

Criterios para una reforma fiscal

El profesor de la Universidad de Madrid Angel Melguizo acaba de aplicar a la España tributaria 1973 el siguiente texto de Schumpeter: «La historia fiscal de un pueblo es, sobre todo, una parte esencial de su propia historia general. El espíritu de un país, su nivel cultural, su estructura social, los hechos que pueden preparar su política, todo esto y más está escrito sin retórica alguna en la historia fiscal.»

Si somos consecuentes con esta observación, válida sin duda para el caso de España, hemos de reconocer que elevar el espíritu de nuestro país, mejorar notablemente su nivel cultural, sus estructuras económico-sociales y preparar el futuro político, guardan una estrecha relación con la mejora o reforma del actual sistema fiscal. Pero de nada sirve conocer el precio de una cosa si no se está dispuesto a pagar lo que cuesta.

Informaciones recientes han confirmado que en el mes de mayo el gran tema de la reforma tributaria o, mejor dicho, un informe sobre reforma fiscal se encontraba encima de la mesa de despacho del ex Ministro de Hacienda Monreal Luque. Esto explica que, al despedirse un mes más tarde, Monreal Luque dejara constancia, a modo de testamento, de su toma de conciencia de la actual problemática fiscal: «No hay duda—dijo el ex Ministro—de que la Hacienda Pública condiciona decisivamente toda acción política posible. Sin una Hacienda saneada, consciente, eficaz, es inviable una justicia distributiva, que se proyecte en los distintos planos de la convivencia nacional.»

La llegada de Barrera de Irimo al Ministerio de Hacienda inquietó a no pocos y dio ocasión a que se manifestaran las opiniones más opuestas. En uno de los extremos se encuentran quienes opinan, con Robert Funes, que es conveniente que «dejemos dormir la reforma fiscal». Y las razones poco convincentes de Funes son estas dos. En primer lugar, que Barrera de Irimo puede mejorar mucho la reforma fiscal proyectada, y en segundo lugar, que «todos los bienes que puede encerrar en sí misma no compensan el daño que en la moral y estímulo empresarial puede causar la confirmación del intento, en el que todos verán una finalidad recaudatoria vestida de solemnes llamadas a la conciencia social».

En el otro extremo se sitúan quienes son partidarios, como la revista «Situación», del Banco de Bilbao, de «una reforma fiscal que supere los dos vicios principales de nuestro actual sistema: imposición directa no efectiva e imposición indirecta predominante y muy compleja. Estos vicios—se argumenta—motivan un bajo nivel de imposición y una recaudación escasa en relación a las crecientes necesidades de gasto del Estado».

Quien haya seguido de cerca las declaraciones del nuevo titular de la cartera de Hacienda observará que ha optado por situarse en el centro, ni dejar «dormir» la reforma fiscal, ni precipitarla. «La rectificación del sistema tributario—declaró Barrera de Irímo a mediados de septiembre—no se puede hacer con saltos ni con precipitación...; yo lo que quiero es disipar cualquier duda diciendo que el sistema fiscal no debe ser en estos momentos un factor de incertidumbre que sobresalte a nadie, ante la preocupación inminente de que vayan a cambiarse los parámetros de la conducta.»

Si hemos leído bien, queremos entender que el tema de la reforma fiscal está anotado en la agenda de trabajo del Ministro de Hacienda. Lo que ignoramos es el día y la hora en que el anteproyecto elaborado por su equipo de colaboradores entrará en el orden del día del Consejo de Ministros. En ésta, como en otras materias, si la precipitación es un mal criterio, también lo es la excesiva lentitud. Por culpa de este pecado, no pocas reformas nacen a destiempo, por no decir muertas.

Sin embargo, aun siendo importante el «cuándo», es decir, la elección del momento adecuado, la historia fiscal de las tres últimas reformas, en apenas tres quinquenios, aconsejan dar primacía al «cómo», o lo que es lo mismo, a los criterios que deben inspirar cualquier intento de rectificar el sistema tributario. Por nuestra parte, queremos sugerir algunos.

1.—ELIMINACION DEL FRAUDE FISCAL

Si la capacidad de funcionamiento de un sistema fiscal hay que medirla, entre otros indicadores, por el grado de cumplimiento de los deberes fiscales que imponen las leyes, hay que reconocer que, a juzgar por el índice de evasión fiscal persistente, nuestro sistema tributario funciona bastante mal.

A nivel de especialistas en materia tributaria, de análisis sociológicos sobre la evasión fiscal y de la opinión bastante generalizada, se advierte una conciencia colectiva de que existe una desviación manifiesta de las conductas tributarias frente a la ley. Ante una realidad de este género, tanto el legislador, como, sobre todo, los responsables de la Hacienda Pública deben seriamente cuestio-

narse: el evidente fracaso del sistema fiscal para corregir el fraude, ¿es un defecto de la moralidad de los contribuyentes españoles o, más bien, un debilitamiento de la normativa fiscal y de su aplicación por la Administración?

Cualquiera que sea la respuesta, lo cierto es que no podemos seguir defendiendo ya una reforma fiscal, un sistema fiscal, que se propone la eliminación del fraude como un simple objetivo, un ideal o meta que hay que alcanzar. La eliminación de la evasión fiscal debe ser el primer criterio operativo a adoptar. Lo cual supone no una simple declaración programática, sino una opción bastante radical en favor de intensificar el control fiscal y, al mismo tiempo, renunciar en buena parte a seguir fundando nuestro sistema tributario en la «cooperación», en la «honorabilidad» y en la «honestidad» fiscales, que, de hecho, comprobamos no existen en grado suficiente.

Un cambio tal de perspectiva fiscal exige, como consecuencia lógica, dotar a la Administración fiscal de mejores medios y de una más eficaz ordenación, pues, como se ha repetido desde el Instituto de Estudios Fiscales, «sin una organización administrativa eficaz, apoyada en la firme y disciplinada base del tratamiento mecanizado e integrado de la información, no podrá romperse este círculo vicioso del fraude—escasa e injusta recaudación, escasa flexibilidad—» («Hacienda Pública», núm. 9, pág. 25).

2.—CAPACIDAD DE PAGO

El principio de justicia o equidad en la distribución de la carga tributaria sobre la sociedad es la base de todo sistema tributario. El nuestro no es una excepción, pero una cosa es fijar la equidad tributaria como un objetivo, un ideal a conseguir, y otra muy distinta, adoptarlo como un criterio operativo de política fiscal.

Recordamos ahora un texto muy significativo del ex Ministro de Hacienda señor Espinosa San Martín, al someter a la aprobación de las Cortes la Ley 60/1969, de 30 de junio, sobre modificaciones parciales en algunos conceptos impositivos. Dice así: «Mucho se ha hablado y se ha escrito sobre la equidad del sistema tributario... Pero este ideal existe y está vigente como un norte obligado de referencia para medir la validez moral de cualquier sistema tributario y es también una luz en el horizonte que nos señala la única ruta posible, y está bien claro que no debemos renunciar a ella» («B. O. C.», núm. 1.057, junio 1969).

Para que la equidad tributaria sea algo más que una «luz en el horizonte» es preciso que la reforma fiscal que se emprenda se apoye en el criterio más operativo de la capacidad de pago de

los contribuyentes, es decir, en el grado de satisfacción de las necesidades que las personas, los contribuyentes concretos, están en condiciones de alcanzar. Pues si bien es verdad que el principio de equidad tributaria significa dar un trato tributario igual a las personas que se encuentran en las mismas circunstancias, y trato tributario distinto a quienes se encuentran en circunstancias diferentes, sólo sabremos si dos personas se encuentran en iguales o distintas circunstancias adoptando el criterio de su capacidad de pago.

Volviendo a nuestro caso, no podemos decir que un sistema que parece tolerar un tan alto nivel de evasión fiscal, con una desigualdad ante el fraude, por lo que respecta a los trabajadores por cuenta ajena y funcionarios, funcione conforme al criterio operativo de la capacidad de pago de los contribuyentes.

Ahora bien, una reforma fiscal que trate de corregir la evasión fiscal no podrá dejar de implantar el criterio de la capacidad de pago con todas sus consecuencias. Establecer este criterio supone admitir que la capacidad de pago de los contribuyentes se ha de medir no sólo por la renta que percibe cada persona, sino, además, por el origen mismo de cada renta (rentas puras del trabajo, rentas del capital y rentas mixtas) y por la posesión o no de riqueza.

No hay duda de que una persona que posee una cierta cantidad de riqueza y percibe, además, una renta, tiene una capacidad de pago mayor que otra persona que obtiene la misma cantidad de renta, pero no posee la misma cantidad de riqueza.

El gran economista Kaldor, estudiando los países en vías de desarrollo, reconoce que, supuesto que los ahorros de la comunidad «están distribuidos más desigualmente que la renta, hay una tendencia inevitable—si no se corrige por el sistema fiscal—a que la riqueza de los dueños de mayores propiedades aumente a un ritmo más rápido que la riqueza en general». En consecuencia, la propuesta de Kaldor es que el Impuesto sobre la Renta se vea complementado por un Impuesto sobre la Riqueza, como «reconocimiento del hecho de que la capacidad de pago no puede medirse adecuadamente sólo por la renta o sólo por la riqueza». Entendida así la capacidad de pago, pensamos que es un criterio imprescindible de toda reforma fiscal que pretenda la equidad tributaria.

3.—PERSONALIZACION DE LOS IMPUESTOS

De todos es sabido que el objetivo fundamental de la imposición personal o directa es lograr una mayor igualdad y justicia en la distribución de la carga tributaria. La realidad es que el peso de los impuestos indirectos en España es casi el doble que el de los impuestos directos. La prueba la tenemos en que la partida

de impuestos indirectos, en el reciente proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1974, alcanza la cifra de 311.000 millones de pesetas, frente a los 172.900 millones de impuestos directos.

Es un hecho también evidente que el gran peso de la recaudación por impuestos indirectos recae de manera especial sobre los perceptores de rentas menos elevadas (los trabajadores por cuenta ajena), dada su mayor propensión al consumo. Para corregir esta situación, en la que proporcionalmente pagan más impuestos quienes menos perciben, es necesario que la reforma fiscal en proyecto acentúe más la personalización de los impuestos.

Como reconoció ante las Cortes el ex Ministro Espinosa San Martín, «las finalidades (de la Ley 60/1969, de 30 de junio) son fundamentalmente recaudatorias. Urgía obtener más recursos para atender a nuevos gastos, y ya que nuestro actual sistema no era capaz de producirlos, se hacía necesario retocarlo. No pretendimos en ningún momento abordar una nueva reforma tributaria».

Si la Hacienda española se sitúa en una perspectiva eminentemente «recaudatoria»—y tal parece ser la situación actual—, le resulta mucho más fácil, naturalmente, gravar las ventas, el consumo, etc., que gravar directamente a las personas. Precisamente por esto, juzgamos como algo imprescindible el que la próxima reforma fiscal adopte como uno de los criterios fundamentales el de la personalización de los impuestos. Pero este cambio de orientación en la política fiscal no se dará si no estamos convencidos, como el profesor Günther Schmolders, en su estudio de «Psicología fiscal comparada», de que en los países latinos (España es un país típicamente latino en materia tributaria) la tributación por ingresos y resultados se ha ido transformando casi en un impuesto sobre el objeto.

4.—REDISTRIBUCION Y FLEXIBILIDAD

De los tres criterios enumerados hasta este momento se deduce una consecuencia: mucho más importante que recaudar más es lograr recaudar mejor y con mayor justicia. Como un complemento, pues, de esos tres criterios básicos hemos de añadir dos criterios más que es preciso potenciar al máximo en la próxima reconfiguración del sistema tributario: redistribución y flexibilidad.

Cuando en una sociedad como la nuestra no se considera correcta la distribución de la renta y de la riqueza, sólo una política fiscal redistributiva puede transformar las actuales estructuras económico-sociales y, consecuentemente, promover una sociedad más igualitaria.

Si la política fiscal consiste en la eficaz programación de los ingresos y gastos públicos, así como de la relación entre ambos a través del presupuesto, puede suceder que el criterio de redistribución se aplique en el momento de distribuir los gastos públicos—el presupuesto—, pero no en el momento de distribuir los ingresos o, mejor dicho, las cargas tributarias sobre los contribuyentes.

Un claro ejemplo de cuanto acabamos de decir lo tenemos en esos 88.466 millones de pesetas—el 16 por 100 del total del presupuesto para 1974—que han sido destinados, por orden de preferencia, a aumentar las pensiones de clases pasivas, las aportaciones del Estado a la Seguridad Social, al mantenimiento de rentas agrarias, al P. I. O., al Fondo Nacional de Protección al Trabajo y al de Asistencia Social. Es evidente que el destino de esta cantidad trata de corregir la distribución de la renta «derivada del libre juego de la economía de mercado». Pero creemos que no basta esto, si el criterio fiscal de redistribución no es operativo previamente en el momento de distribuir las cargas tributarias. Si los tipos de imposición son regresivos, de poco sirven ejemplos tan laudables como el que hemos traído aquí con satisfacción.

En cuanto al criterio de flexibilidad, hemos de decir que, aun siendo más técnico, guarda estrecha relación también con los criterios señalados más arriba. De ahí su importancia. Una de las funciones de la política fiscal es la función de estabilización económica, pero ésta no tendrá lugar si nuestro sistema tributario es poco flexible.

El coeficiente de flexibilidad de un sistema fiscal suele medirse analizando la variación proporcional de la recaudación por los impuestos en relación con lo que varía la renta nacional de un país. En España, el coeficiente de flexibilidad es muy bajo en comparación con otros países como los de la O. C. D. E. Su elevación y, consecuentemente, su capacidad estabilizadora sólo se logrará con la eliminación del fraude fiscal, aplicando los tipos impositivos sobre bases bien estimadas o, lo que es lo mismo, potenciando al máximo los criterios enumerados de la capacidad de pago y de la personalización de los impuestos.

Finalmente, sólo nos queda aludir a dos criterios más políticos que técnicos, pero también válidos ante una próxima reforma fiscal, como son el de transparencia fiscal, que el Ministro de Hacienda ha prometido potenciar, y el de homogeneización de nuestro sistema fiscal con los vigentes o que se intenta implantar en la Comunidad Económica Europea. Lo que de ninguna manera nos parece admisible es seguir confundiendo lo que algunos han dado en llamar «evolución fiscal» con una rectificación del sistema tributario a corto y a largo plazo.