograrlos de manera indirecta. El diseño del marco jurídico-institucional no sólo sirve para obligar o prohibir; también se puede emplear para favorecer, inducir o desalentar. Desde luego no descubrimos nada nuevo, la legislación rara vez es neutra, pero sí que se debe hacer notar que, ante la debilidad de las otras herramientas, la regulación pasa a asumir una importancia crítica. Un magnífico ejemplo es la actuación pública en la promoción de la Sociedad de la Información. La veremos en el próximo número así como, en general, un análisis más detallado del comportamiento de este nuevo Estado impulsor. 

**Michel Berne**

• Ingeniero Civil y Doctor en Ciencias Económicas.

-- Institut National des Télécommunications (INT, Francia), Département Sciences de Gestion; michel.berne@int-evry.fr

**José Luis Gómez Barroso**

• Ingeniero de Telecomunicación, Licenciado en Ciencias Económicas y Licenciado en Derecho.

-- Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), Departamento de Economía Aplicada e Historia Económica; jlgomez@cee.uned.es