

RELACIONES ENTRE EL SISTEMA FINANCIERO Y EL SISTEMA FISCAL

José BORRELL (*)

INTRODUCCION

En unas jornadas como éstas, donde se dan cita tantos y tan calificados representantes del sistema financiero, parece obligado que la aportación del Secretario de Estado de Hacienda verse sobre las relaciones entre el sistema fiscal y el sistema financiero, sin ánimo alguno de pretender cubrir, de forma completa y satisfactoria para todas las opiniones, los múltiples aspectos de un tema tan complejo.

Tan complejo como importante y actual, porque las interacciones y las influencias mutuas de ambos sistemas condicionan, y condicionarán cada vez más, nuestras formas de organización social.

Como consecuencia del creciente y discutido papel del sector público, por una parte, y de la internacionalización del capital, por otra, las relaciones entre el sistema financiero y el sistema fiscal, entendido éste, en su sentido amplio, como conjunto de ingresos y de gastos públicos, nuclea las relaciones entre centros de poder, entre agentes económicos, entre países, entre clases sociales y entre territorios. El objetivo de la acción política es resolver ese y otros conflictos de intereses de forma pacífica, en un mundo cambiante caracterizado por una dinámica evolutiva como nunca se había vivido hasta ahora.

FUNCIONES Y CARACTERISTICAS DEL SISTEMA FINANCIERO EN SUS RELACIONES CON EL SISTEMA FISCAL

A través del sistema financiero, circulan los capitales y se generan rendimientos. Por el sistema fiscal circulan los recursos públicos, en su viaje de ida y vuelta desde la sociedad que los genera a la

sociedad que los recibe, con un coste de transformación asociado a la mayor o menor eficacia del sector público. Lo que le pase a un sistema le interesa al otro, tanto desde el punto de vista de los déficits públicos que hay que financiar como desde el punto de vista de las alternativas financieras que existen para soportar mayor o menor imposición en los rendimientos del capital. No en vano una buena parte de la ingeniería financiera que se ha creado en los últimos años, en los distintos mercados mundiales, se ha debido a razones fiscales. Y no en vano los proyectos de ley de impuesto sobre la renta y el patrimonio dedican especial atención y numerosos artículos a algo especialmente complejo como es la rentabilidad del capital financiero en sus múltiples manifestaciones.

Ambos sistemas tienen en común su profunda transformación, que se puede calificar de estado de crisis y de cambio permanente, el cual se desarrolla en un contexto de *internacionalización, de desregulación y de desimposición*. En español, estos conceptos suenan raro, porque en el fondo son traducciones de *internationalisation, regulation y detaxation*, tres características asociadas a la mayor movilidad del capital financiero, que se ha visto acelerada por el proceso de unión monetaria y económica europea y por la supresión de las fronteras fiscales.

El sistema fiscal, además, vive un proceso de redistribución y localización del poder político entre distintos centros de poder supranacionales y regionales, como consecuencia de los cambios en las instituciones y del marco político de nuestro país, que lo somete a un doble y contradictorio proceso. Por un lado, estamos transfiriendo soberanía a Bruselas, de forma que buena parte de las decisiones fiscales ya no las puede tomar el Estado español a través de las Cortes, y por otra parte, estamos fragmentando interiormente los instrumentos y los objetivos de política fiscal como con-

secuencia del proceso autonómico, tanto en la vertiente del ingreso como en la vertiente del gasto.

Si estos son los rasgos comunes a ambos sistemas, sus finalidades son, sin embargo, bien diferentes. A «la banca», apelación familiar del sistema financiero, se la suele considerar como un intermediario. Sin embargo, en mi opinión, ese sistema no puede actuar como un mero intermediario. El sistema financiero debe actuar fundamentalmente como un «garante», es decir, como un generador de garantías. El banquero, o el sistema financiero, no es un intermediario más o menos irresponsable, como lo son por esencia los intermediarios, sino que es un garante, por una parte, de los recursos que recibe en forma de depósitos, o de cualquier otra forma de manifestar la confianza en alguien a quien se entregan recursos y, por otra parte, de los créditos que asume. Es, por tanto, un agente que adquiere un doble riesgo: el riesgo de insolvencia de aquellos a los que ha prestado y el riesgo de iliquidez si sus cálculos temporales quedan fuera de plazos.

El sistema financiero juega el papel irrenunciable e irreemplazable de orientar los recursos hacia las actividades más rentables y seguras, concediendo créditos a unos y negándolos a otros. Por eso el sistema financiero, o «el banquero», no es un asegurador. El asegurador asume una función técnica porque aprecia riesgos de forma objetiva y los cubre estadísticamente. Sin embargo, «el banquero» no tiene una regla estadística para conceder o negar financiación. Por eso mismo, «el banquero» tampoco es un empresario. Cuando empieza a dejar de ser un prestador, para pasar a trabajar en comandita, está ocupando el lugar que le corresponde al empresario, lo que no es su papel. Y por haber olvidado, quizá, alguno de esos conceptos, se han creado en torno al sistema financiero de hoy en día una serie de peligrosas, y a veces catastróficas, situaciones —especialmente en Estados Unidos, como consecuencia del exceso en el proceso de desreglamentación—, constituidas por un conjunto de quiebras de cajas de ahorros y pérdidas de confianza en un conjunto de instituciones financieras, que son el resultado de la falta de sentido común de los responsables políticos, de los responsables financieros y también de los economistas teóricos.

Finalmente, quisiera referirme muy brevemente, desde este papel de orientador en la asignación de recursos, a los tres grandes elementos de crisis que el sistema financiero ha vivido durante la década de los ochenta, con especial repercusión e importancia para los sistemas fiscales y las haciendas públicas de los países occidentales: *la crisis de la*

deuda del tercer mundo, la crisis de la «innovación» financiera y la crisis, posiblemente por venir (y no quisiera ser premonitorio), de la financiación del sector inmobiliario.

Hasta 1982, se produce la acumulación de deudas del tercer mundo como resultado de una canalización no suficientemente estudiada de los petrodólares hacia las economías en desarrollo. Durante la mitad de los ochenta (en España, hasta fecha más reciente), aparece la innovación financiera —a la que el semanario *The Economist* se refería recientemente, con un lenguaje mucho más directo, como «prácticas malsanas»—, que ha consistido en operaciones casi megalomaniacas que han acabado conduciendo a los más brillantes innovadores a la cárcel.

Es de temer que la espiral especulativa de los precios de la vivienda pueda acabar provocando dificultades a algunos inversores y, a través de ellos, a sectores financieros poco precavidos. Tal parece ser el caso de algunos bancos americanos respecto a un fenómeno que esperemos que no se produzca en nuestro país.

LAS TRES FUNCIONES DEL SISTEMA FISCAL EN SU RELACION CON EL SISTEMA FINANCIERO

El sistema fiscal, por su parte, tiene funciones distintas, que se pueden resumir en tres, al viejo estilo de Musgrave: *estabilizar la economía; redistribuir la renta, y suministrar bienes y servicios públicos* que el mercado no es capaz de producir.

Función estabilizadora

Hay que poner permanentemente de relieve la importancia que va a tener la capacidad estabilizadora del sistema fiscal, porque el otro instrumento de la política económica, la política monetaria, vía tipos de interés, está perdiendo autonomía. Hemos transferido soberanía a Bruselas, y nuestra política monetaria será la que tenga que ser para mantener a la peseta dentro del SME. Cuando desaparezcan todos los controles a la movilidad de los capitales y las bandas de fluctuación se reduzcan, la política monetaria será mucho menos autónoma todavía. Cuando tengamos una moneda única y un *pool* de bancos centrales más o menos «independientes», la política monetaria habrá dejado de ser política, en el sentido de capacidad de actuar de una forma discrecional por parte de los poderes públicos de cada uno de los estados miembros. Eso coloca, más que nunca, a la política fiscal en el centro de

la capacidad estabilizadora de la economía, y levanta todo tipo de discusiones y comentarios acerca del carácter restrictivo o no de los presupuestos, del equilibrio entre el ingreso y el gasto público.

Si hiciéramos una pequeña encuesta y preguntásemos qué es un presupuesto restrictivo, la definición sería hartó variada. Difícilmente encontraríamos tres o cuatro economistas que se pusieran de acuerdo en cómo se mide de forma inequívoca el carácter restrictivo de un presupuesto. Cuando este debate se desarrolla en el gobierno, en las Cortes, en la opinión pública o entre los círculos de expertos, difícilmente se acepta que se está hablando de un concepto indefinido que para unos se mide en función de la evolución del déficit, para otros en función de la evolución del gasto público con respecto al PIB y para otros en función de la presión fiscal. Si elegimos la definición más robusta, y aceptamos que un presupuesto es restrictivo, respecto a anteriores ejercicios, cuando disminuye el déficit en términos dinámicos, es evidente que nuestra política fiscal ha evolucionado hacia una mayor restrictividad desde 1985. En dicho año alcanzamos un déficit de casi el 7 por 100 del producto nacional, y en 1989 fue del 2,7 por 100. En cuatro años se ha conseguido reducirlo a más de la mitad. El esfuerzo que esto significa para un país y la posible contradicción que ello implica con otros objetivos de la política fiscal no son baladíes. Sin embargo, en torno a esta disputa, a veces técnica y a veces extraordinariamente política, se va a jugar el destino de la política fiscal en los próximos años.

La función redistributiva

Con respecto al carácter redistributivo de la política fiscal, nos encontramos con el grave problema de lo que podríamos denominar la desfiscalización del ahorro, o la «deslocalización» de los productos financieros, lo cual plantea un problema político grave como consecuencia del desequilibrio que se va a producir, cada vez más, entre la carga fiscal que soportan el factor trabajo y el factor capital. En el límite, esta circunstancia obliga casi a preguntarnos si la Constitución Española es compatible con el mercado único europeo. Porque nuestra Constitución nos manda repartir la carga tributaria de acuerdo con la capacidad económica; hoy sabemos que de los individuos, aunque los legisladores de 1978 pensaban que ésta debía referirse a las familias, pero siempre de la capacidad económica. ¿Vamos a construir el mercado único con una libertad de movimientos del capital en unas condiciones que hagan imposible medir la capacidad económica de las personas? Si eso fuera así, habríamos anulado la posibilidad práctica

de hacer realidad el mandato constitucional; porque es imposible gravar la capacidad económica de las personas si no se conocen las condiciones en las cuales se desarrolla su actividad financiera y la capacidad económica que de ella obtienen o que por ella ostentan.

Y esto me lleva a las necesidades de información que el sistema financiero debe suministrar a la hacienda pública en el contexto nacional español y en el contexto de la Europa integrada, porque ésa es, sin duda alguna, una de las razones fundamentales por las cuales el proceso de integración europea puede encontrar escollos políticos que sean insalvables. No tenemos otro instrumento distinto de la política fiscal para redistribuir rentas, una vez que hemos aceptado la economía de mercado como la forma más eficiente de producir, aunque no sea la forma más eficiente de distribuir. Es evidente que hoy la política fiscal en España, a juzgar por las estadísticas, tiene una extraordinaria capacidad redistributiva, incluso más de lo que cualquier ciudadano informado puede pensar. El problema es saber si se redistribuye entre aquellos entre los que se debe redistribuir.

Hay 89.000 contribuyentes en este país —lo que representa el 1 por 100 de los contribuyentes— que declaran más de siete millones de pesetas anuales de base imponible y que aportan, nada más y nada menos, que el 20 por 100 de la recaudación; permítaseme repetirlo: el 1 por 100 de los contribuyentes aporta el 20 por 100 de la recaudación. De igual forma, podemos señalar como indicativo de concentración de la carga tributaria que, en números redondos, el 10 por 100 de los contribuyentes aporta el 50 por 100 de la recaudación por IRPF. O que 15.512 personas aportaron el año pasado a la recaudación del IRPF lo mismo que aportaron cinco millones de contribuyentes. Es evidente que el impuesto tiene una gran capacidad redistributiva cuando 15.000 contribuyentes aportan lo mismo que cinco millones. El problema está en si esos cinco millones de contribuyentes están colocados donde deben estar en la escala de renta real y, en consecuencia, si los 15.000 que efectúan la mayor aportación seguirían siendo los mismos 15.000.

Para poder resolver este problema, habría que aceptar socialmente que la aplicación del sistema fiscal depende fundamentalmente de la información de la que seamos capaces de disponer para aplicarlo adecuadamente. Por eso he dicho en alguna ocasión, y con ello no he querido ofender a nadie, sino simplemente describir una realidad, que el sistema financiero español tiene una pesada responsabilidad política a la hora de valorar la aplica-

ción práctica de las normas fiscales. Entre 1979 y 1984-1985, no suministró ninguna información a la hacienda pública acerca de las rentas y los patrimonios financieros, y ello, naturalmente, condicionó la aplicabilidad práctica de unas normas que, para que pudieran ser efectivas, necesitaban dramáticamente poder disponer de esa información, sin la cual no podían operar.

Con ello no estoy diciendo que se hubieran colocado al margen de las leyes, ni que hubieran hecho nada más que hacer uso de las posibilidades que la ordenación constitucional española les ofrecía; pero la larga resistencia del sistema financiero a hacer realidad el levantamiento del secreto bancario establecido por las leyes de la Reforma Fiscal de 1978 condicionó gravemente la viabilidad y eficacia práctica de ésta. Cuando, por fin, en 1984 falla el Tribunal Constitucional, es ya muy tarde para que esta aplicación se haga de forma ordenada y sin traumas.

He hablado de responsabilidad política porque, ahora que está tan de moda hablar de ello, quizá haya que recordar que responsabilidades políticas no las tenemos sólo los políticos —es decir, los que ocupamos cargos electivos—, sino todos aquellos que actúan en el seno de la sociedad esgrimiendo sus derechos, ejercitándolos y, por tanto, condicionando la aplicación real de los derechos y obligaciones de los demás. Tuvo que ser el Tribunal Constitucional, en 1984, y precisamente hoy la Audiencia Nacional, con el fallo referente a las obligaciones de información sobre operaciones de seguros, los que fueran, una vez tras otra, dejando claro que el derecho a la intimidad no encuentra razón para sobreponerse a las exigencias de información necesarias para garantizar el cumplimiento de las obligaciones tributarias de los ciudadanos de acuerdo con su capacidad económica. El problema es que ni nuestra Audiencia Nacional ni nuestro Tribunal Constitucional podrán imponer iguales obligaciones al sistema financiero luxemburgués.

Capacidad del Estado para suministrar servicios

La tercera función de la política fiscal es suministrar bienes y servicios públicos que el mercado no es capaz de producir. Aquí la gran pregunta es saber si la política fiscal en España genera suficientes recursos para la producción de estos bienes y de estos servicios públicos, y si esta producción es eficiente. Por mucho que confiemos en la eficacia del mercado, tenemos también que reconocer que la calidad de vida depende fundamentalmente de

bienes que no se compran ni se venden: la seguridad, la correcta administración de justicia, unos transportes colectivos bien organizados, una educación garantizada y una igualdad frente a la vejez y la enfermedad son productos que el mercado suministra mal, y que en algunos casos está intrínsecamente incapacitado para hacerlo. En cambio, la calidad de vida dependerá, cada vez más, de la capacidad que tengan los poderes públicos para suministrar estos bienes que consumimos todos los días; para acometer inversiones tanto más irrenunciables cuanto que la productividad de muchas inversiones públicas en España es hoy probablemente muy alta, más que muchas de sus alternativas. Sin olvidar que la estabilidad económica de un país depende, en buena medida, de que los poderes públicos puedan neutralizar las tensiones sociales resultantes de desiguales distribuciones de la renta.

Para ilustrarlo, baste con un dato: en 1982, las administraciones públicas españolas, cuando llegó al poder el PSOE, habían administrado, neto de intereses de la deuda, el 37 por 100 del producto nacional. Cifra de gasto público, neto de interés, que no debe confundirse con la presión fiscal. En 1989, otra vez neto de intereses de la deuda, las administraciones públicas han dispuesto del 38,5 por 100 del producto nacional. Eso quiere decir que entre 1982 y 1989 las administraciones públicas españolas han aumentado su capacidad para producir bienes y servicios públicos y redistribuir la renta en 1,3 puntos del PIB. En esos términos hay que medir el incremento real de la capacidad financiera para producir bienes colectivos de la que han dispuesto las administraciones públicas a lo largo de estos últimos siete años.

Es ciertamente relevante preguntarse si con esos 1,3 puntos más del producto nacional es posible hacer frente, de forma suficiente y eficiente, a lo que Felipe González ha llamado recientemente «las tres universalizaciones»: la universalización de la educación, lo que supone que ésta es la primera generación de niños españoles que habrán ido todos a la escuela; la universalización de la sanidad, y la universalización de las pensiones. Es posible que la respuesta sea negativa, porque el esfuerzo fiscal que ha hecho el país ha estado fundamentalmente destinado a un esfuerzo de saneamiento financiero de sus empresas públicas y de la forma de financiar sus déficit públicos, lo que ha absorbido casi cuatro puntos del PIB. Así, mientras que la capacidad de suministrar bienes que el ama de casa percibe como contrapartida a su esfuerzo tributario se ha limitado a esos 1,3 puntos del producto nacional, el sistema fiscal ha revolucionado

su demanda al sistema financiero, creando un mercado de deuda pública, inexistente en 1982, a través del cual se generan rendimientos financieros por un importe de más de tres puntos del PIB.

Aquí es donde entran en contradicción las exigencias del ajuste, las exigencias del rigor, las exigencias de la política fiscal como instrumento básico de la regulación económica, que obliga a una moderación en el gasto, con las exigencias de la política fiscal como instrumento de desarrollo social de un país, de equilibrio entre sus agentes y de provisión de lo que requiere una sociedad de corte europeo; es decir, dotada de servicios públicos y de un sistema de protección social universales.

Al mismo tiempo que nuestro sector público se sitúa en esta dimensión, el europeo medio ve cómo sus administraciones públicas gestionaron, en 1989, el 50 por 100 del PIB, lo cual marca una clara diferencia entre lo que nuestros socios son capaces de ofrecer desde el sector público y lo que nosotros, desde nuestra brevísima historial fiscal, hemos sido capaces de construir, y que se enfrenta ahora a los nuevos elementos de crisis del sistema fiscal.

TRES ELEMENTOS DE CRISIS DEL SISTEMA FISCAL

Si antes he hablado de algunos elementos de la crisis del sistema financiero, quisiera ahora referirme a tres elementos de crisis del sistema fiscal: *crisis de solvencia, crisis de valores, crisis de aplicabilidad*.

En primer lugar, *una crisis de solvencia*, porque la evolución de los déficit públicos desde la mitad de la década de los setenta ha demostrado la falta de elasticidad del sistema tributario para suministrar los recursos necesarios para financiar los gastos públicos que respondían a demandas sociales o a actuaciones compensatorias de la crisis económica. En el caso español, la coexistencia en el tiempo de la crisis energética de 1973 con la crisis política de 1975 hace que la hacienda pública entre no en bancarrota, pero sí en barrena; de forma que a finales de 1982 estamos ya en un déficit de casi seis puntos del PIB, que alcanza un pico en 1985 rozando el 7 por 100.

La crisis de solvencia del sistema fiscal se produce porque éste no es capaz de obtener la financiación necesaria para hacer frente a las demandas que recibe el poder político y que considera, acertada o equivocadamente, necesario satisfacer. Hoy, la sociedad española se ha olvidado de esta

factura que tiene comprometida con su pasado, y no se quiere acordar del decenio de amplios déficit públicos que generó, que nos han dejado un volumen de deuda que, sin ser todavía muy alta con respecto a los estándares europeos, sí lo es con respecto a la capacidad de nuestro sistema tributario.

El segundo elemento es una *crisis de valores*. El individualismo ha llegado a España dentro de la ola individualista y neoliberal que ha barrido el mundo occidental, incrementando la falta de conciencia colectiva típica de nuestra historia, el rechazo social a la progresividad impositiva y la quiebra constitucional con respecto a la tributación de la familia.

Ahora estamos buscando afanosamente el consenso político en torno a la nueva Ley del Impuesto sobre la Renta, pero hay que recordar que el consenso político no es garantía de constitucionalidad. La historia se ha encargado de demostrarlo, porque los mismos 350 diputados que votaron en el mes de noviembre de 1978 la Ley de Renta votaron, quince días después, la Constitución. Ninguno de los 350 diputados pensó que esa Constitución era incompatible con esa Ley, y durante los diez siguientes años ningún partido político interpuso ningún recurso de inconstitucionalidad. Mayor consenso que en 1978 no creo que podamos conseguir. Sin embargo, a pesar de ese consenso masivo, y a pesar de una aceptación absoluta de la idea de la familia como sujeto pasivo del impuesto, esa Ley resultó ser inconstitucional. Por tanto, permítanme que deba ser cauteloso acerca de los que opinan —más que opinar, pontifican— que tal o cual solución es o no es inconstitucional, y que tengamos todos que asumir el riesgo de esperar que en su día se pronuncie el Tribunal Constitucional, que es el único que puede decir si lo es o no lo es. Por eso, no me parece mal que la nueva Ley de Renta no entre en vigor hasta que, en su caso, se hayan podido resolver por el Tribunal Constitucional los posibles recursos que algún grupo político ya ha anunciado.

El tercer elemento es una *crisis de aplicabilidad*. Esta crisis, que se deriva de la internacionalización, nos vuelve a llevar a la pregunta: ¿es posible gravar el capital en el contexto financiero mundial hacia el que nos dirigimos? ¿Estamos dispuestos, en todos los países, a aceptar perder la neutralidad funcional del impuesto y, a través de ella, a perder la equidad y la eficacia para mantener la neutralidad geográfica?

Recientemente, el Ministro de Hacienda de Bélgica manifestó, en las reuniones de Bruselas, que su país se había visto obligado a aplicar una reten-

ción liberatoria del 10 por 100 sobre los rendimientos de las obligaciones y depósitos bancarios, porque el 10 por 100 era el coste friccional de mantener esos depósitos o invertir en obligaciones en Luxemburgo. Nos explicaba también que, en cambio, los dividendos siguen sometidos plenamente al impuesto sobre la renta; una barbaridad desde el punto de vista de la neutralidad funcional y desde el de la neutralidad fiscal de los diferentes productos financieros, que no tiene más que una explicación: los dividendos emigran menos que los intereses, porque quien los produce está mucho más anclado en el territorio. Este ejemplo muestra claramente cómo, para preservar la neutralidad geográfica, estamos sacrificando toda la neutralidad funcional y, a través de ella, la equidad en el tratamiento de las distintas rentas.

Este último elemento de crisis del sistema fiscal merece una reflexión retrospectiva, porque está especialmente relacionado con la evolución del sistema financiero, y nos lleva a recordar lo que podemos llamar el gran triunfo del mercado sobre los estados que se ha producido entre 1961 y los años más recientes. A principios de los sesenta, el sistema financiero internacional empezaba a estar profundamente exasperado por la multiplicación de las reglamentaciones administrativas que trataban de controlar su actividad, tanto en Estados Unidos como en Francia y Japón, hasta que llegó la gota que desbordó el vaso, cuando, en 1961, Estados Unidos estableció la famosa regulación «Q», que limitaba la libertad de los banqueros para retribuir sus depósitos. Entonces surgió una de esas ideas dignas del «huevo de Colón»: si es tan difícil trabajar con dólares en Nueva York y con yenes en Tokio, ¿por qué no trabajamos con dólares en Tokio y con yenes en Nueva York?

Así nacieron las euromonedas y los euromercados. Una vez que esta idea fue desarrollada con el impacto de la crisis de los petrodólares, empezó la gran expansión de ese mercado desregulado y desregulador, apátrida, que pasó, en veinte años, de una talla de cero a una talla de dos billones de dólares; es decir, ocho veces el volumen de las reservas de cambio de todos los países industriales. El siguiente paso fue instalarse en las Bahamas, con lo que este mercado financiero internacional, a partir de ese momento, no fue más que una masa de capitales que se desplazan a la velocidad de la luz, buscando una décima más de rentabilidad o guiados por una expectativa de apreciación o depreciación de los tipos de cambio. Ello condujo a una gran «desregulación», cuyo uso y abuso en la época de Reagan ha llevado a la crisis del actual sistema financiero americano. Pero, con

excesos o sin excesos, lo que era cierto es que no había elección posible: o uno se sometía a las reglamentaciones de su Estado, y en ese caso no era competitivo, o se liberaba de ellas, y en ese caso se sumaba a ese mercado «caliente», mercado que impuso su ley a los estados hasta que, poco a poco, éstos acabaron rindiéndose, cuando en 1986 Estados Unidos abolió la famosa regulación «Q». Pero el mal ya estaba hecho.

¿Es posible gravar esos capitales apátridas e infinitamente móviles? ¿Es posible administrar un IVA sin fronteras? Posible lo es, porque tenemos el caso del País Vasco y Navarra, que son dos haciendas distintas que no están separadas por una frontera fiscal. Pero si es posible es porque nos intercambiamos información; si no nos intercambiásemos información, sería imposible verificar que el IVA de la factura que descuenta a la hacienda central una empresa que presumiblemente lo ha pagado a otra localizada en Navarra realmente ha sido pagado a ésta. Alguna experiencia tenemos recientemente que demuestra que no todas las facturas se corresponden con transacciones realmente efectuadas. Pero si no nos intercambiásemos información, ni sería posible gestionar un IVA por haciendas distintas sin fronteras fiscales ni sería posible gravar el capital financiero.

Pero, una vez dicho esto, a continuación hay que constatar la realidad, que es la única forma de hacer una política sensata y posible. La realidad es que los hombres, como mucho, nos movemos a la velocidad del sonido (cuando cogemos un avión), pero el capital se mueve a la velocidad de la luz, porque basta apretar una tecla de ordenador para hacer aparecer en Copenhague lo que ayer estaba en Barcelona. Cuanto más móvil es un factor, más fácilmente escapa al impuesto. Y hoy el capital es más móvil que el trabajo, y por eso le resulta más fácil escapar al impuesto. Esto es una realidad técnica, algo como la ley de la gravedad; no puede negarse ni valorarse moralmente. La ley de la gravedad no tiene valor moral, simplemente existe y actúa.

Frente a esta situación, es evidente que los estados, que crearon el mercado apátrida de capitales, tienen hoy también la obligación de coordinarse políticamente si no quieren minar las bases, no ya de una economía sólida y eficiente, sino incluso de la democracia. ¿Cómo es posible imaginar una sociedad donde el capital escape a toda imposición y donde los estados, sometidos a la presión de las necesidades sociales, obtengan sus recursos única y exclusivamente del factor trabajo? Tarde o temprano habrá un acuerdo internacional que con-

siga evitar esta situación, y no creo que esté pidiendo una utopía, porque ya hay un precedente. Hubo otra época en la cual la anarquía de los mercados financieros conducía al mercado hacia una solución de tipos de interés cero. Aunque parezca imposible, así fue. El desequilibrio entre demanda y oferta de capitales conducía, por exceso de ahorro, a una situación de tipos de interés cero en los mercados internacionales, y se creó un consenso en los países de la OCDE que permitió establecer niveles mínimos en los tipos de interés que tenían que ser respetados en los créditos internacionales.

Ahora nos hace falta un nuevo consenso para establecer la imposición mínima sobre rendimientos del capital si no queremos minar las bases mismas de la convivencia, que ha superado el antagonismo sociológico entre capital y trabajo, encontrando un camino de consenso y concordia entre esos factores, protagonistas de un siglo de discordias civiles. Puede ser que ahora estemos asistiendo, quizá sin darnos cuenta, a un proceso que pone las bases de un nuevo antagonismo que, tarde o temprano, generará una nueva lucha de clases si no se pone remedio a esta situación.

LOS PROBLEMAS PRESENTES

Desde la perspectiva de las relaciones entre el sistema financiero y el sistema fiscal, tres me parecen ser los problemas estructurales más relevantes del sistema fiscal: la *relación entre ahorro y fiscalidad*, las *demandas de «regularización fiscal»* y la *descentralización territorial* en las tomas de decisiones de política fiscal, como consecuencia de la desagregación de las políticas fiscales entre las distintas instituciones españolas, entre el Estado central o entre la Administración central del Estado y las comunidades autónomas.

La fiscalidad y el ahorro

Tenemos planteados hoy en nuestro país una serie de problemas relativos a la tributación del capital, en ese contexto de internacionalización al que antes me he referido, que conducen a una polémica, a veces técnica y a veces política, sobre la fiscalidad del ahorro y sobre la relación que pueda haber entre ahorro y presión fiscal.

El tema de la fiscalidad del ahorro, o del impacto de la fiscalidad sobre el ahorro, constituye el núcleo de la interacción entre el sistema fiscal y el sistema financiero. El ahorro es la materia prima del sistema financiero, y todo sistema productivo

quiere tener las materias primas más baratas posibles. La fiscalidad de los rendimientos del capital es un elemento que encarece la materia prima del sistema financiero. Algunos piensan incluso que impide que se produzca esta materia prima. Este es un tema absolutamente complejo, lleno de matices, donde habría que intentar huir de las simplificaciones abusivas, o de las tesis preconcebidas, y hacer todo el esfuerzo intelectual posible para tratar de explorar una relación sobre la que se han escrito ríos de tinta y sobre la que, hoy por hoy, los economistas, como tales, no podemos pronunciarnos de una forma determinante en uno u otro sentido, como creo que se deduce de la lectura de los estudios de prestigio internacional al respecto.

El Ministerio de Economía y Hacienda, preocupado por este problema, ha encargado una serie de trabajos sobre los cuales quisiera adelantarles algunos elementos de referencia. Lo primero que hay que reconocer es que la tasa de ahorro en España ha tenido una evolución ascendente en los últimos años. El ahorro de la economía española no disminuye, como podría parecer según algunas opiniones, sino que aumenta, incluso de forma notable, si se le compara con la evolución en otros países. La tasa de ahorro de la economía española era del 25 por 100 del producto nacional en 1964, y en 1989 ha sido del 27,7 por 100. Por tanto, en el largo plazo, casi un cuarto de siglo, se ha mantenido entre el 25 y el 22 por 100 del producto. Pero si miran la historia corta, verán que el punto más bajo de la tasa de ahorro española se produce en 1982, y que desde entonces hasta ahora la tasa de ahorro bruto de la economía nacional no ha hecho sino subir. En 1982 alcanza su punto más bajo, el 18,8 por 100, habiendo llegado a perder siete puntos con respecto a 1964. Desde entonces, sube desde el 18,8 hasta el 22,7 por 100; así pues, hemos asistido a casi una década (1981-89) de crecimiento de la tasa de ahorro de la economía nacional, que es lo que realmente impone una restricción a la actuación de la política fiscal y lo que realmente condiciona el esfuerzo inversor del conjunto de la economía.

Naturalmente, es necesario estudiar la desagregación de este ahorro entre ahorro público y ahorro privado, y la desagregación del ahorro privado entre ahorro familiar y ahorro empresarial. Esta última desagregación es muy difícil de hacer; existen problemas de medición e incluso de definición del fenómeno, porque las familias son propietarias de las empresas, y a veces son ellas mismas los empresarios. Si nos referimos a la tasa de ahorro privado medida en términos de la proporción de la renta disponible del sector privado que es ahorra-

da, observamos que, en ese cuarto de siglo, su estabilidad es muy notable. Estamos ahora en el 24,1 por 100, y se ha mantenido en el entorno del 25 por 100 a lo largo de casi veinticinco años.

Basándonos en los estudios que el Ministerio de Economía y Hacienda ha efectuado, por medio de análisis sin ninguna posición *a priori*, creemos deducir que la presión fiscal ha podido influir en el ahorro familiar, provocando, sobre todo, una transferencia de capacidad de ahorro entre familias y empresas por el desplazamiento de ahorro desde el sector privado familiar al sector privado empresarial. Sin embargo, no parece que en España —como tampoco parece que haya ocurrido en otros países— tengamos un impacto significativo de la presión fiscal sobre la tasa de ahorro privado. Sobre la tasa de ahorro familiar seguramente influyen factores de muy difícil medición —tales como la demografía, la desinflación, las expectativas de mayor renta y los cambios en los hábitos socioculturales—, cuyo efecto puede ser más determinante que el de la rentabilidad neta del ahorro. Por ello, el Ministerio de Economía y Hacienda, aquí como en otros países, sigue pensando que la mejor forma de aumentar la tasa de ahorro nacional es aumentando la tasa de ahorro público. En todo caso, es importante insistir en que la recuperación de la tasa de ahorro público se ha efectuado sin afectar negativamente a la del sector privado.

La regularización fiscal

El segundo tema que hace referencia a los problemas financieros y fiscales de nuestro país lo constituyen las demandas de «regularización» fiscal, concepto en torno al cual se ha tejido una serie de disquisiciones semánticas que inducen a la confusión. Seguramente, en este momento, no acaba de distinguirse adecuadamente lo que es una «regularización de balances» de lo que es una regularización por afloración de activos ocultos o de rentas que han escapado a la tributación, y de lo que se suele llamar una amnistía, en el sentido de perdón de las cuotas tributarias. Es un gran tema de la sociedad española, que viene condicionado, entre otras circunstancias, por la existencia de productos financieros atípicos con respecto a la filosofía de la reforma de 1978, aunque quizá no tan atípicos con respecto a las prácticas financiero-fiscales de otros países, con los cuales, por cierto, nos queremos homologar. El debate, que está en la calle, y que debiera estar en el Parlamento, debe responder a una situación real de nuestra economía. No puedo por menos de repetir las ideas que el Ministro de Economía y Hacienda expuso en las Cortes, cuando dijo que si esa demanda responde

a la existencia de un problema en la economía nacional, debe ser debatido por quien puede hacerlo, que son los legisladores, a partir de las iniciativas de los grupos parlamentarios que han manifestado su preocupación por este problema, y que han condicionado su participación en el debate de la nueva Ley del IRPF a que se tomen en consideración sus inquietudes y propuestas. Que las hagan, pues las escucharemos con mucha atención.

Cuando se estudian las experiencias internacionales que se han producido en este terreno, es revelador observar que este tipo de prácticas se dan con alguna frecuencia en el mundo occidental. En los años ochenta, más de la mitad de los estados americanos de la Unión han ofrecido, en uno u otro momento, una posibilidad excepcional de regularizar situaciones fiscales. Hay, por lo menos, cuatro países europeos que lo han hecho en esta década, y finalmente hay algunos países sudamericanos que lo hacen cada par de años. Lo realmente importante es distinguir que unos y otros hacen cosas distintas bajo la denominación común de un proceso de «regularización», con procedimientos, objetivos y resultados bien distintos.

Pero lo que creo que es significativo observar en estos casos es que lo que básicamente han hecho, la mayor parte de las veces, países a los que a uno le gustaría que España se pareciera en la seriedad y solidez de sus prácticas administrativas y del respeto a las Leyes es instaurar, por un período transitorio y limitado, lo que en España conocemos como declaraciones complementarias. Es decir, la posibilidad de pagar hoy los impuestos que no se pagaron ayer, sin incurrir por ello en ninguna clase de penalización, pero sin obtener ninguna minoración de la cuota adeudada. Si eso es lo que se entiende en el mundo occidental por regularización o por la posibilidad de ponerse a bien con Hacienda, como se suele llamar en el lenguaje coloquial, entonces no hay que hacer nada distinto de lo que hay, porque esta posibilidad existe, y a veces es utilizada masivamente, como ha ocurrido en los episodios de primas únicas y cesiones de créditos.

Pero supongo que lo que se está tratando de plantear es, sin duda alguna, una cuestión distinta, que no se llega a formular. Pues bien, tiempo habrá para que en el debate parlamentario de la Ley de Renta, o de la Ley de Presupuestos, o de cualquier otra norma, la sociedad española analice el problema que parece tener, y que va a constituir, sin duda, un punto de fricción, quizá un punto de solución, o por lo menos de encuentro, entre las situaciones financieras y las situaciones fiscales de todos los contribuyentes.

La descentralización fiscal del Estado

Dedicaré los últimos párrafos de este trabajo a referirme brevemente al problema que he llamado antes de la «desagregación» de la política fiscal a distintos niveles políticos en nuestro país.

Como consecuencia de la descentralización fiscal del Estado, vivimos en un país donde dos terceras partes de la inversión pública no las hace el Estado central, sino las comunidades autónomas y los ayuntamientos. La inversión pública es un instrumento fundamental de la política económica, pero hay que saber que dos terceras partes de ese instrumento están en manos de las comunidades autónomas y las corporaciones locales. Sólo una tercera parte es todavía administrada por el Ministro de Economía y Hacienda, que cree que es el responsable de la política económica —y lo es—, pero sólo dispone de un tercio de ese instrumento fundamental que es la inversión pública.

Desde otra perspectiva, la del déficit público, también es muy importante señalar que si las cosas van como prevemos, en 1991, aproximadamente el 50 o el 60 por 100 del déficit público total será un déficit producido en las administraciones territoriales, es decir, corporaciones locales y comunidades autónomas.

Si a eso sumamos la posibilidad de establecer iniciativas legislativas que pueden distorsionar las condiciones en las que se desarrolla la vida fiscal de las empresas, a través de la adopción de decisiones trascendentes en materia fiscal (como puede ser la actualización de los valores de los activos registrados contablemente), resulta que nuestro país se encuentra en una tesitura compleja —que, tarde o temprano, tenía que manifestarse— como consecuencia de la contradicción que existe entre las cesiones de soberanía a Bruselas, por una par-

te, y el desarrollo de la autonomía financiera de las comunidades autónomas, por otra.

No es de extrañar que se produzca una situación en la cual el ejercicio de esta autonomía financiera pueda entrar en colisión con la unicidad de la política económica de un país, y no ya siquiera de un país, sino del conjunto de doce países. En esas coordenadas, en la capacidad que tengamos, dentro de la vieja piel de toro, de ponernos de acuerdo con sensatez y serenidad, estableciendo limitaciones al ejercicio de los derechos de algunos (o lo que algunos creen que son sus derechos) para conseguir una homogeneidad y una coherencia de la política económica, y más allá de los Pirineos, entre Gibraltar y Copenhague, para conseguir acuerdos que permitan repartir las cargas tributarias con justicia y eficiencia entre todos los contribuyentes, es donde nos vamos a jugar el destino de esa Europa en la que nos queremos integrar.

Una Europa que se caracteriza por tres circunstancias que los españoles siempre hemos deseado: un alto nivel de desarrollo económico y de bienestar; unas libertades democráticas reconocidas y ejercidas, y un alto nivel de protección social. Esas tres características son las que diferencian a Europa de otras partes del mundo, que a veces tienen dos de las tres, pero que, por no tener las tres, no son lo que a nosotros nos gustaría ser.

Ojalá que el sistema financiero y el sistema fiscal sean capaces de trabajar conjuntamente en la construcción de un mundo caracterizado por esas tres virtudes.

NOTA

(*) Texto revisado de la conferencia de clausura de las IX Sesiones de Trabajo de Tesorería, pronunciada en Pamplona en noviembre de 1990.