

Un sistema fiscal en crisis

Por Francisco Cabrillo

La supervivencia de un sistema democrático exige un acuerdo social muy amplio respecto a la financiación de los gastos públicos

Nadie duda hoy de la importancia del sistema fiscal en un país definido por su propia Constitución como democrático y de economía de mercado. No es extraño, por tanto, que los presupuestos del Estado y las leyes tributarias interesen a los ciudadanos españoles. Lo que sí resulta un tanto sorprendente es que, tras el periodo de discusión y aprobación de las leyes básicas en las que se fundamenta nuestro sistema de ingresos públicos, los impuestos sigan siendo un tema sometido a constante polémica y que las normas del Ministerio de Ha-

cienda sean continuamente impugnadas ante los tribunales, que fallan en gran número de ocasiones en contra del Estado, por considerar que aquellos violan algunos de los principios básicos del derecho y las reglas más elementales de la justicia y la igualdad ante la ley.

No es normal que esto suceda en los países de nuestro entorno, a los que se dice que queremos parecernos cada vez más. Recientemente, desde el propio Gobierno se ha reconocido que el pago de los impuestos provoca en España una crispación no habitual en otras partes. En pocas palabras, han transcurrido doce años desde la aprobación de la Ley de Medidas Urgentes de Reforma Fiscal, uno más que desde la aprobación de la Constitución. Pero si la ley fundamental es objeto de aceptación generalizada en la gran mayoría de sus títulos y capítulos, nuestras leyes fiscales son, en cambio, causa de continua polémica. Y la ineficiente política seguida en este campo ha producido, además, una consecuencia grave e indeseable: el rechazo de los españoles al sistema fiscal. Este rechazo está llegando a tal grado que las derrotas del Estado ante los tribunales de justicia son vistas, cada vez más, por la opinión pública como victorias del ciudadano indefenso frente al poder avasallador del Ministerio de Hacienda. El Gobierno y la administración tributaria parecen así haber sentido las bases para una auténtica revuelta fiscal de los ciudadanos contra el Estado.

Esta actitud de los españoles hacia los impuestos tiene una doble consecuencia. Por una

parte, es positiva, ya que la protesta y el recurso a los tribunales parecen ser los únicos métodos de obligar al Gobierno a cambiar su forma de actuar en materia fiscal. Pero, por otra, tiene efectos muy perjudiciales, ya que la supervivencia misma de un sistema democrático exige un acuerdo social muy amplio con respecto a la financiación de los gastos públicos. Los impuestos deben ser pagados según lo que las leyes establecen. Pero estas leyes han de haber sido aceptadas previamente por la colectividad. Y no es esto, ciertamente, lo que hoy está sucediendo en España.

Culpar de este rechazo generalizado a los defraudadores, a la preta, o a conductas insolidarias es, simplemente, absurdo. En todas las partes del mundo defrauda quien puede, la gente persigue sus propios intereses y, en algunos, hay una prensa más crítica con el poder que la española. No es aceptable que el auténtico responsable de la situación, el poder político, siga presentándose como la víctima de una conspiración. Ni será posible encontrar soluciones hasta que no se identifiquen las causas de la crisis. Y es precisamente en la propia evolución del sistema fiscal a lo largo de los últimos doce años donde hay que buscarlas.

Reforma de 1977

La reforma fiscal iniciada en 1977 estuvo, desde sus inicios, estrechamente ligada a la vida política. Como en el caso de la Constitución, existía, entonces, un acuerdo bastante amplio sobre la necesidad de introducir modificaciones importantes en nuestro sistema tributario. Se pensaba que era conveniente basar la imposición directa en un nuevo tributo general, sintético y progresivo sobre la renta, que sustituyera al viejo impuesto, construido sobre un conjunto de impuestos de producto, que actuaban como gravámenes a cuenta. También se consideraba



Ilustración de D. Mira-Figueroa

preciso poner orden en una imposición indirecta bastante caótica, cuya figura más significativa era un gravamen en cascada sobre las ventas, que creaba todo tipo de distorsiones. La alternativa elegida, el impuesto sobre el valor añadido, además de suponer un indudable perfeccionamiento desde el punto de vista técnico, venía determinada por el intento de integrar nuestra economía en la CEE.

Una figura nueva, creada en la reforma, fue el impuesto sobre el patrimonio neto, cuya introducción en nuestro sistema fiscal provocó bastante polémica, dado que los argumentos técnicos presentados en su favor son muy endebles y el motivo más importante de su existencia parece ser, más bien, su función de control de las declaraciones del impuesto sobre la renta de las personas físicas. Este impuesto no parece haberse integrado aún plenamente en la estructura de nuestro sistema fiscal y, todavía hoy, sigue con la

denominación de «impuesto extraordinario sobre el patrimonio».

Hasta aquí la esencia de la reforma que, junto con otras modificaciones menores en figuras como los impuestos sobre sucesiones y sociedades, y una muy tímida descentralización, ha configurado nuestro actual sistema fiscal. No fue, por tanto, esta reforma fruto de una decisión extravagante. Podríamos añadir que ni siquiera fue brillante u original, ya que siguió pautas marcadas anteriormente por otros países. No creo, por tanto, que pueda acusarse a la estructura de nuestros impuestos de ser la culpable de la actual crisis. Pienso que las causas de ésta hay que buscarlas, más bien, en la posterior conducta de nuestros sucesivos gobiernos.

¿Qué han hecho tales gobiernos? En primer lugar, como tantas veces sucede en España, el Ministerio de Hacienda no ha sido capaz de mantener, ni siquiera, sus propios principios. No se trata sólo de los cambios continuos que sufren los impuestos. Resulta, además, que la idea que teóricamente constituía la base misma del impuesto sobre la renta de las personas físicas, y, por tanto, del nuevo sistema de imposición directa, ha sido mirada por el actual ministro de Hacienda. Tal idea consistía en definir la renta como la suma del consumo más la variación del patrimonio. Pues bien, este principio desaparece si, como en la actualidad sucede, se trata de forma discriminatoria a las disminuciones patrimoniales frente a los incrementos. Y el contribuyente ha podido comprobar así, en sus propias carnes, lo poco que valen los principios para un Gobierno obsesionado por la recaudación.

No de otra manera puede entenderse la obcecación de la Administración en su defensa, casi numantina, de la obligación de la tributación conjunta de los matrimonios en cuanto unidad familiar, que sólo abandonó obligado por la famosa senten-

cia del Tribunal Constitucional. No es la cerrazón la mejor forma, desde luego, de buscar la «solidaridad» —palabra aparentemente mágica hoy día— de los ciudadanos españoles.

Incertidumbre

Pero éstas son sólo dos muestras de lo que está pasando. Los desajustes son ya numerosos, y la incertidumbre muy grande. Por ejemplo, el inexplicable retraso del Gobierno a la hora de aclarar el tema de las primas únicas sumió en la confusión, hace algunos meses, a muchísima gente. Y la curiosa doble consideración de los rendimientos de los pagarés del Tesoro, que formalmente deben ser declarados, mientras el Ministerio hace saber que no va a investigar sobre ellos, puede dar origen a otro escándalo semejante, en cuanto la Administración cambie de criterio. Si a esto añadimos una complejidad creciente que, en el caso del impuesto sobre la renta de las personas físicas, ha exigido, el último año, un folleto explicativo de 119 páginas, algunas de las cuales tienen párrafos incomprensibles hasta para los expertos, se entiende fácilmente el desconcierto total que actualmente sufren los contribuyentes españoles.

Hay, con todo, un problema aún más grave que, extrañamente, ha recibido menos comentarios que los anteriores. Se trata del fortísimo aumento de la presión fiscal que estamos sufriendo como consecuencia del juego conjunto de los tipos progresivos y la inflación. La explicación es sencilla. Al basarse el impuesto sobre la renta en tipos de gravamen no proporcionales, sino crecientes, a medida que aumenta la renta, un incremento de los ingresos en términos puramente nominales, o causa del alza de precios, da origen a un crecimiento real de la presión fiscal.

Veamos un ejemplo. Comparemos la presión fiscal soportada por un contribuyente que

Hace falta una «constitución fiscal» que limite los poderes discrecionales de los Gobiernos en temas de impuestos y exija mayorías cualificadas para su modificación



en 1979 y en 1988 hubiera tenido la misma renta real. Como la capacidad adquisitiva de una peseta en 1979 era, aproximadamente, la de dos pesetas y media en 1988, resulta que una persona que obtuvo ingresos por valor de dos millones en 1979, necesitó ganar cinco millones en 1988 para mantener su capacidad de compra. El Ministerio de Hacienda no parece, sin embargo, entenderlo así, ya que esta renta era gravada en 1979 con un tipo medio del 19,64 por ciento, y, en 1988, el tipo medio había pasado a ser del 27,15 por ciento. En otras palabras, a este contribuyente se le obliga a pagar un tipo medio casi un 40 por ciento más elevado que el que había soportado diez años antes, para una misma renta real. Los retoques mínimos a la baja que se han introducido en los tipos, y la reducción del tipo marginal máximo del 65,51 por ciento al 56 por ciento no son sino cortinas de humo, que no engañan al contribuyente medio, que es perfectamente consciente de lo que pasa. Podría que, además, colabore y pague con gusto es tener una fe excesiva en la bondad de la naturaleza humana.

Este aumento de tipos es especialmente llamativo en momentos en los que, en muchos países, se está reconsiderando seriamente la conveniencia de que existan tributos fuertemente progresivos. Así, en los Estados Unidos, el tipo máximo que estaba en el 50 por ciento para rentas salariales y en el 70 por ciento para las no salariales, ha caído al 28 por ciento para ambas. Y en Gran Bretaña, que llegó a tener tipos del 83 por ciento y hasta del 90 por ciento, el máximo es hoy del 40 por ciento. En España resulta urgente reducir los actuales tipos. Parece que, en efecto, el Gobierno está ya pensando en tal disminución —aunque no sabemos aún en qué grado—, que iría acompañada de otras reformas técnicas, dirigidas a poner un poco de orden en el actual caos fiscal.

Pero, ¿es sólo de carácter técnico el problema? Creo que la respuesta a esta pregunta debe ser negativa. Detrás del sistema tributario hay un complejo mundo de relaciones de naturaleza económica y política. Se trata, en esencia, de resolver cuestiones tales como quién va a soportar el peso de las cargas públicas o en qué grado unos grupos sociales van a subvencionar el consumo de otros. Y esto implica la adopción de decisiones de carácter político.

Ahora bien, el que las leyes fiscales tengan un claro carácter político no significa que deban reflejar los intereses de un determinado partido o grupo que alcance el poder. El término «político» se utiliza aquí en un sentido bastante diferente.

Desde hace algunos años ha cobrado fuerza en el mundo de la hacienda pública la idea de que es conveniente disponer de una norma superior de carácter tributario, es decir, de una «constitución fiscal» que limite los poderes discrecionales de los Gobiernos en temas de impuestos, y exija mayorías calificadas para su modificación. De conseguirse, las normas fiscales gozarían de mayor estabilidad; y dejarían de ser la manifestación de los programas de gobierno de los partidos, para convertirse en reglas generales de amplia aceptación social. Y esto es precisamente lo que necesitamos en España. La técnica tributaria es, sin duda, muy importante. Pero hay algo más. ■

Francisco Carrillo es catedrático de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Complutense de Madrid.

El caso Dreyfus del PSOE

Por Miguel Angel Gozalo

Ante el torrente de información y comentarios desatado por el «affaire» Guerra durante este comienzo de año, un escritor asiduo de «la Bodoguyva» ha dicho que, si alguien repasa en el futuro los periódicos, pensará que este episodio de enriquecimiento súbito por parte de un hermano del vicepresidente del Gobierno es más importante que el famoso asunto de Alfred Dreyfus, el militar francés que fue condenado por traición en 1894, pero rehabilitado 12 años después, en medio de una violenta campaña de amores y odios.

El caso de Juan Guerra, se parece más al de los señores Strauss y Perlowitz, aquellos ingeniosos promotores de juegos con trampa que, en 1935, enriquecieron nuestro idioma con la palabra «estraperlo» y provocaron la caída del Gobierno Lerroux. Pero, a juzgar por el volumen que ha ido adquiriendo la historia, la referencia a Dreyfus resulta muy adecuada. Juan Guerra, hermano menor del número 2 del PSOE, ha conseguido, como Dreyfus, dividir a su país en dos bloques: a un lado, el partido del Gobierno, encabezado por el presidente González —que ha unido temerariamente su suerte a la del vicepresidente, para el supuesto de que Alfonso se vea obligado a dimitir porque se ponga en duda su honorabilidad—, con los aliados captados en el Parlamento (centristas de Suárez, catalanes y vascos), y, al otro, el resto de los españoles, con una prensa especialmente mortificante al frente, y la oposición política sin ceder en el cerco.

El PSOE repite el esquema del marqués de Bradomin: él, en un campo, y en el otro, todos los demás. Camilo José Cela, dolido por las conadas de la envidia española, ha confesado que

«é clasifica a la gente en dos bloques: amigos, e hijos de p... Y que fuera de esos dos campos, sólo queda un pequeño grupo de gente «sometida a observación»...

La aparente incapacidad de los máximos responsables del Partido Socialista para reconocer cualquier error, por mínimo que sea, ha elevado el asunto de Juan Guerra a la categoría de cuestión de Estado. Se ha hurto al Parlamento su función de espaldadero de la vida nacional, síntoma de la realidad pública y signo de cosas externas, vivas y orgánicas», como decía Ortega y Gasset, con lo que, el debate ha saltado a la calle. No hablan los diputados, pero el pueblo canta unas escandalosas sevillanas. Se hace intervenir al nuevo fiscal general del Estado contra la prensa, y se recibe un revés jurídico. Se decreta por la ministra portavoz que el tema está zanjado, y las investigaciones periodísticas se convierten en una riada imparable. Se habla de «campaña orquestada» contra el PSOE, como en los mejores tiempos de la dictadura, y el contagio alcanza a la prensa extranjera. Nadie sabe hasta dónde va a llegar este escándalo, que en un país menos visceral se hubiera resuelto con una simple dimisión y la exigencia de responsabilidades penales, en el supuesto de que las hubiese, para el hermano del «Gran Hermano» que hizo negocios desde un despacho de la Delegación del Gobierno en Andalucía.

Si el caso Guerra-Dreyfus acaba llevándose políticamente por delante a Alfonso Guerra y a Felipe González, además de al propio interesado, habrá que resucitar en este país, en el que todo el año es carnaval, otro título de Larra: «Los tres no son más que dos, y el que no es nada vale por tres».