

Necesidad de un debate

La Hacienda Pública como problema

Por Antonio Fontán Meana

Cuando a un ciudadano de la calle se le habla de Hacienda, lo normal es que se le venga a la cabeza la imagen del rompe-cabezas de la Declaración de la Renta. Este es uno de los impuestos que grava a más personas y, sobre todo, que impone al contribuyente obligaciones, como la de declarar, que no establecen para el común de los mortales otros impuestos de más amplia repercusión como el IVA. En efecto, IVA pagamos continuamente, con todo objeto o servicio que adquirimos, sin embargo no tenemos que hacer una declaración anual, salvo que seamos profesionales, artistas o empresarios, arrendadores de locales comerciales o nos dediquemos a la agricultura, ganadería o pesca.

En cambio, lo del Impuesto sobre la Renta es más pesado. Todo el que percibe rendimientos de trabajo, pensiones, (ya incluso subsidio de desempleo), rentas de capital, de inmuebles, incluidos los de su propiedad destinados a "uso propio", sea empresario industrial, co-

mercial o agrícola, profesional o artista, haya obtenido plusvalías o rentas irregulares, etc., no solo está obligado a pagar, cosa que muchos hacen mensualmente mediante retenciones, o cuando efectúan un cobro de honorarios, o trimestralmente haciendo un pago a cuenta, sino que tiene que hacer una declaración anual y, a veces también trimestral o semestral.

En cambio, en nuestro país, la conciencia sobre el uso que los gobernantes hacen con nuestro dinero, no está extendida. Por eso, el ciudadano de la Hacienda sólo ve hasta la ventanilla. Lo que luego ocurre con ese dinero, si se aplica a una cosa u otra, o si la política que se está siguiendo va a llevar a tener que pagar más en el futuro, es una cuestión que resbala a la mayoría de los ciudadanos. Hay, como se ha dicho recientemente en la prensa, con referencia a los Ayuntamientos, una fe absoluta en la providencia, que en esta materia se llama "subida de impuestos", junto con un fatalismo total. El ciudadano no se siente responsable, ni directa ni indirectamente, de la política de Hacienda que aplican los gobernantes, que ha elegido, y la acepta con más o menos protestas como algo irremediable. Sólo sectores reducidos e ilustrados, normalmente del mundo económico, que actúan como grupos de presión, siguen estos temas. Pero en su mayoría sólo buscan evitar que sobre ese grupo recaigan más impuestos, al mismo tiempo que intentan conseguir algún tipo de ventaja, sin entrar a discutir la amplitud del sector público, el uso de lo recaudado, o una aproximación a lo que debiera ser una política económica global.

Los Partidos Políticos -los del gobierno y los de la oposición- tampoco hacen mucho para evitar este alejamiento del ciudadano a los problemas de la Hacienda. Algún folleto sobre unos Presupuestos aprobados, de cuya ejecución y modificaciones no se da la misma información, unas promesas electorales de no subir, o incluso bajar, los impuestos, otras promesas electorales y preelectorales de más y mejores servicios, es todo cuanto llega a los electores. Y con esos mimbres no se pueden pedir muchos cestos. El elector vota a quien más ofrece, sin ver de donde saldrán los fondos. En ningún caso los gobernantes o los aspirantes a gobernantes presentan al ciudadano, un modelo completo del funcionamiento de la Hacienda, con sus variantes, lo que a veces hace pensar que tampoco lo tienen muy claro. No

Economía y Presupuestos

se presenta un plan de evolución de ingresos y gastos que pueda servir de guía y de referencia al elector; no se oye que si queremos hacer esto, hay que dejar de hacer eso o aquéllo, o subir tal impuesto tanto; ni se presenta un panorama del crecimiento o disminución de los recursos de la Hacienda, ya sea en términos absolutos ya relativos. En esta materia, se pide al elector una fe ciega en la bondad de los políticos, y en que no van a hacer ninguna barbaridad que ponga en juego la reelección. Lo que indica una escasa voluntad de entrar a debatir a fondo el problema.

Un problema candente

Hace poco saltó a los periódicos la noticia de que el Ayuntamiento de Málaga había dejado de atender el pago de la amortización de un crédito sindicado. El hecho, de notable gravedad, dió lugar a diversas informaciones sobre el endeudamiento de los Ayuntamientos. Las Federaciones de Ayuntamientos y Provincias han aprovechado la ocasión para reclamar una participación en la recaudación del IRPF. Los Alcaldes de las siete mayores ciudades han acordado proponer a la Federación Española que solicite la cesión de un 5 % a esas ciudades, para paliar la grave situación de endeudamiento. Todo hace prever que se avecina un debate sobre la necesidad de aumentar la financiación de los Ayuntamientos. El momento es adecuado, puesto que se cumplen ya cinco años de la Ley de Financiación de las Haciendas Locales, y esa misma Ley establecía que la participación de los Municipios en los Tributos del Estado durante el quinquenio 1989-1993, era la allí fijada, debiendo, pues, establecerse un nuevo modelo de participación en los tributos estatales para 1994 y años siguientes.

Sin embargo, si el tema se queda en esos términos, estaríamos engañándonos y perderíamos la ocasión de plantearnos de una vez cómo enfocar la financiación de las diversas Administraciones públicas. El problema de los Ayuntamientos no puede desgajarse del problema de la Hacienda Estatal o Autonómica, ni puede reducirse a un tira y afloja sobre unas cantidades de dinero. El aumento de los recursos municipales, hoy insuficientes, sin una serie de medidas que impidan la reincidencia en el déficit, no es solución. La voluntad de los admi-

nistradores locales de prestar nuevos y mejores servicios a los ciudadanos es inagotable. Y por muchos recursos que se arrimen a las arcas municipales, siempre habrá más gasto que emprender. La cesión de ingresos junto con los servicios correspondientes, puede a medio plazo aliviar algo el problema de los recursos insuficientes, por la vía de la economía de escala, pero no es la fórmula que se busca para salir de la grave crisis financiera de los Ayuntamientos.

Carece de sentido plantear a la Administración Estatal una disminución de sus recursos en favor de las demás Administraciones Públicas, cuando el mismo Estado no dispone de los precisos para atender los servicios que presta. El déficit del Estado carece en estos momentos de control efectivo. Las cifras reales desbordan las previsiones, y no se ve en estos momentos una voluntad -o la capacidad- de adoptar con urgencia las medidas de ajuste necesarias. Pero como el ajuste es inevitable, puede ser un buen momento para establecer un adecuado reparto de los servicios a prestar por cada una de las Administraciones Públicas. Dentro de las medidas económicas que hay que adoptar de forma perentoria, y aprovechando la revisión de la financiación de los Ayuntamientos, debe abrirse un debate sobre qué servicios deben ser prestados por la Administración Pública y qué otros pueden prestarse, sobre cuál de las distintas Administraciones Públicas debe hacerlo en cada caso, sobre cómo se financia cada uno de los servicios, y sobre la responsabilidad de los administradores públicos en caso de afrontar servicios sin base legal o sin financiación.

El destino de nuestro dinero

Las Administraciones Públicas detraen una parte de la Renta Nacional para la prestación de unos servicios públicos, para redistribuir la riqueza y para incidir en la economía del país, bien fomentando diversos sectores bien manteniendo la estabilidad económica.

El destino tradicional de los fondos públicos ha sido el pagar servicios, como los gastos de empleados del gobierno, ya sean administrativos ya ejércitos o policías, los materiales que se consumen en esas tareas, la construcción de caminos y carreteras, puentes... Más

Economía y Presupuestos

tardíamente, se incorpora la Enseñanza Pública, con sus sucesivas ampliaciones, la construcción de obras de infraestructura ferroviaria de interés nacional, etc., y se empieza a proteger la economía nacional mediante la política arancelaria. Con el paso del tiempo, la Hacienda, tanto en los gastos como en los ingresos, entra a redistribuir la riqueza: se cobra a unos más que a otros, y se gasta en servicios de uso igualitario o en prestaciones a los más necesitados. Finalmente, el gran peso que va adquiriendo la Hacienda, o incluso adquiere ese peso para ello, le permite influir en la economía del país: hay sectores económicos que obtienen ventajas fiscales, no solo protecciones arancelarias, subvenciones, créditos privilegiados, etc., que les permite desarrollarse o mantenerse en actividades no rentables. Finalmente, una política de Hacienda, con superávit o déficit, o incluso con equilibrio en un punto determinado, puede acelerar o frenar la economía de un país, permitiendo un aumento de la demanda que traiga un incremento en la producción, con su correspondiente aumento de empleos y riesgo de inflación.

Por tanto, la amplitud de destinos que puede tener cada peseta que se recauda por la Administración Pública supone una complicación, más aparente que real, y es lo que lleva a sacar del debate general la política de Hacienda. Sin embargo, si la cuestión se va descomponiendo en sus elementos, se puede comprender la problemática, y fijar posiciones que permitan definir un modelo de Hacienda Pública.

Lo primero que a este respecto hay que determinar es la parte de la Renta Nacional que va a ser absorbida por el sector público, y lo que se va a dejar a la libre decisión de los particulares. En un mundo tan complejo como el actual, la libertad de los particulares tampoco es absoluta: leyes y reglamentos, limitan y predeterminan de alguna forma, esta libertad, quedando muchas veces la iniciativa privada sometida a "licencia previa", e incluso la demanda de financiación del sector público que acude al mercado financiero, en condiciones a veces ventajosas, puede absorber una parte del ahorro privado.

La solución al problema de qué parte de la Renta deba ser administrada por la Administración pública no es tanto económica, como política. Los economistas han elaborado múltiples modelos sobre la

eficiencia de uno u otro sector, sin que se haya podido establecerse una norma general: hay materias en las que lo público gestiona mejor los recursos, y otras al contrario. Pero tampoco estas normas tienen validez universal. También han elaborado y criticado teorías y previsiones sobre el crecimiento del sector público en relación con la economía nacional (Adolf Wagner, Peacock, Wiseman); han enunciado puntos críticos más allá de los cuales el sector público provocaba imparable inflación (Clark), etc.; pero en la práctica no han funcionado. Se han elaborado teorías sobre el efecto multiplicador del gasto público y del crecimiento de la oferta monetaria que no siempre se han cumplido. Se ha llegado incluso a defender, bajo el nombre de Hacienda Funcional (Lerne), que el superávit o déficit es irrelevante porque la función de la política fiscal es lograr la estabilidad. Lo cierto es que en todas partes hay sector público y sector privado, y que el aumento de uno a costa del otro descansa más en principios ideológicos que en leyes científicas.

Los liberales europeos -los norteamericanos son otra cosa- tienden a que esa participación pública en la Renta Nacional sea lo menor posible; los socialistas, hasta ahora, han intentado un incremento constante de esa participación; los estados comunistas, de reciente colapso quizás debido a ello, han llegado a cifras, a veces, próximas al total de la Renta Nacional.

En la elección del punto de separación entre un sector y otro primarán no solo criterios económicos de eficiencia, sino también criterios políticos de lo que se quiera hacer. Pongo dos ejemplos extremos que nadie razonablemente va a aplicar: si se quiere pagar un sueldo público a las amas de casa, el crecimiento de la Hacienda es inevitable; si se pretende suprimir las pensiones a jubilados y los subsidios a desempleados, es posible una reducción de los ingresos públicos. El crecimiento desmesurado de los recursos a gestionar por la Administraciones públicas lleva a una disminución de la actividad privada, y como se ha demostrado en la práctica, a una disminución de la riqueza total del país, pese al efecto multiplicador del gasto público. Hoy en día, los países europeos lo han visto muy de cerca, y se está intentando frenar el crecimiento de lo público, o incluso se tiende a privatizaciones de actividades hasta ahora públicas.

Economía y Presupuestos

Creo que este tema, salvo en el seno del Partido Socialista, no se está debatiendo suficientemente. El que otros Partidos, como el Popular, lo tengan aparentemente muy claro, no justifica el silencio al respecto. El debate ha de salir a la calle, y se ha de adquirir por parte de los Partidos políticos un compromiso a todos los niveles, o si nó no será creíble ninguna oferta al respecto. Yo he presenciado la denodada batalla de un político que se adscribía a ideologías liberales por expropiar las Funerarias para hacer una gran empresa municipal, mixta pero con mayoría del Ayuntamiento. Los políticos, especialmente los locales, padecen una preocupante tendencia a entrar en nuevos campos y aumentar su ámbito de gestión. Y los partidos, cegados por el afán electoral, no saben o no quieren poner límites a sus ofertas, cayendo a veces en manifiestas contradicciones entre la política económica que se plantea para el conjunto nacional y las concretas ofertas o realizaciones en ámbitos inferiores.

Quien distribuye las tareas

La segunda cuestión a debatir es cómo se ejecuta esa política de Hacienda Pública. Dada una determinada participación pública en la Renta Nacional, las Administraciones prestan a los ciudadanos unos servicios, dando al término servicios una acepción amplia que comprenda toda la actividad pública. Se trata de determinar, en primer lugar, qué servicios debe prestar cada una de la Administraciones, y, después, que parte de los recursos públicos, bien por transferencia, bien por cesión de tributos, bien por autorización de déficit, se asigna a cada Administración. Y antes de entrar en la distribución, hay que saber quién es competente y reponsable para hacerla.

La autonomía municipal que garantiza la Constitución en su artículo 140 y el gobierno y administración autónoma de las provincias a que se refiere el Art. 141 de la misma no llega a dejar a los Ayuntamientos y Diputaciones una total libertad de asumir nuevas funciones. En efecto, el Art. 142 de la referida Constitución, señala que "Las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas...". Es decir, que en materias que cuesten dinero,

prácticamente todas, es la ley quien establece las competencias, sin que los Ayuntamientos y Diputaciones gocen de una protección constitucional frente a las Administraciones superiores. El Estado se ha reservado la competencia de dictar Bases de Régimen que pudieran ser desarrolladas por las Comunidades Autónomas, y en materia de Haciendas, la reserva normativa es prácticamente total. En consecuencia, la atribución de competencias a los municipios y provincias viene reservada al Estado, que puede establecer Legislación Básica para todo el territorio nacional.

Más complicado es el sistema de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. El sistema de competencias a la carta, consagrado por la Constitución ha dado lugar a diferentes Estatutos de Autonomía, con un grado de transferencias de competencias distinto, que en el caso de algunas Comunidades requeriría referéndum para su modificación. Aunque respecto a estas últimas la cuestión habría que plantearla más como pacto político, lo cierto es que para las Autonomías del Art. 143 de la Constitución, que son la mayoría, la Administración del Estado tendría facultades para hacer atribuir unas competencias determinadas.

Por ello, con la salvedad de unas pocas Comunidades Autónomas, el Estado podría hacer una distribución de los servicios que atendiese cada una de las Administraciones Públicas, por la vía de fijar las competencias a financiar con recursos públicos, incluido el recurso al déficit. Incluso para las Comunidades autónomas del Art. 151, se podría influir en la fijación de servicios públicos a prestar por las Autonomías mediante la limitación de las cantidades a transferir, que son la mayoría de los ingresos de los Gobiernos Regionales.

Cómo se puede hacer el reparto de competencias y recursos

Una redistribución de competencias entre las distintas administraciones es una tarea árdua, en la que se hace preciso un consenso amplio de las fuerzas políticas. El atribuir a una u otra Administración unas determinadas facultades puede encuadrarse en la propuesta de la Administración Unica del Partido Popular, pero no necesariamente:

Economía y Presupuestos

puede haber competencias compartidas, aunque siempre dentro del marco pactado, y con una financiación que no exceda el coste que supondría la prestación del servicio por una sola Administración.

Habría que realizar un catálogo de todos los servicios prestados por las Administraciones Públicas. Aparentemente la tarea es vastísima. Pero dado que estamos tratando con cuatro niveles de Administraciones, que en cada categoría las prestaciones son muy similares, con alguna variante, que en los Ministerios de Hacienda y Administraciones Públicas hay bastante información, y que los Partidos políticos pueden colaborar en hacer la recogida de datos, el trabajo no debe llevar excesivo tiempo.

En segundo lugar, habría que fijar los niveles razonables de prestación de los servicios, con unos criterios objetivos, en función de superficie, población, número de actividades, etc., así como la posibilidad y causas de desviaciones respecto del punto de referencia. Y naturalmente, se debe establecer una valoración ajustada y real del coste de cada uno de dichos servicios.

Una vez conocido el montante total de los servicios públicos, habría que contrastarlo con el de los recursos disponibles, o potencialmente disponibles, en función de la voluntad política de aumentar o disminuir el sector público. Y del contraste, debe salir un reajuste del número de servicios a prestar por las Administraciones Públicas y de los niveles de prestación de dichos servicios.

Finalmente, habría que proceder a una distribución de esos servicios de acuerdo con unos criterios. En primero lugar la Constitución marca ya unas competencias que no pueden ser alteradas. En segundo lugar, los Estatutos de Autonomía del Art. 151, también tienen unos preceptos que no son fácilmente alterables. Respecto al resto el reparto debe hacerse con el principio de la eficiencia por delante. Las Administraciones superiores prestan servicios con economías de escala, y con equiparación para todos los ciudadanos de su territorio, que es más amplio, y con mayor eficacia en la aplicación de innovaciones. Por el contrario, mientras más arriba, más difícil será detectar problemas concretos que afecten a sectores pequeños de población, y más

se tarda en ofrecer soluciones. En cambio, las Administraciones de ámbito inferior son más ágiles en la solución de los problemas menores, están más cerca del ciudadano, por lo que detectan antes las nuevas necesidades, aunque tienen un coste de gestión más alto.

A efectos de la distribución de los recursos económicos, habrá que tener en cuenta las características de las distintas Administraciones, y de cada uno de los tributos. La gestión de las Administraciones superiores es más impersonal, demostrándose normalmente una mayor eficacia recaudatoria y una menor sensibilidad hacia las economías domésticas. También se produce en ellas un distanciamiento entre el impuesto y el servicio que se presta. En cambio, los recursos de las Administraciones inferiores son más fácilmente identificables con los servicios que se reciben. No es normal quejarse del funcionamiento de nuestro sistema de Defensa Nacional en comparación con lo que se paga por el Impuesto de la Renta. Mientras que sí se oyen protestas por la Tasa de Basuras en relación con la limpieza de las calles, o del Impuesto de Tenencia de Vehículos mientras faltan aparcamientos, aunque en uno y otro caso las referencias tengan poco que ver. Y es bueno que los ciudadanos entren a comparar servicios e impuestos.

También, en la medida de lo posible, deberían reducirse las transferencias interadministrativas. No se tiene el mismo cuidado de un dinero que ha recaudado otro que del dinero que ha habido que levantar dando la cara frente al contribuyente. Y si se sustituye el sistema de participación en los impuestos de la Administración superior por el de recargos sobre esos impuestos, aunque la recaudación la mantenga el titular del tributo, se habrá dado un nuevo paso hacia la responsabilidad de los administradores públicos. No quiere ello decir que hayan de subir los impuestos, sino que una parte de la cuota tributaria irá a la Administración titular, y otra parte, fijada por la Administración participante dentro de unos límites legales, llegará a ésta, sin que en su conjunto se exceda de la cuota actual. Naturalmente, deben establecerse mecanismos para evitar el domicilio de conveniencia a efectos fiscales, y habrá que contemplar el fenómeno de las áreas metropolitanas.

Economía y Presupuestos

Nada de lo que se ha dicho hasta ahora, en caso de llevarse a la práctica, sería suficiente si no se establecen unos adecuados sistemas de control para evitar desviaciones y excesos en la prestación de los servicios. La inagotable capacidad de nuestros políticos para ofrecer más y más, e incluso de realizarlo sin recursos, debe tener unos frenos. La crisis de las Haciendas Públicas de nuestro país viene motivada por un crecimiento desaforado del gasto público, tanto en gasto ordinario con el aumento de plantillas, como en las inversiones con cargo a déficit financiado o no financiado, que a su vez motiva un Servicio de deuda de incremento escalofriante. Si no se establece un sistema que evite la repetición del problema, dentro de unos años volveremos a encontrarnos con la misma situación.

No es fácil establecer mecanismos administrativos que impidan desviaciones en los servicios ordenados. En esencia, se trataría de hacer recaer sobre los órganos legislativos que aprueban los presupuestos una mayor competencia de control. Y ello es difícil, porque en nuestra época en casi todas partes el poder legislativo está dominado por el ejecutivo, y en los legisladores del partido gubernamental predomina la afección al Gobierno, que puede influir en la solución de problemas concretos de los electores y en la elaboración de las próximas candidaturas. Salvo gobiernos con mayorías parlamentarias contrarias, que no es normal en regímenes parlamentarios, lo habitual es que las críticas al ejecutivo no prosperen.

En las Administraciones locales, el problema se agrava, porque el gobierno y la mayoría del Pleno coinciden. Al ser pocos los Concejales en relación con las tareas ejecutivas, es fácil que haya cargos de gobierno para todos los que forman la mayoría en la asamblea. Y cuando uno se vuelve en vigilante de sí mismo, la eficacia del control, de forma natural, desciende. Y si alguna vez surge un excéntrico que se empeña en racionalizar y controlar el gasto, siempre habrá medio de hacerlo saltar.

Este problema es político, y ha de ser solucionado por los Partidos Políticos, que tienen que implicarse de forma decidida en afrontar los problemas de la Hacienda Pública, sin utilizarla de forma partidista. Es preciso que los parlamentarios puedan ejercer un control efectivo

de la actuación gubernamental. Y, sobre todo, hace falta coherencia en los distintos ámbitos de actuación política. No se pueden sostener unos criterios en un sitio, y hacer lo contrario cuando a uno le conviene en otro.

Una potenciación de los Tribunales y Cámaras de Cuentas, que permitiese un seguimiento regular de la actividad de los respectivos Gobiernos, con facultades funcionales sobre ciertos funcionarios de cada Administración, podrá servir para evitar desequilibrios voluntariamente buscados, o negligentemente provocados. Bien estos órganos, bien los Tribunales ordinarios, habrán de poder exigir responsabilidades a los administradores que se excedan de su cometido, e incluso a quienes llamados a controlarlos hicieren dejación de sus funciones.

Si no se adopta un paquete de medidas, ya sean las enunciadas aquí, ya sean otras, difícilmente podremos resolver los problemas que se han expuesto. Y para ello, lo fundamental es iniciar un debate sobre la situación real de la Hacienda Pública, y sobre las posibles soluciones a adoptar. ■