

LA REFORMA FISCAL PENDIENTE

«Es hoy la hora de nuestra reforma tributaria. La exigen la historia de nuestro sistema de imposición y sobre todo los postulados de nuestro credo político. La imposición progresiva y personal sobre la renta debe ser el arma de nuestra Hacienda futura. No hay que pedir apoyo para realizarla a las elevadas rentas. Hay, simplemente, que igualar, tributando sin desgravaciones contemporizadoras, que la historia tributaria española condena por ineficaces y que los principios de nuestro Estado repelen por regresivas». Esta vigorosa demanda de reforma tributaria la formuló el profesor Fuentes Quintana en 1954. Hoy, diecinueve años después, recobra plena actualidad. En la primavera del año que terminó, el ministro de Hacienda anunció una reforma fiscal; dejando bien claro que el gran problema fiscal de España no es otro que «el de hacer corresponder los principios de la imposición efectivamente aplicada y vigente con aquellos principios fundamentales que informan la constitución de nuestra vida política». ¿Sobre qué realidad habrá de operar el intento reformador? Véamoslo.

El sistema fiscal español

Los defectos de nuestro sistema fiscal son patentes: no tiene la adecuada capacidad para hacer frente a las necesidades de desarrollo, tiene escasa relevancia como instrumento de política social y carece de flexibilidad para contribuir eficazmente al encauzamiento de la coyuntura.

Estas limitaciones, reconocidas expresamente en el III Plan de Desarrollo, no son sino el lógico tributo que ha de soportar una Hacienda que, como la española, se asienta en un sistema fiscal caracterizado por unas notas que no por conocidas han de ser aquí, ahora, omitidas. Las siguientes:

1. La justicia está ausente de los principios que informan nuestro sistema fiscal. España no reparte equitativamente su carga tributaria. Esta es una realidad innegable, siempre intuitiva y hoy ratificada con la rotundidad que facilitan las cifras. El cuadro 1 no exige mayores comentarios: en España pagan más impuestos,

CUADRO 1

TIPOS EFECTIVOS DE TRIBUTACION POR CIENTO (1965)

Escalones de renta	I	II	III	IV	V	VI	VII	Total
	(1 a 30.000)	(30.000 a 60.000)	(60.000 a 120.000)	(120.000 a 180.000)	(180.000 a 240.000)	(240.000 a 500.000)	500.000	
Rústica	0,086	0,139	0,155	0,145	0,105	0,082	0,049	0,121
Urbana	0,407	0,232	0,209	0,215	0,221	0,235	0,275	0,228
Trabajo personal	—	—	0,421	0,800	1,092	1,468	0,906	0,759
R. de capital	—	—	0,050	0,210	0,391	0,680	1,379	0,381
Industrial	0,688	0,565	0,558	0,552	0,547	0,490	0,339	0,520
C. Renta	—	—	—	0,029	0,114	0,308	0,872	0,175
Sociedades	0,897	0,726	0,751	0,949	1,196	1,543	2,463	1,179
Sucesiones	0,109	0,136	0,169	0,201	0,205	0,229	0,246	0,195
Otros directos	0,020	0,018	0,034	0,043	0,052	0,062	0,034	0,041
Total directos	2,207	1,817	2,348	3,144	3,921	5,098	6,563	3,599
R. Aduanas	1,690	1,481	1,517	1,494	1,472	1,259	0,895	1,390
Lujo	1,12	1,28	1,41	1,40	1,40	1,24	1,02	1,32
Resto I. Indirectos	5,219	4,067	3,697	3,425	3,220	1,630	1,890	3,278
Total indirectos	8,029	6,828	6,624	6,319	6,091	5,130	3,605	5,929
Directos + indirectos.	10,236	8,645	8,972	9,463	10,012	10,228	10,168	9,528

Fuente: «La distribución de la carga tributaria en España», Diego Perona y otros (tabla número 55 y datos de la página 373).

proporcionalmente, quienes menos tienen, los perceptores de rentas más bajas. La equidad, uno de los principios básicos de todo sistema fiscal moderno, es aún hoy, último tercio del siglo XX, un reto a la realidad tributaria española.

2. La falta de equidad se refuerza con la preponderancia de la imposición indirecta sobre la directa. Esta constante de nuestra historia financiera sigue vigente, como lo prueban las cifras del cuadro 2, referentes al presupuesto para 1973, recientemente aprobado en las Cortes. No voy a repetir argumentos que el lector ya conoce (TRIUNFO, núm. 530),

pero sí quisiera resaltar la ventaja que para toda Administración «recaudadora» comporta la imposición sobre el consumo. ¿Cuántos fumadores de «rubio americano» saben —y, por tanto, «sienten» el impuesto— que pagan un 110 por 100 del precio al Fisco? ¿Cuántos españoles saben que por cada litro de «super» pagan 6,25 pesetas de impuestos? (1). El impuesto indirecto es injusto, pero «no se nota». No es «escandaloso» en la recaudación. Cualquier Hacienda tiene en él un firme baluarte.

3. Es insignificante el grado de personalización de la imposición española, al descansar sobre

la imposición de producto y la indirecta. La importancia de la imposición personal es mínima. Y no sólo por el escuálido peso del Impuesto General sobre la Renta de las Personas Físicas (1,8 por ciento del total de impuestos),

(1) Y no es sólo para el ciudadano medio para el que esa «presión fiscal» queda diluida o ignorada. Setenta y tres de cada cien alumnos consultados del último curso de la Licenciatura de Ciencias Económicas (que, lógicamente, fuman, «chatean» en Argüelles, compran el último disco de Baden Powell o lo bailan en una discoteca, tienen quizá coche...) han respondido: «nada», «no sé», o han dado contestaciones ambiguas, como «mucho», «bastante», a la pregunta, ¿qué porcentaje aproximado viene usted a pagar en concepto de impuestos?

ANGEL MELGUIZO SANCHEZ

sino por el hecho mismo de que, al margen de la apariencia jurídica y ahondando en la realidad de este impuesto, quedaría en entredicho su naturaleza personal. En cualquier caso, se trata «de un impuesto de base flaca y recaudación simbólica» (Albiñana), que no cumple, de hecho, ninguna de las tres funciones que le debían ser inherentes: ni recauda, ni redistribuye, ni, por consiguiente, coadyuva al logro de la justicia social.

4. El sistema fiscal español no es redistributivo. Queda ello patente, además de todo lo señalado, en la consideración de las figuras impositivas de naturaleza genuinamente redistributiva: los Impuestos sobre la Renta de las Personas Físicas, Sucesiones y Lujo. El peso relativo de los dos primeros (3,4 por 100 del total) invalida cualquier argumento sobre sus posibilidades en este sentido. Por otra parte, el Impuesto sobre el Lujo sólo es sugestivo... por su

denominación. Sus mayores éxitos, los recaudatorios, derivan del hecho de gravar artículos de uso generalizado (tabaco, gasolina «super» y vehículos supusieron cerca del 80 por 100 de la recaudación en 1971) que hoy serían muy discutiblemente considerados como «lujo». Además, el reparto de la carga por este concepto (cuadro 1) es expresivo de lo inexacto de atribuir a este impuesto un carácter «social y distributivo».

5. Si a las notas anteriores añadimos las de que el sistema tributario español no es flexible (consecuencia lógica de la preponderancia de la imposición indirecta sobre la directa, y dentro de ésta, de los impuestos de producto sobre los personales) y que se vislumbra en él la reaparición de la insuficiencia (justo cuando las necesidades financieras de la reforma educativa y de las obras públicas comportan serias exigencias para nuestro presupuesto), no puede extrañar que se vea, desde

todas las ópticas, al problema impositivo como el primer «problema financiero español» (Monreal).

6. Ofrece desigualdad de oportunidades ante el fraude fiscal. Se ha calculado que los detentadores de las rentas más elevadas llegan a cotas de fraude del 70 por 100. ¿Qué posibilidades tienen de defraudar, en cambio, aquellos contribuyentes por trabajo personal o que soportan la imposición sobre el consumo? La iniciativa del fraude queda así monopolizada por aquellos que detentan la riqueza o son perceptores de las rentas más elevadas, lo que no hace sino agravar la injusta distribución de la carga tributaria. «El resultado es una situación paradójica: quienes apoyan las actuales estructuras políticas y económicas rehúsan su colaboración fiscal; quienes podrían quejarse de regresividad, pagan los impuestos» (Fernández Ordóñez, hoy secretario general técnico del Ministerio de Hacienda). Por ello, convendría ir desenmascarando públicamente la estrategia de quienes invocan «el ejercicio del fraude» como «genuino deporte nacional». ¿Con quién cuentan? ¿No será más bien un deporte de club privilegiado, algo así como el golf o la caza mayor? ¿No será, como afirma Albiñana, que «quienes tienen conciencia fiscal carecen de audiencia en nuestra sociedad y, en cambio, los defraudadores, sin rubor y públicamente, razonan y hasta justifican el incumplimiento de las obligaciones tributarias, no dudando en alzarse —para mayor afrenta— con la representación de todos los españoles, como si todos siguieran su mal ejemplo?» («S P», septiembre 1971.)

coherente con esos principios, ¿no chocará abiertamente con los intereses de las clases sociales elevadas? ¿No se opondrá a ese propósito el quietismo de las clases conservadoras? Y si, como tantas veces ocurrió en nuestra Historia, es así, ¿no están esas clases «cerca» de los órganos de poder y de decisión? No se olvide que estas clases privilegiadas se han visto favorecidas no sólo por las oportunidades de fraude y por la regresividad del sistema tributario, sino por la propia mecánica del mismo: el secreto bancario cuidadosamente defendido, la falta de instrumentos fiscales adecuados durante el «boom» inmobiliario de los pasados años, las limitaciones legales para una comprobación efectiva de la riqueza en las herencias, etcétera» (F. Ordóñez). ¿Abdicarán de la defensa de sus privilegios? ¿En base a qué altruismo? (2).

En este sentido, y sin ánimo agorero alguno, creo aleccionador lo acaecido con las tan esperadas «Listas de contribuyentes». Además de servir de «contrastación empírica de algo vergonzoso que ya intuíamos» (E. de Figueroa), ¿qué otro papel han jugado? No parece que hayan resuelto nada, «o, tanto da, no sirven para nada» («ABC», 28-II-71). ¿Por qué? ¿No será por esa negativa a permitir su divulgación? ¿Qué propiedad intelectual se puede invocar para ello? ¿la científica?, ¿la literaria?, ¿la artística? «Todo buen hispano se inclinará seguramente por la tercera posibilidad» (Martín Oviedo). «¿No han quedado las listas como "silencio tolerante al fraude comprobado"?» (Riberi). ¿Por qué?

(2) No me resisto a transcribir, por su relevancia al respecto, dos opiniones que tomo de Juan Muñoz. Una es de J. M. Aguirre Gonzalo: «Creo que hay que crear millonarios. En todas partes, los grandes impulsos económicos se deben a unos pocos millonarios, y a éstos se les debe rebajar el impuesto sobre la renta». La otra se debe al marqués de la Deleitosa: «Se ahorra lo que sobra, y si el Estado se lo lleva, ni sobra ni se ahorra, y, por consiguiente, no se invierte. Medidas a tomar: Primera... Segunda, una reducción drástica del impuesto de sucesiones entre ascendientes y descendientes. En España, la familia constituye la espina dorsal de nuestra futura estructura política y económica. Hagamos cuanto sea preciso para que se estrechen sus lazos». Por esta vía, los lazos que se reforzarán, ¿no serán los de las CIEN FAMILIAS de España?

CUADRO 2

PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO 1973

INGRESOS IMPOSITIVOS

	Millones de pesetas	%
IMPUESTOS DIRECTOS	135.700	34,2
Contribución Rústica y Pecuaria	1.800	0,4
Contribución Urbana	7.800	2,0
Impuesto sobre r. del Trabajo Personal	42.500	10,7
Impuesto sobre las Rentas del Capital	15.600	3,9
Impuesto Industrial	14.200	3,6
Impuesto General sobre la Renta de las Personas Físicas	7.000	1,8
Impuesto General sobre la Renta de las Sociedades	38.000	9,6
Impuesto general sobre las Sucesiones	6.300	1,6
Otros impuestos directos	2.500	0,6
IMPUESTOS INDIRECTOS	260.800	65,8
Impuesto sobre Transmisiones «Inter vivos»	19.700	5,0
Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados	16.900	4,2
Impuesto General sobre Tráfico de las Empresas	62.000	15,6
Impuestos Especiales (petróleos, teléfonos...)	31.400	7,9
Impuesto sobre el Lujo	62.700	15,9
Renta de Aduanas	35.740	9,0
Monopolios fiscales	31.900	8,0
Otros impuestos indirectos	460	0,2

Fuente: «B. O. E.», núm. 308 (25-XII-72).

La reforma necesaria

Todo lo expuesto nos sitúa ante la necesidad de una reforma tributaria determinada: la que esté al servicio de la justicia social. Así lo ha debido entender el actual ministro de Hacienda cuando al dirigirse al Consejo Nacional del Movimiento, naturalmente, a puerta cerrada, dijo que «sin una conciencia general de su justicia, un sistema tributario pierde su más firme y sólido fundamento».

Sin embargo, un planteamiento