
La solidaridad fiscal

Sólo uno de cada cuatro españoles (el 26%) paga por que está convencido de que es un deber cívico pagar lo que le corresponde, mientras un 65% paga por miedo a la inspección, (9% NS/NC).

Por Carlos Giner de Grado*

Abordar el tema de la solidaridad, obliga a plantearse, en primer lugar, el significado de este término, que recientemente se ha convertido en una palabra mágica o en una bola de cristal en la que cada astrólogo o, prestidigitador lee en ella lo que más le conviene. Según que se sea rico o pobre, político o jurista, filósofo o sociólogo, se da una interpretación distinta al contenido de esta palabra que indiscutiblemente se ha puesto de moda.

1. UNA SOCIEDAD SOLIDARIA

Diversas interpretaciones del concepto solidaridad

Desde un punto de vista político, cuando se acude a este vocablo para explicar o justificar unas políticas determinadas, se está estableciendo un principio o un valor superior, que sirve de fundamento a unas medidas concretas que se adoptan o a unas reivindicaciones que se hacen.

De todos es conocido que quienes enarbolaron esta bandera de la solidaridad en España a principios de este siglo fueron los anarquistas, principalmente, los catalanes, y pensadores afines a los movimientos sociales católicos, como sería el caso de Sisinio Nevares en España y el de Charle Gide en Francia.

Al igual que sucede con otros conceptos como los de igualdad, justicia o libertad, el principio de solidaridad está siendo constantemente explicado y reinterpretado por los ensayistas o gurús de la época. No hay que olvidar que, partiendo de este concepto, se montaron las ideologías de los sistemas políticos corporativistas, cuyos perniciosos resultados son de sobra conocidos.

* Asesor Ejecutivo de la Secretaría de Estado de Hacienda.

Carlos Giner de Grado

Sociólogos como E. Durkheim emplean este término para explicar los cambios operados en una sociedad. Para el alemán G. Simmel, la solidaridad indica una orientación de los individuos de unos hacia otros y hacia las relaciones que entre sí mantienen. Basada en la necesidad sentimental de asociarse con otros seres humanos, la solidaridad es un elemento que impregna casi todas las relaciones, una orientación que se empeña en preservar dicha relación en vista de su valor intrínseco. Estas relaciones se pueden producir por otros motivos, como, por ejemplo, por ventajas materiales, y pueden cesar de hecho, una vez alcanzado el objetivo que se pretendía. Pero en su proceso de desarrollo van creando una verdadera asociación, es decir, un sentido de solidaridad.

Un todo solidario

Interesa recalcar, que por encima de interpretaciones coyunturales, toda explicación de la palabra solidaridad debe tomar como punto de partida su significado original. Solidaridad es una abstracción del sustantivo *sólido*.

En el derecho romano servía para referirse a las obligaciones contraídas "in solidum". Recientemente esta palabra ha sufrido una explosión de significados. Pero en todos ellos prevalece el sentido de que la condición sólida de la realidad humana obliga a concebir a los hombres como formando una realidad compacta, un bloque unitario que debe regirse más por las leyes de la cooperación que por las del simple beneficio económico. En ese sentido la solidaridad no es sino la traducción actual del principio que Emmanuel Kant recoge en su formulación del imperativo categórico: "Comportate de manera que lo que quieres que los otros te hagan a tí, tú lo hagas por los demás".

Sentirse solidario supone en primer lugar reconocer que todos y cada uno de los individuos de una sociedad determinada, o en su caso de la sociedad universal, son parte integrante de un todo. Ser solidario no significa ni más ni menos que la aceptación por parte de cada ciudadano de que entre todos formamos una comunidad, a cuyas cargas debemos contribuir y de cuyos servicios nos podemos beneficiar. Insolidario sería el que disfruta de las ventajas de ser miembro de este todo, pero que se desentiende de aportar su esfuerzo.

De ese modo la solidaridad se hace efectiva cuando todos y cada uno participan en alguna medida de los bienes disponibles por el conjunto social; interiorizando la tesis de que estos recursos, actualmente divididos entre una minoría que posee mucho y una mayoría que posee poco, deben ser compartidos por todos. De acuerdo con este principio de la soli-

La solidaridad fiscal

daridad, los bienes, siempre escasos en cualquier economía, deben distribuirse entre todos. Ser solidario equivale a caer en la cuenta y tomar conciencia de que es miembro de un conjunto o de una totalidad, llámese colectivo, sociedad, comunidad, nación, país o Estado.

Pero cuando en esa colectividad existen desequilibrios, reflejados en el hecho de que unas regiones, o unas clases sociales, unas profesiones o unos individuos tienen mucho más que otros, esta razón última de la solidaridad exige que se produzca una transferencia de bienes y que quienes más tienen se solidaricen con quienes menos poseen, según un flujo de intercomunicación o de trasvase de unas manos a otras. De ahí, que este valor de la solidaridad haya adquirido una connotación distinta al de concepto de justicia. Sin entrar ahora a exponer el significado de esta palabra, lo cierto es que el término solidaridad está más cercano al de fraternidad que al de justicia, en el sentido de que la solidaridad implica unas exigencias superiores a lo que podría requerir una interpretación abultadamente positivista de la mera justicia. La solidaridad añade un *quantum* cualificado de voluntarismo social que pretende corregir desequilibrios, acudir a los grupos marginados, prestar un *plus* de ayuda a regiones que no disfrutaban del mismo nivel de renta que tienen otras zonas cercanas.

Por todo ello, se aduce este *slogan* precisamente para denunciar estructuras socioeconómicas que determinados agentes sociales consideran como claramente injustas. Cuando desde ciertos sectores se proclama la supremacía de la competitividad como motor y exponente de una mejor organización de la producción, desde otros sectores se acude con urgencia a este valor de la solidaridad, como el mejor correctivo a las duras leyes del mercado. Dado que la experiencia histórica ha demostrado que el sistema capitalista termina produciendo desigualdades y creando bolsas de pobreza, es preciso que la sociedad y el Estado arbitren otros mecanismos que corrijan esas situaciones injustas que produce un capitalismo puro y duro. Se recurre entonces al principio de solidaridad, porque se piensa que en la necesaria dialéctica entre lo puramente individual y lo social, hay que inyectar dosis de globalidad o de totalidad, que obliguen a analizar la situación en que se encuentra el conjunto de la sociedad.

Ha sido la toma de conciencia de la situación de subdesarrollo en que se encontraba medio mundo ante el despegue de los países industrializados, lo que ha avivado este sentido de la solidaridad a nivel mundial. A escala nacional se ha esgrimido este principio para hacer caer en la cuenta de que las diferencias de renta o de nivel de vida que existan en una sociedad, no deben mermar ni impedir la unidad solidaria de ese conjunto, sino acrecentarla y potenciarla, fijando unas exigencias especiales. La realidad social pone en evidencia que por muy dispersos y desiguales que

Carlos Giner de Grado

se encuentren los diferentes grupos sociales, no se pueden concebir como granos de arena desligados entre sí, sino como más bien unidos en un conjunto orgánicamente ordenado y vinculados entre sí, por los mismos derechos. Una civilización que pretenda progresar y recibir el calificativo de humana, no puede basarse en el egoísmo individualista exacerbado, sino que debe estar presidida por unos valores que posibiliten la mutua intercomunicación de bienes culturales o materiales. Lo contrario supone aceptar la disolución de la sociedad, que quedaría transformada en un montón de átomos que chocan entre sí bajo la ley de la competencia. Si se pretende llegar a unas cotas más altas de prosperidad y de bienestar, la solución no es otra que la sustitución de la atomización por la ley de la solidaridad.

2. FUNCIONES DEL ESTADO

El papel del Estado

Aquí es donde el Estado juega un papel fundamental de arbitrio o de intermediario, no en el sentido descarnado y simple de que quite unos bienes de A para dárselos a B, sino en el ejercicio de su función prioritaria de velar por la prosperidad del conjunto.

¿Qué razón legítima al Estado para ejercer esta función distributiva? La voluntad de los propios ciudadanos que confían a este ente superior la tutela de sus derechos, para lo que le entrega el poder, es decir, la facultad de imponer, si es preciso por la fuerza, aquellas decisiones que van a beneficiar a todos, al conjunto solidario. Y la primera competencia que otorgan los ciudadanos a los poderes públicos es la posibilidad de extraer imperativamente recursos económicos de la sociedad. No se trata de recaudar, sino de unificar recursos dispersos para formar así un fondo económico capaz de solucionar los problemas y resolver las necesidades de toda comunidad.

Consecuencia natural de vivir en una sociedad convertida en Estado es que el poder político puede obligar a aquellos que prefieren seguir en la selva del individualismo, a ser solidarios. Cuando esta obligación no se cumple, el Estado puede exigírselo por la fuerza y el imperio de la ley. Es bien conocido que el origen de los impuestos arranca de la decisión que toma el buen salvaje de convertirse en un ser civilizado y ciudadano, sujeto de derechos, pero también de deberes. El momento fundacional de los grandes Estados democráticos, como Gran Bretaña y Estados Unidos, coincide exactamente con el de la voluntad expresada por el pueblo inglés y americano de regular democráticamente los impuestos. No es aventurado afirmar que en España se da un paralelismo entre el adveni-

La solidaridad fiscal

miento de la democracia a partir de 1977 y la conciencia creciente de los ciudadanos de que deben contribuir a las cargas de la colectividad.

Reconocimiento constitucional

En la Constitución Española de 1978, aunque la solidaridad no está incluida expresamente entre los cuatro valores superiores del ordenamiento jurídico (la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político) que propugna el artículo 1, se puede decir que es una síntesis de estos cuatro valores, que impregna todo el sentido último de un Estado que se constituye en Estado social y democrático. Es en el artículo 2, cuando expresamente se hace mención y se consagra este principio de solidaridad, referido exclusivamente a la solidaridad entre las nacionalidades y regiones que integran la indisoluble unidad de la Nación española. El artículo 138 dice textualmente, "El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad, consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español...".

Del mismo modo, todo el capítulo Tercero del Título I, que expone los principios rectores de la política social y económica, adquiere su pleno sentido, si se contempla a la luz del principio de solidaridad del que se hace expresa mención en el artículo 45.2, donde se dice que "Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida... apoyándose (los poderes públicos) en la indispensable solidaridad colectiva".

Donde también se hace referencia expresa a este principio es en el capítulo Tercero del Título VIII sobre las CC.AA. Reconociendo el artículo 156 la plena autonomía financiera de las CC.AA. para el desarrollo de sus competencias, se pone como contrapeso equilibrador de la misma el principio de coordinación con la Hacienda estatal y el principio de solidaridad entre todos los españoles, extremo éste que se desarrolla ampliamente en la Ley de Financiación de las CC.AA. de 22 de septiembre de 1980. Otro tanto hace el artículo 158 que constituye el Fondo de Compensación Interterritorial, con el fin de hacer efectivo este principio.

El Estado debe intervenir

No cabe la menor duda que el ordenamiento jurídico español reconoce a los poderes públicos no sólo la facultad, sino el deber de intervenir para corregir los desequilibrios que existan entre las regiones y consecuentemente entre los ciudadanos que en ellas habitan. Lo que algunos pueden

calificar como mera exigencia ética, queda así convertido en un deber del Estado, que no puede quedarse cruzado de brazos ante las divisiones que se producen en la sociedad, sino que debe remediarlos. Por otro lado, empeñarse en sostener que no se dan estas disparidades o bolsas de marginación en nuestra sociedad, sería practicar la política del avestruz, que ante el peligro inminente opta por volver la cabeza. Todos los modernos tratadistas, a la vista de los fallos creados por un sistema de mercado puro y duro, reconocen que el Estado debe cumplir las tres clásicas funciones de asignación de la renta y la riqueza y, por último, la de estabilización del sistema económico, con especial atención al mantenimiento de un digno nivel de empleo.

Este derecho a que el Estado intervenga para hacer efectivo el principio de solidaridad, se fundamenta asimismo en el artículo 9 de la Constitución que dice que corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivos. ¿Cómo podrá el Estado remover los obstáculos que impiden esta igualdad, si se le niega el derecho a intervenir? Resulta obvio que esta intervención no puede tener como objetivo último favorecer a las clases más adineradas, sino a aquellos sectores que se sitúan en los peldaños inferiores de la sociedad.

3. LA INSOLIDARIDAD

Una cultura insolidaria

Pero este valor superior de la solidaridad, que indiscutiblemente forma parte integral de nuestro ordenamiento jurídico, al toparse con una cultura cívica anclada en una rabiosa insolidaridad y fundamentada en el *slogan* de "sálvese el que pueda", queda convertido en multitud de ocasiones, o mejor dentro del sector privilegiado de los que no cobran por nómina, en una entelequia. No basta, por tanto, esgrimir el argumento de que hay que comportarse solidariamente en virtud del mandato constitucional. Es preciso que se cree una nueva cultura de la solidaridad, sobre cuyos fundamentos se asiente y se construya el edificio de la convivencia. Los propios principios constitucionales que consagran el respeto a la propiedad y a la fórmula de la economía de mercado son, de suyo, un obstáculo institucional a una acción gubernamental contundente. Incluso la aceptación de las reglas de juego de la Comunidad Europea, con sus libertades empresariales y profesionales, no permite llevar a cabo actuaciones que fuercen la solidaridad. Los españoles nos integramos hoy en un espacio mayor, que está definido más como comunidad económica que como cualquier otro tipo de asociación. Un ejemplo concreto de la insolidaridad reinante en Europa es el trato que se está dando a los extranjeros.

La solidaridad fiscal

Pero en esta cultura cívica española, en la que siguen predominando actitudes de sumisión sobre las de libre aceptación y cumplimiento de los deberes ciudadanos, se produce una estridente contradicción. De un lado se le pide al Estado que él gestione una parte muy considerable del PIB, pero por otro lado no se acepta voluntariamente esta obligación de contribuir.

Posicionamiento de la opinión pública

Según todas las encuestas realizadas, el español se manifiesta muy claramente a favor de que sea el Gobierno el responsable del bienestar de todos y cada uno de los ciudadanos; tiene la obligación de ayudarles a solucionar sus problemas (58%), mientras que sólo un 5% declara que los ciudadanos son los verdaderos responsables de su propio bienestar y tienen la obligación de valerse por sí mismos, para solucionar sus problemas (con un 16% de NS/NC y un 21% que opina que el gobierno sólo es responsable del bienestar de los ciudadanos más desfavorecidos).

El aparente rabioso individualismo del ciudadano español queda escondido y relegado, cuando se plantea las funciones que deben desarrollar los poderes públicos para atender así a sus necesidades primarias de educación, salud, o jubilación. No se concibe un Estado basado en las leyes del "laissez faire-laissez passer", sino que se solicita una gran dosis de intervencionismo, con el primordial objetivo de atender al bienestar de todos. De las dos finalidades clásicas que tienen que realizar los presupuestos del Estado: ser movilizador del crecimiento económico y factor regulador de una distribución justa de la renta, la opinión española opta preferentemente por este segundo objetivo.

La propia Constitución Española se hizo eco de estas demandas sociales y estableció en su artículo 131.1 el deber que tiene el Estado de planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas y equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial. Lo que las clases populares quieren y piden al Estado son más y mejores pensiones, una atención sanitaria más humana, un puesto de trabajo para todos y un puesto escolar para sus hijos. En este sentido, el pueblo se identificará plenamente con la Constitución Española de 1978, cuando vea que los derechos reconocidos en el Título I de la misma, no son meras declaraciones de buenos propósitos, sino realidades palmarias que forman la carne y los huesos del cuerpo social español. Porque de poco sirve que la Constitución garantice en su artículo 27 el derecho de todos los españoles a la educación y que la enseñanza básica es obligatoria y gratuita, si esta norma se quedara en papel mojado.

Carlos Giner de Grado

En contraposición con esta voluntad de la opinión pública española de que sea el Estado, más que la iniciativa privada, quien gestione los recursos producidos por todos, está la falta de una cultura solidaria, como lo prueba el hecho de que según la última encuesta del CIS sólo uno de cada cuatro españoles (el 26%) paga, porque está convencido de que es un deber cívico pagar lo que le corresponde, mientras un 65% paga por miedo a la inspección (9% NS/NC).

4. LA FISCALIDAD A CABALLO ENTRE EL FRAUDE Y EL SENTIDO SOCIAL

¿Cómo se hace efectivo este valor superior de la solidaridad en el mundo de la fiscalidad? Ante todo hay que dejar muy claro que fiscalidad no equivale a ingresos, porque la única justificación de los ingresos es su destino, es decir, el gasto público. En épocas de elecciones, políticos de alto rango como el presidente Bush juran y perjuran que no subirán los impuestos, hasta que llega la hora de la verdad, cuando los compromisos adquiridos de cara al gasto público o el hecho de que se dispare el déficit público, obliga a dar marcha atrás y reconsiderar anteriores posiciones.

El fenómeno del fraude fiscal, a pesar de que esté disminuyendo, porque la Administración Tributaria está empeñada en que cumplan con la legislación vigente, no sólo los que cobran por nómina, sino todos y cada uno de los españoles, también es cierto que tanto los particulares como las entidades financieras inventan mil fórmulas y descubren nuevos artilugios para seguir evadiendo. Se podrán aducir baterías de argumentos en su defensa, pero la opinión generalizada es que el fraude fiscal supone una ofensa a la solidaridad.

En España se han producido recientemente dos casos de fraude, que no por poco generalizados, resultan poco significativos: las bien conocidas pólizas de seguro de prima única y cesiones de crédito y la defraudación en el IVA.

Pólizas de seguro de prima única y cesiones de crédito

Es de todos conocido, cómo ante la merma de la rentabilidad de los Pagarés del Tesoro, determinadas instituciones financieras y muy en particular algunas Cajas de Ahorro ofrecieron hace unos años a sus clientes un activo financiero opaco, al que dieron el nombre de pólizas de seguro. Se produjo así un travestismo financiero, llamando póliza de seguros a lo que era sencillamente un depósito en una cartilla ordinaria. No sólo se opera un trasvase de Pagarés del Tesoro hacia estos activos, sino que las

La solidaridad fiscal

rentas ocultas se materializan en esa nueva figura que se presenta a los clientes como un seguro refugio para sus ahorros, pero que supone una situación de irregularidad de miles de contribuyentes.

Después de que los diferentes órganos jurisdiccionales, incluida la sala de lo contencioso administrativo de la Audiencia Nacional, sentenciaron que era lícito que Hacienda dispusiera de las listas de primas únicas, se ha podido conocer la inmensa bolsa de fraude que se ocultaba bajo este tapete de las pólizas de primas únicas. Algunas cifras son más elocuentes que cualquier comentario.

El número de familias suscriptoras de primas únicas alcanza las 702.717, con un importe total suscrito de 2.189.395 millones de pesetas. Las 100 familias con mayores importes totalizan 35.284 millones de pesetas. Se localizan en Cataluña el 61.6% de las familias, con 58.7% del importe.

De entre los casos particulares hay que destacar que no declaran IRPF el 18% (64) de las 363 familias con más de 100 millones de pólizas.

Una familia con 355 millones de pólizas declaró por IRPF 3.5 millones, y solicitó devolución. Otra con 274 millones, declaró 3.3 millones y también pidió la devolución. De las 11 familias que tienen primas superiores a 500 millones, 2 no declaran importes inferiores a 10 millones.

Operaciones de cesiones de crédito

Sobre las operaciones de cesión de crédito, encontramos que las han suscrito 67.258 familias con un importe total suscrito de más de dos billones de pesetas. Hay 1.384 con más de 100 millones de pesetas.

En cuanto a la importancia del fraude detectado, se puede confirmar que es muy alto. Como datos significativos en relación al ejercicio de 1987 y a las bases declaradas en IRPF se puede citar:

— 4.783 familias tienen suscritos contratos de cesión por un importe al menos 10 veces superior a su base imponible declarada.

— 2.485 familias con contratos de cesión superiores a 10.000.000 declaran bases imponibles inferiores a 1.500.000 ptas.

En lo que se refiere a la comparación del fraude fiscal detectado en la utilización de estos dos tipos de activos, parece que está más extendido entre los titulares de pólizas de seguro de primas únicas, según se desprende del porcentaje de no declarantes respecto del total de titulares.

No obstante, cuantitativamente y en términos relativos por familias, el

Carlos Giner de Grado

fraude fiscal parece mayor en los contratos de cesión de créditos. En efecto, el porcentaje de familias titulares de seguros por un importe superior a 50.000.000 ptas. que declaran bases imponibles en el IRPF inferiores a 3.000.000 ptas es del 25.5%, mientras que en el caso de los contratos de cesión de créditos ese porcentaje se eleva al 33.4%.

El fraude en el IVA

Otro capítulo digno de tenerse en consideración es el referente al fraude en el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA). Con el fin de determinar un índice de fraude para el IVA se ha establecido una comparación entre Recaudación teórica, obtenida de la información económica disponible, con la recaudación real. Ambas están determinadas con criterios de homogeneidad en cuanto a referencia y conceptos definitorios.

Según las hipótesis más fiables se obtiene un índice de defraudación del 29% para 1987 y del 26% para 1988, lo que demuestra que de alguna manera está disminuyendo, pero que siguen siendo muy altas las cotas de erosión.

Por otro lado, comparando la recaudación vía Declaraciones Liquidaciones (excluidas importaciones), que periódicamente presentan los sujetos pasivos del Impuesto, se obtienen que el índice de fraude en el ejercicio 1987 oscilaría entre el 37 y el 39 por ciento.

Estas estimaciones vienen a confirmar la opinión generalizada de que todavía se mantienen dobles contabilidades, o lo que es peor, que existen extensas zonas de economía sumergida que no llevan ninguna contabilidad y que siguen facturando o cobrando sin IVA.

Unos indicadores de solidaridad fiscal: crecimiento de los declarantes y la progresividad

Como contrapunto a estas situaciones de descarada insolidaridad, aparecen otros datos que demuestran que no se está retrocediendo, sino avanzando paulatinamente en la idea transmitida a finales de los años setenta de que "Hacienda somos todos".

La primera demostración cuantitativizada de esta solidaridad creciente nos la ofrecen las cifras de evaluación de las declaraciones del IRPF. Los cinco millones de declarantes el año 1979 se habían convertido en seis millones y medio en el ejercicio de 1984 y en ocho millones en 1987.

Respecto al ejercicio de 1988 el número de declarantes ascendió a

La solidaridad fiscal

8.954.000, si bien en términos de unidades familiares esta cifra quedaría reducida a 8.343.000, lo que supone, por tanto, un aumento de más de 300.000 unidades familiares. De esta forma el IRPF se ha convertido en una auténtica "carta de ciudadanía" del español consciente de sus obligaciones con Hacienda.

Esta generosidad creciente del IRPF también queda transformada por el aumento del número de declarantes por fuentes de renta. De 1982 a 1988 se ha multiplicado por dos el número de declarantes por actividades profesionales. Las declaraciones de los agricultores se han multiplicado por 9, habiendo quedado estancado prácticamente el número de declarantes por rendimientos profesionales.

Como contrapartida hay que señalar que se ha producido un fuerte descenso de declarantes por rendimientos del trabajo dependiente. Si en 1982 los declarantes por rentas de trabajo suponían el 90% del total, en 1988 sólo representan el 79%.

Asimismo ha evolucionado favorablemente el saldo neto de las variaciones patrimoniales declaradas en el IRPF. Mientras que en 1984 los contribuyentes declaraban por disminuciones patrimoniales unas pérdidas globales de 71.000 millones de pesetas, en 1987 se declararon unos beneficios por valor de 380.000 millones de pesetas.

La progresividad en el IRPF

Todo sistema tributario que se precie de justo y consecuentemente de solidario debe inspirarse en los principios de generalidad, igualdad y progresividad, tal y como está regulado en el artículo 31 de la Constitución Española que pone, sin embargo, como límite el que en ningún caso tendrá carácter confiscatorio.

Sin embargo el principio de progresividad del sistema tributario resulta ser, sin ningún género de dudas, uno de los más difíciles de medir y definir en la realidad fiscal. Se trata más de una idea general, de un marco en el cual debe moverse todo el sistema fiscal, que de un índice cuantitativo o de una ratio. Pero dado que, tanto la doctrina como la opinión pública han identificado la progresividad fiscal en España con el papel del IRPF, conviene señalar que no es fácil resolver técnicamente cuánta es la progresividad adecuada para nuestro IRPF, puesto que se trata de una cuestión político-ideológica. Se identifica progresividad del impuesto con tarifa progresiva, cuando ésta sólo mide una forma de progresividad efectiva, es decir, cuánto pagan sobre unas bases imponibles *reales* (y no sobre las declaradas) los contribuyentes.

Carlos Giner de Grado

Este razonamiento lleva a considerar que la capacidad distributiva del IRPF está muy ligada al nivel de fraude fiscal. Es más, la evasión suele reforzar la regresividad impositiva, por ser los contribuyentes con mayores rentas los que cuentan con más facilidades al respecto.

La fuerte progresividad del IRPF, hay que evaluarla a través de un instrumento de medida adecuado, como es la relación, por tramos de base imponible, de contribuyentes y de cuotas líquidas, es decir, la auténtica presión efectiva del impuesto.

Si se analiza ahora la evolución de la carga en el IRPF se tiene que:

	EJERCICIOS		
	1983	1987	1988
El 25% con menos renta paga el	3,13%	0,83%	0,37%
El 50% con menos renta paga el	13,30%	8,83%	6,18%
El 25% con más renta paga el	67,33%	72,79%	66,41%
El 10% con más renta paga el	46,07%	51,34%	53,41%
El 5% con más renta paga el	34,17%	38,72%	39,44%
El 1% con más renta paga el	17,03%	19,27%	21,09%

Más concretamente, se observa que cuatro mil unidades familiares aportan ellas solas lo mismo que cuatro millones de familias. El 1% de los declarantes aportan más del 20% de la cuota líquida total.

El cuadro visualiza así de una forma simple, la capacidad progresiva del IRPF, ya que pocos contribuyentes pagan una cantidad fuerte de la carga del impuesto.

5. UN GASTO PUBLICO SOLIDARIO

La solidaridad interterritorial

Las transferencias que el Estado realiza de parte de su recaudación por impuestos a las Comunidades Autónomas, financian parcialmente los servicios que éstas prestan a los ciudadanos, y que abarcan desde la educación o la sanidad, hasta la conservación y construcción de carreteras, actuaciones en materia de vivienda, urbanismo y medio ambiente, o la seguridad ciudadana y vial, dentro siempre del marco de sus competencias.

Las aportaciones que, por distintos conceptos, realizó el Estado en

La solidaridad fiscal

1989 a las Administraciones Territoriales, ascendieron a un billón 851.395 millones de pesetas, de las que un billón 126.637 millones se destinaron a las Comunidades Autónomas y 724.758 millones a Ayuntamientos y Diputaciones.

El grado de descentralización del gasto público sigue aumentando, como consecuencia de las mayores competencias asumidas por las Comunidades Autónomas y las crecientes necesidades de prestación de servicios públicos que satisfacen los Ayuntamientos y Diputaciones. En 1989, el Estado ha administrado el 63.8% del gasto de todas las Administraciones Públicas, 10.1 puntos menos que en 1984, correspondiéndose este descenso con aumentos respectivos de las Comunidades Autónomas de 7.9 puntos, hasta el 21.4% y de las Corporaciones Locales de 2.2 puntos, hasta el 14.8%.

El Fondo de Compensación Interterritorial es un instrumento típico que lleva a cabo el principio constitucional de solidaridad entre las distintas regiones, tendente a alcanzar un mayor grado de desarrollo de las zonas con menor nivel de renta y riqueza, financiando inversiones que ayuden al crecimiento económico. Prueba de ello es que sólo tres CC.AA. se han beneficiado del 40% de este Fondo (Andalucía 23%, Galicia 11% y Extremadura 6%), mientras que las regiones con mayor renta per cápita, como Baleares solo ha recibido el 0.72% y Navarra el 0.68%. Sin embargo, habida cuenta de que la definición y ponderación de algunas de las variables de distribución del Fondo, regulada en la Ley de 31 de marzo de 1984, ha venido produciendo en los últimos años, progresivamente, resultados en su reparto que puedan calificarse de imprevisibles y discordantes con el principio de solidaridad, el pasado mes de julio el Gobierno aprobó un nuevo proyecto de Ley del F.C.I.

Además de los motivos de orden interno debe aludirse a la conveniencia de que el Estado adopte, tras el ingreso en la Comunidad Económica Europea, una política regional coherente y armónica con la comunitaria, lo que exige la puesta en práctica de criterios de selectividad en las acciones de desarrollo regional. Concretamente las regiones que en 1989 se han beneficiado en mayor medida del FEDER han sido Andalucía, Castilla-La Mancha, Castilla-León y Asturias.

La solidaridad en el gasto público

La doctrina académica viene exigiendo desde hace más de un siglo que sean los gastos sociales los que tengan preferencia sobre otras rúbricas en los Presupuestos Generales del Estado, desde que en 1870 los socialistas de cátedra alemanes idearon el Estado del Bienestar.

Carlos Giner de Grado

Prescindiendo de proclamaciones o proyectos, éstos son los datos del destino de los recursos que hizo el Estado. Durante 1989 gastó 10 billones 864.100 millones de pesetas, lo que equivale a una media anual de 270.000 pesetas por cada español.

Analizando los principales objetivos del gasto del Estado en el pasado año se observa que se da un alto grado de concentración en un conjunto reducido de grandes objetivos, entre los que cabe destacar:

— La aportación del Estado a la Seguridad Social, destinada a completar la financiación de la sanidad y los complementos para alcanzar las pensiones mínimas del sistema, absorbió el 12.6% del gasto estatal, ya que descendió a 1.372.000 millones de pesetas.

— El gasto que el Estado realiza en Educación sumó 800.000 millones, lo que representa el 7.4%. Esta cifra, a pesar de su importancia, supone menos de la mitad de los gastos educativos de todas las Administraciones Públicas, ya que, para llegar al gasto total en educación, habría que añadir otro tanto correspondiente al que realizan las seis Comunidades Autónomas con transferencias educativas, y el de los Ayuntamientos y Diputaciones. La cantidad total destinada a educación sumaría más de un billón y medio de pesetas.

Reconociendo que cualquier Presupuesto General del Estado no puede atender cumplidamente a resolver las necesidades de todos y cada uno de los ciudadanos, lo cierto es que el destino dado a los recursos en el pasado año es paradigma de solidaridad y una prueba de que la Administración Central presta especial atención a los colectivos más desfavorecidos.

La Seguridad Social

Prueba manifiesta de este sentido de solidaridad, que tiene el Estado con los más desfavorecidos, es su creciente aportación a la Seguridad Social que se materializa fundamentalmente en las pensiones de jubilación, viudedad, orfandad e invalidez, y en la asistencia sanitaria, por medio del INSALUD.

Aunque estas prestaciones se financian, en parte, por las cotizaciones sociales de trabajadores y empresarios, dado que éstas no son suficientes para cubrir los costes totales de las mismas, el Estado aporta cada año fondos procedentes de los impuestos que recauda para cubrir la diferencia, aportación que representa casi 13 de cada 100 pesetas del gasto estatal.

Como un botón de muestra basta decir que la Seguridad Social pagó

La solidaridad fiscal

en 1989 pensiones a más de seis millones de personas, lo que supone 150.000 más que el año anterior. A lo largo de la década de los ochenta, el número de pensionistas de la Seguridad Social ha aumentado un 41%, y la pensión media del régimen general, el más importante por el número de pensionistas que a él pertenecen, ha pasado de 13.549 pesetas al mes a 48.243 pesetas/mes. Por otro lado, la pensión mínima de jubilación, que en el 1984 equivalía al 80% del Salario Mínimo Interprofesional neto, ha crecido hasta situarse en 1989 en el 94.4% de éste.

El coste de la asistencia sanitaria pública alcanzó en 1989 el billón 850.000 millones de pesetas, lo que supone más de 46.000 pesetas al año por cada español.

Solidaridad de la CEE con España

Las relaciones financieras con la CEE durante 1989 han tenido una repercusión en el Presupuesto General del Estado por importe de 291.562 millones de pesetas, equivalente al 2.7% de los gastos totales. No hay que olvidar que si España aporta a la Comunidad un porcentaje de nuestra recaudación por IVA y los aranceles que se cobran en las aduanas españolas sobre los productos importados de países no pertenecientes a la C.E.E., en contrapartida a nuestra pertenencia a la Comunidad, España recibe aportaciones procedentes de los Fondos Europeos: FEOGA, FEDER, Fondo Social Europeo, cuyo resultado final es un superávit a nuestro favor, de 162.584,6 millones de pesetas.

En el horizonte europeo

Los planteamientos actuales fuertemente marcados todavía de etnocentrismo, dentro de muy poco habrá que hacerlos en una perspectiva totalmente europea, que nos llevará a perder parte de nuestra soberanía fiscal y de atribución de los recursos propios de cada país, para integrarnos en un proceso de armonización de las normas fiscales. Esta merma de soberanía permitirá, sin embargo, alcanzar cotas más altas de solidaridad y de cohesión social.

Una de las características de Europa es su alto nivel de protección social. Para garantizarlo en el futuro, los países europeos deben encontrar soluciones para los desequilibrios estructurales. Esto es tanto más necesario, cuanto que la sociedad deberá satisfacer además, las necesidades de un número creciente de excluidos y de marginados, que ya no se benefician de formas tradicionales de solidaridad, debido principalmente a la dislocación de los vínculos tradicionales en las grandes metrópolis

Carlos Giner de Grado

urbanas. Ahora bien, la prosecución, en los países europeos, de un esfuerzo social marcado por la solidaridad no deberá efectuarse en detrimento de la eficacia económica. La competitividad mundial cada vez mayor, exige de hecho que los sistemas productivos mantengan los costes de producción en un nivel impuesto por los mercados internacionales. El reto que está planteado en estos próximos años es el de saber combinar nuestro esfuerzo productivo y nuestra mejora de la competitividad con este valor superior de la solidaridad tanto a nivel español y europeo como con los países del Sur.