

LA RUPTURA ES NECESARIA

... el espíritu de un pueblo, su nivel cultural, su estructura social, los hechos que pueden preparar su política, todo esto y más, está escrito con claridad en su historia fiscal, y sin retórica de ningún género.

J. A. Schumpeter (1918)

EN un trabajo anterior, y desde estas mismas páginas (1), señalábamos cómo una de las condiciones más ineludibles para conseguir una transformación del actual sistema económico, si quiera tan sólo para hacerlo mínimamente homologable con las economías de Europa Occidental, es, sin duda, una profunda reforma del sistema fiscal y de la administración tributaria. Ahora, finalizado el primer semestre del año —y, con él, el plazo de presentación del "Libro Blanco" oficial sobre dicha reforma—, conviene de nuevo volver sobre el tema... dados el relieve y la recobrada actualidad que le otorgan, no sólo el incumplimiento por parte del Gobierno Arias de su reiterado compromiso de presentación antes del 30 de junio del documento citado, sino también de manera especial —y aparte de la anodina discusión en Cortes de la Ley de Actuación Económica—, el continuado y progresivo deterioro de la situación económica, que no es contradictorio con ciertos síntomas de reactivación, así como las más recientes actuaciones y declaraciones públicas de los máximos responsables de la política económica.

En particular, interesa, en primer lugar, subrayar cómo el sector público español constituye hoy uno de los estrangulamientos más importantes —si no el mayor— del sistema económico; en segundo lugar, apuntar cuáles son las directrices básicas de la reforma del mismo, en una línea de acercamiento a las estructuras fiscales de la Comunidad Económica Europea (CEE); para poner de manifiesto, por último, cómo el Gobierno actual ni quiere ni puede llevar a cabo esa reforma mínima de "homologación europea", concretándose su opción, por el contrario, en un desesperado y costoso intento de solución a corto plazo de los más perentorios problemas de caja. Intento que, como es fácilmente evaluable, impondrá muy graves y penosas hipotecas a la evolución del capitalismo español en un próximo futuro. Se trata, pues, en último extremo, de demostrar, una vez más,

los límites de la política económica seguida por el reformismo franquista, ahora en un terreno tan trascendental y decisivo como es el del sistema fiscal.

La Hacienda pública del Estado español: una situación deteriorada y regresiva

La estructura y el "modus operandi" del sector público en un Es-

que la acción del Estado se instrumentalice a favor de la continuidad del sistema.

En efecto, ante todo, y desde una perspectiva actual, el sistema capitalista no puede dejar de mostrar sus importantes insuficiencias cuando se trata de conseguir una adecuada **calidad de vida** para el conjunto de la población, ya que es principalmente la cantidad lo que permite mantener la tasa de beneficio sobre el capital privado. Por ello, el Estado moderno ha de hacer frente a la satisfacción de ciertos tipos de necesidades colectivas

llas que tienen una alta rentabilidad social no apropiable individualmente, aunque sean imprescindibles para el logro de un fuerte ritmo de expansión (obras de infraestructura, inversiones que tienden a fijar la población en determinadas áreas, etc.); y porque la inversión privada presenta, por su propia naturaleza atomizada y no coordinada, una gran inestabilidad. Por ello, el sector público ha de actuar compensadoramente en la línea de una política de estabilidad económica, y ha de invertir fondos públicos en actividades y sectores no directamente rentables a corto plazo, pero imprescindibles para el propio mantenimiento de la tasa de beneficio privada.

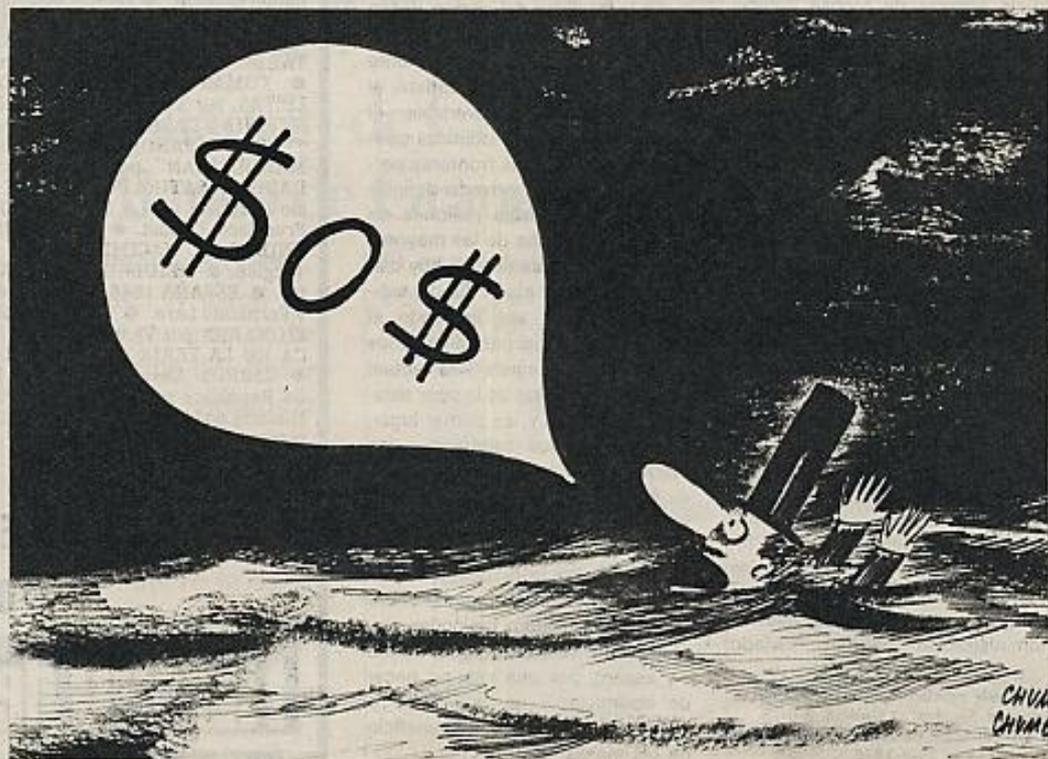
Por último, el sistema de mercado muestra deficiencias muy acusadas desde la óptica **distributiva**, dado que se tiende a beneficiar en el proceso de generación de rentas, es decir, de reparto de excedente productivo, a las clases propietarias del capital, pues el mantenimiento de una tasa de beneficio suficientemente rentable constituye la piedra angular para la supervivencia de todo el sistema. Por ello, el sector público ha de "suavizar" esta distribución originaria no equitativa por medio de mecanismos redistributivos, que van desde las exacciones fiscales hasta la prestación de servicios colectivos,

José Luis García Delgado Julio Segura

tado moderno constituyen el más fiel exponente de los objetivos económicos, sociales y políticos perseguidos por quienes detentan el poder decisorio en el mismo. Esta afirmación resulta evidente si se toma en consideración que el sector público en una economía capitalista de mercado se configura, de manera fundamental, como **subsidiario y compensador** de la iniciativa del capital privado, reconociéndose de esta forma, implícita pero palmariamente, que una economía de mercado presenta determinadas limitaciones que ponen en peligro su propia supervivencia, a menos

que, de otra forma, no serían satisfechas, por no asegurarse al capital en ellas empleado una retribución similar a la que ofrecen las actividades lucrativas de carácter privado.

Además, el sistema de mercado presenta limitaciones sensibles —piénsese en la última gran crisis internacional— desde el punto de vista de la consecución de un **ritmo elevado y estable** mantenimiento de crecimiento, porque, asimismo, el capital privado sólo invierte en aquellas actividades que rinden una cierta tasa de beneficio, no haciéndolo, por el contrario, en aque-



(1) "Las nuevas opciones del capitalismo español" (III), Julio Segura y José Luis García Delgado, TRIUNFO, número 678.



Un sistema como el español, conservador y autoritario en lo político, oligárquico en lo económico y guiado por una visión miope de beneficio a corto plazo, no admite un sistema fiscal progresivo ni una inspección que recaiga precisamente en los detentadores del poder. En la fotografía: recogida de impresos para la declaración de Hacienda.

de una forma diferenciada, a las distintas clases sociales.

Desde un punto de vista funcional, este papel compensador y subsidiario del sector público en una economía capitalista de mercado se instrumenta por medio del sistema fiscal y de la política de gasto público. Consecuentemente, el sistema fiscal debe ser suficiente (cubrir sus gastos corrientes con cargo a los ingresos corrientes), flexible (sus ingresos deban crecer al menos en la misma proporción que la renta por habitante para poder así hacer frente a las crecientes necesidades de gasto público) y equitativo (debe ayudar a distribuir más igualitariamente los ingresos personales). Y el gasto público debe ser el preciso para cubrir las cada vez mayores necesidades sociales, y debe poder gestionarse con rapidez y flexibilidad, para que, de esta forma, el sector público pueda actuar como compensador y estabilizador de la actividad privada.

Señalado lo anterior, y desde el punto de vista de esas características deseables del sector público en una economía capitalista, nadie dudará acerca de la deteriorada y regresiva situación de la Hacienda Pública española. Baste con recordar ahora algunos extremos. En lo que va de siglo, tan sólo los primeros años y tres en los últimos quince arrojaron superávit presupuestarios, siendo deficitarios todos los restantes, y ello a pesar de que el gasto público en España es muy reducido en relación, por ejemplo, al de los países de la CEE (el gasto público español por habitante representaba en 1958 el 14 por 100 del gasto medio de los seis países de la CEE; en 1968, el 22 por 100, y en 1970, el 21 por 100). Este último hecho —la escasez de gasto público— es de suma trascenden-

cia, porque indica no sólo la insuficiencia y la rigidez del sistema fiscal, sino también el bajo nivel de satisfacción de las necesidades colectivas que el mismo proporciona. Nivel que, a veces, en el marco del capitalismo español —con un sector público que representa aproximadamente una cuarta parte del producto nacional, frente al 40 por 100 de los países de la CEE—, no es sino de radical insatisfacción para muy amplios sectores de la población en lo que respecta a algunos servicios públicos, susceptibles de mejorar la calidad de vida: educación, vivienda, sanidad, transportes públicos, etcétera, etcétera.

Pero, con ser graves los problemas anteriores, donde se presenta, quizá, de forma más acusada el carácter conservador y regresivo del sector público español es en el campo de la equidad distributiva. En efecto, el sistema fiscal español presenta hoy una característica que muy pocos países del mundo pueden "preclarse" de poseer: ¡¡¡la distribución de la renta personal es menos equitativa después de pagar los impuestos que antes de haberlos hecho efectivos!!! Sin embargo, este dato, pese a su tenebroso significado, no puede sorprender, porque el sistema fiscal del Estado español es —como todos los sistemas fiscales— fiel reflejo de los intereses de las fuerzas políticas hegemónicas. Y, en consecuencia, a un sector público que se desea raquíptico y se instrumentaliza como un simple apoyo a los grupos oligárquicos y más conservadores del capitalismo español; a un sector público ahogado por la insuficiencia y con continuos problemas de tesorería; a un sector público que ha de recurrir necesariamente a la financiación inflacionista... le corresponde un sistema fiscal cuyo

objetivo fundamental es la recaudación y no la equidad o el servicio público.

Ahora bien, desde el punto de vista de la eficacia y la estabilidad recaudatorias a largo plazo, los impuestos progresivos sobre la renta (individual y de sociedades) son los más adecuados, sobre todo si a la exigencia de gravar más pesadamente las rentas superiores se une una inspección eficiente. Pero un sistema como el español, conservador y autoritario en lo político, oligárquico en lo económico y guiado por una visión miope del beneficio a corto plazo, no admite un sistema fiscal progresivo ni una inspección que recaiga, precisamente, sobre los propios detentadores del poder económico y político. Por ello, se recurre a otro tipo de solución, haciendo recaer la eficacia recaudatoria sobre los impuestos indirectos que gravan el gasto, regresivos al detraer la misma cantidad de renta a cada ciudadano con independencia de cuál sea su nivel de ingresos, e, incluso, en relación directa a sus necesidades de consumo, pero que presentan "ventajas" recaudatorias y políticas nada desdeñables para la clase dominante. Ventajas recaudatorias, porque el impuesto se incorpora al precio del producto (tabaco, gasolina, jabón, etc.), el ingreso se hace inmediato y la inspección precisa es muy limitada. Ventajas políticas, porque estos impuestos no exigen investigación alguna sobre ingresos, patrimonios, plusvalías, etc., y gravan en porcentaje superior a los estratos de población económicamente más débiles. No puede, por tanto, extrañar a nadie que el sistema fiscal español haga mayor el abanico de rentas y la desigualdad de su distribución tras el pago de unos impuestos que, en

teoría, tienen en parte la finalidad de hacer más igualitaria la renta disponible de los ciudadanos.

Todos estos aspectos se encuentran, además, interrelacionados. El sistema no es suficiente ni flexible, porque para serlo habría de gravar progresivamente las rentas, y esto es algo que la clase dominante en un sistema totalitario nunca estará dispuesta a admitir.

No puede negarse, consecuentemente, que el sector público español, rígido, inflacionista, injusto y con un nivel insuficiente de gasto público, constituye uno de los estrangulamientos esenciales para el propio sistema económico en los momentos actuales, y que esto es así porque se encuentra diseñado para estar al servicio de los intereses de los sectores más conservadores y menos eficaces del capital privado; de unos intereses bien delimitados, que ni tan siquiera parecen querer contar con los sectores más modernos del capitalismo español, los cuales necesitan, para su expansión y desarrollo, de un sistema fiscal que permita al sector público actuar adecuadamente como compensador y subsidiario de los defectos de que adolece la iniciativa privada en un sistema capitalista de mercado.

La reforma de "homologación europea": sus exigencias técnicas y políticas

Los principios generales y las líneas fundamentales técnicas de una reforma fiscal de "homologación europea" son claras. La CEE exige la homogeneización de las estructuras tributarias de los países miembros, y el modelo de sistema impositivo considerado óptimo por la Comunidad se encuentra contenido en el Informe Neumark. En forma muy resumida, este informe defiende una imposición general (que grave todas las rentas existentes) y uniforme (que mantenga los mismos criterios para las rentas de igual origen), y una carga tributaria personalizada y progresiva, que trata de instrumentar sobre la base de cuatro figuras fiscales fundamentales: un impuesto directo, general y progresivo sobre la renta de las personas físicas; un impuesto sobre la renta de las Sociedades, parcialmente integrado en el anterior; un impuesto personal sobre el patrimonio neto, y un impuesto general sobre el valor añadido.

Es evidente, por tanto, que desde la perspectiva actual del sistema tributario español, la adopción de dicho modelo impositivo exige una reforma fiscal integral y coordinada —bien distinta de cualquier suma desarticulada de disposiciones parciales, a manera de piezas sueltas sin posible sentido unitario—; una reforma fiscal de conjunto, cuya implantación, en pasos sucesivos bien diferenciados, esté

LA RUPTURA ES NECESARIA

minuciosamente programa desde el principio. Todo lo cual presupone, a su vez, unos requisitos no técnicos, no económicos muy concretos: en particular, una determinada decisión política y una muy amplia reforma administrativa.

En efecto, una reforma fiscal es, por encima de todo, una opción política. Si se conoce el papel que juega el sector público en un sistema capitalista desarrollado —tal y como hemos delineado en el epígrafe precedente—, es evidente que el tipo de sistema fiscal constituye una parte esencial del modelo de economía que se trata de defender. Hasta tal punto que puede afirmarse que la reforma fiscal es el principal medio de que se dispone en una economía capitalista para provocar e introducir cambios de gran alcance en el equilibrio de fuerzas detentadoras del poder. De ahí que si el caducado "modelo de crecimiento de los años 60" del capitalismo español se quiere sustituir por el de "homologación europea", la reforma fiscal —como vía de un profundo cambio en las actuales posiciones de poder— constituya una condición inexcusable. Por supuesto que un cambio de esa naturaleza implicará un necesario e inevitable conflicto de intereses entre los sectores más retardatarios y conservadores de la economía española y los sectores más renovadores: por ello es preciso, para que el cambio de modelo pueda tener lugar, que los intereses de los sectores más eficaces del capitalismo español y los de la clase obrera y la sociedad, en su conjunto, se encuentren adecuadamente representados. Porque sólo un apoyo social mayoritario será capaz de promover el cambio de un sistema fiscal creado a imagen y semejanza de los intereses más regresivos y oligárquicos del capitalismo español, y de hacer viable la reforma fiscal. Además, para que el sistema fiscal cambie, real y no sólo verbalmente, es necesario un control democrático de la Administración Pública y de las cuentas del sector público, lo que, de nuevo, implica la democratización previa del sistema político actual.

Que esta tarea no va a llevarla a cabo el reformismo franquista es algo evidente. Lo contrario supondría —por primera vez, quizá, en la Historia universal— que la oligarquía que tiene el poder en sus manos, un poder nunca refrendado popularmente, y que ha construido un Estado al servicio de sus propios intereses, hiciera dejación voluntaria de sus derechos. Y a quien le quede alguna duda sobre ello, no tendrá, para convencerse, más que repasar la muy expresiva y elocuente experiencia histórica española del siglo actual en el terreno del reformismo tributario, y la lección que la misma brinda, por encima de cualquier otra enseñanza: la imposibilidad absoluta de reforma fiscal sin una democratización pre-

via y auténtica del Estado. Ahí están, para demostrarlo, entre otros muchos ejemplos, los intentos de reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, sin éxito parlamentario, aunque fuesen presentados por grupos marcadamente conservadores, que han jalonado la historia fiscal española de este siglo (1910, 1913, 1919, 1924, 1926, 1953 y 1964), con la única y significativa excepción de la Contribución General sobre la Renta presentada por Carner en la Segunda República española (1932). Y ahí está, igualmente, el ejemplo del impuesto sobre plusvalías —rentas no ganadas—, con una historia paralela de fracasos: 1915, 1916, 1964, 1968 y 1972.

Una reforma fiscal como la anteriormente esbozada exige, por otro lado, como también se ha apuntado ya, la reforma simultánea de la administración tributaria, para garantizar, en general, una eficiente gestión de los recursos públicos y, en particular, la investigación real de rentas y bases tributarias y la represión efectiva del fraude fiscal, porque sin conocer lo que hay que gravar y sin la garantía de gravarlo realmente, cualquier reforma fiscal queda en pura retórica. Piénsese, si no, en la caótica —aunque no por ello menos significativa— situación actual. La inspección no es factible, aunque los funcionarios desearan llevarla a cabo, porque España cuenta en la actualidad con menos de medio millar de inspectores para la renta de personas físicas y con una cifra semejante para la inspección de sociedades, por lo que cada funcionario tendría que inspeccionar una media de ¡15.000! declaraciones al año. Y una declaración cada diez minutos durante ocho horas diarias y trescientos días al año es algo superior a las posibilidades del funcionario más abnegado y cumplidor. Pero esta precaria situación de la inspección no es, de nuevo, casual: los cuerpos de inspección se han configurado, desde un comienzo y conscientemente, como cuerpos de élite, cuyas ventajas como tales dependen de su reducido número y, por tanto, de su imposibilidad de gestión real.

Los efectos de una tan deficiente inspección son evidentes, y así el más prestigioso hacendista español en la actualidad señalaba, en 1974, que "... puede afirmarse que la ocultación de impuestos constituye en nuestro país un método de financiación más barato que la financiación externa para un período de tres-cuatro años, que viene a ser el período medio que exige el descubrimiento de las ocultaciones fiscales por nuestra Hacienda". No puede, por tanto, extrañar que el fraude fiscal represente aproximadamente un 20-25 por 100 de la capacidad contributiva total del país.

Un último dato —para no hacer interminable la relación—, demostrativo de que el sistema fiscal se gestiona aquí según una interpretación depredadora del principio de subsidiariedad del Estado, es la cuenta de los beneficios —exencio-

nes fiscales a la iniciativa privada que, en buena lógica hacendística, deberían emplearse como recurso opcional para la Hacienda, y siempre temporal, pero nunca como un derecho establecido y permanente: en 1971 representaba un 44 por 100 de la capacidad recaudatoria de la Hacienda española. Así, pues, y en resumen, una cuarta parte se defrauda y más de un tercio se regala al capital privado. No pueden sorprender la insuficiencia y la regresividad del sistema fiscal español.

La alternativa: la no reforma

Un Gobierno "reformista" no puede hacer la reforma fiscal mínima que exige la economía española. Y no la puede realizar porque sus propios intereses dependen de la alianza entre el gran capital y el reformismo franquista (2), que implica una simple continuidad sin cambios de la clase detentadora del poder, marginando cualquier proceso de democratización real. Su objetivo es claro: ganar tiempo. Su forma de instrumentarlo, evidente: grandes despliegues verbales, en la seguridad de que las leyes fiscales que se propongan o no pasarán las actuales Cortes —conviene recordar las experiencias de 1953, 1964, 1968 y 1972— o, en caso de prosperar, no se aplicarán por la falta de los mecanismos políticos y administrativos precisos para ejecutarlas.

Este planteamiento se hizo patente en las más recientes acciones del Gobierno Arias. Acuciado por problemas de tesorería, ya acudido ya de una forma ostensible a las dos únicas vías de financiación que son factibles sin reforma fiscal: la inflación y el endeudamiento externo indiscriminado. La primera es obvia, y va a plasmarse en un déficit presupuestario sin precedentes para el año 1976; y la línea de endeudamiento exterior ha quedado palmariamente expuesta por el titular de Hacienda, el cual, sin sonrojo, ha podido afirmar tras su viaje a los Estados Unidos que el crédito exterior conseguido oscilaría entre 500 y 1.000 millones de dólares; suponiendo que el tipo de interés sería el normal para estas operaciones, según el mercado londinense, ¿qué es lo que negoció el Gobierno Arias en los EE. UU., si no se sabe ni la cuantía ni los costes de los créditos? Es muy claro: una fuente de financiación a cualquier coste, que permitió al propio ministro de Hacienda afirmar días después que el capital extranjero y las multinacionales constituyen factores beneficiosos para la economía española. Para venderla, sí, desde luego. Una política que acuñó, incluso, su lema propagandístico: "España es un buen negocio".

¿Cuál puede llegar a ser, en definitiva, la estrategia de un nuevo Gobierno reformista respecto a la

reforma fiscal? Con seguridad, no consistirá en negar su necesidad, y tampoco faltarán propuestas avanzadas sobre el papel. La línea de acción, según todos los datos disponibles, será otra. Puesto que se trata de una reforma que, para alcanzar eficacia, ha de ser integral, coordinada y de conjunto, la forma más operativa de imposibilitarla es desmenuzar, fraccionar y desarticular los cambios fiscales en una serie de medidas parciales que, de esta forma, perderán toda su virtualidad. Cabrán esperar —claro está— todos los alardes verbalistas imaginables de un Gobierno reformista; pero es seguro que éste no tocará en absoluto el tema de la reforma administrativa de la gestión fiscal, sin la cual no existirá inspección, ni investigación de rentas, ni represión del fraude. Todo quedará como estaba. O, incluso peor, porque algunas innovaciones ya anunciadas están en la línea opuesta a la reforma: así la creación de "auditores" como asesores fiscales de las empresas constituirá, sin duda, una dificultad adicional para la inspección y una patente de corso para que las empresas puedan evadir, por medio de terceros interpuestos, sus responsabilidades tributarias penales, cara a la Administración.

Pero aún hay más: un Gobierno reformista no tendrá la mínima credibilidad necesaria para afrontar una reforma fiscal, porque será un Gobierno que represente la continuidad de una época en que la corrupción, el fraude y la ocultación han alcanzado cotas altísimas, de una época en que el Estado ha recaudado poco más de un tercio de lo que podría haber ingresado, por el fraude, las concesiones de beneficios individualizados y las corruptelas admitidas.

El "reformismo" no va a hacer la reforma fiscal, pero sí va a conceder la amnistía fiscal; y esto significa un premio a la corrupción. El reformismo no va a hacer más progresivo el sistema fiscal, sino que va a recaudar más; y esto significa menor equidad. El reformismo no va a modificar la administración tributaria, pero sí va a facilitar la evasión técnica; y esto significa mayor fraude. El reformismo no va a agravar ni plusvalías, ni patrimonios, ni herencias, pero sí va a hacer más pesada la carga tributaria sobre las rentas de trabajo personal; y esto significa mayor regresividad. El reformismo no va a asignar el gasto público en función de unas necesidades sociales fijadas mediante un consenso democrático general, pero sí va a emplear el gasto público en adherirse poderosas voluntades que puedan ayudar a mantener su precaria situación; y esto se llama totalitarismo.

Endeudamiento exterior masivo, graves hipotecas sobre el futuro económico y político del país, gestión depredadora del gasto público, fraude y evasión fiscales incontentibles, esa es la línea fiscal del reformismo. La ruptura tiene por ello, hoy, nuevos e incontenibles argumentos, más poderosos razones. ■ J. S. y J. L. G. D. Universidad Complutense de Madrid.

(2) Ver "Alianza gran capital-reformismo", Julio Segura y José Luis García Delgado, TRIUNFO, número 585.