

## Libros

---

**Sociedad, impuestos y Gasto Público. La perspectiva del contribuyente**, de Francisco Alvira Martín, José García López y M<sup>a</sup> Luisa Delgado Lobo. Colección Monografías; Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2000; 235 páginas.

El libro publicado recientemente por la editorial CIS, y cuyos autores son Francisco Alvira, José García López y M<sup>a</sup> Luisa Delgado, es un trabajo no sólo riguroso sino también oportuno en estos momentos de cambios profundos en el sistema fiscal español y, en general, en el Estado de Bienestar referentes, como señala el profesor Victorio Valle en su prólogo, a la dimensión del sector público, la relación de lo público y lo privado y la naturaleza y efectos de la progresividad fiscal.

Un primer valor del trabajo es su *naturaleza multidisciplinar*. La Hacienda Pública, el Estado Fiscal, exige un entrecruce de enfoques teóricos y metodológicos para su adecuada comprensión: la historia, la economía, la sociología, el derecho, por mencionar algunos de ellos, son necesarios para entender la complejidad de las funciones del Estado contemporáneo y sus relaciones con los grupos y clases sociales de la sociedad civil. El libro que nos ocupa se sitúa en un enfoque concreto como es el de la *sociología financiera o fiscal*, así como en el de la psicología fiscal, ya que mediante su concurso se analizan, como señalan los autores, la justicia y la moral fiscal, las preferencias colectivas por determinados gastos públicos, la elaboración del presupuesto y los intereses y pugnas que ello concita, y las relaciones entre el contribuyente y la Administración Fiscal, entre otros. Sin ese enfoque multidisciplinar no es posible analizar y comprender de manera rigurosa los problemas, contradicciones y desarrollo de la Hacienda Pública tal como hace decenios explicaba uno de los padres de la sociología fiscal, Shumpeter.

En segundo lugar, el libro desarrolla un primer capítulo sobre el *desarrollo teórico de la sociología financiera*. Es un capítulo no sólo necesario para comprender la complejidad de los fenómenos financieros del sector público sino también oportuno desde el punto de vista del propio desarrollo teórico de esta disciplina. Hacía tiempo que no se retomaba el bagaje teórico pluralista de la disciplina. A mitad de los años setenta, en plena pretransición política y cuando la necesidad de la reforma fiscal se planteaba de manera activa desde el Instituto de Estudios Fiscales, hubo un período de esplendor, si cabe el adjetivo, en el desarrollo de la so-

ciología fiscal del que es un exponente el número 34 de *Hacienda Pública Española* de 1975. Autores como García López, Alvira Martín, Murillo Ferrol, Rodríguez Bereijo, sin ánimo de agotar la lista, introdujeron en España la bibliografía extranjera existente sobre sociología fiscal, alguna de ella clásica como la sociología financiera italiana. La traducción de selectos trabajos de Schumpeter, Schmolders, Goldscheid, Katona, Puviani, Buchanan, Wildavsky, entre otros, forma parte de esta incorporación de la teoría sociológico-fiscal al bagaje del conocimiento científico español. Una vez puesta en marcha la reforma fiscal, consolidado su desarrollo en los años ochenta e iniciada la desilusión fiscal, casi en paralelo al desencanto de la democracia, los problemas fiscales, sin dejar de ser cruciales, pasan a un plano más modesto en favor de problemas urgentes como el desempleo y la consolidación del Estado de Bienestar. Podría decirse que la sociología fiscal y financiera queda en parte comprendida dentro de lo que podríamos denominar como política social y políticas públicas, no sólo en España, sino en general en los países de nuestro entorno ya que, como dicen los autores, la "sociología fiscal queda relegada al limbo de los justos" y el predominio de un enfoque economicista de la Hacienda Pública parece sólo permitir el análisis de la opinión pública ante la carga fiscal y el gasto público. Ello compensado en parte con las aportaciones de la sociología política y la política social al análisis de las políticas públicas y del Estado de Bienestar.

Por ello, este primer capítulo es de agradecer por parte del lector pues no sólo supone un recordatorio de planteamientos teóricos rigurosos, algunos de ellos clásicos, sino que también pretende estimular dicho desarrollo tal como se señala en el epígrafe "El retorno de la sociología fiscal". Es decir, la sociología fiscal no es sino el estudio de los procesos sociales complejos y contradictorios que subyacen al desarrollo de la fiscalidad y el gasto público o como señala Campbell, citado por los autores, las complejas interacciones sociales y contextos institucionales e históricos que relacionan Estado y Sociedad.

Como era de suponer, con el apoyo de un plural marco teórico, los autores analizan, fundamentalmente en base a encuestas de opinión y fuentes secundarias, la dinámica del gasto público (capítulo 2) y la fiscalidad (capítulo 3), esto último con particular énfasis como lo demuestra el hecho de que ocupe casi la mitad del libro.

En el análisis de *la opinión pública española ante el gasto público* los autores abordan los problemas claves de la sociología financiera: cuál es el papel del Estado, qué tipo de servicios debe proporcionar, cuál es el impacto de los mismos. La idea básica de los autores es que sin comprender el papel del presupuesto, de los ingresos y gastos en la vida diaria de los ciudadanos y las creencias sobre los objetivos y volumen del presupuesto poco se puede entender hoy en día sobre la realidad económica y política de un país.

Muy oportunamente los autores recuerdan que la problemática sociológica del gasto público tiene un nombre: la transformación del Estado Liberal en Estado de Bienestar y la actual reestructuración del último bajo el impacto de la globalización, el cambio sociotécnico y las nuevas actitudes ciudadanas ante la acción pública. Se señalan con acierto algunos de los dilemas de la acción pública hoy: por una parte, los Estados de Bienestar no han sufrido retrocesos importantes, ya que los ciudadanos siguen apostando por un modelo general de servicios universales pero, por otra parte, los cambios sociales y políticos de los últimos lustros están reorientando el Estado de Bienestar a favor de una mayor privatización y descentralización de la acción pública, tendencias centrifugas que tienden a deteriorar ideológica y políticamente la tradicional presencia del Estado de Bienestar.

Uno de los elementos de dicha relativa privatización es la contradicción creciente actual entre el ciudadano contribuyente/ciudadano consumidor. Como *ciudadano contribuyente*, se refuerza la idea de resistencia fiscal, ya que se considera que se pagan muchos impuestos –al menos por parte de las clases medias urbanas– y que, además, existe mucho fraude, que corregido, frenaría el aumento de la carga. Como *ciudadano consumidor*, se ha producido una progresiva sustitución del primero por el segundo, dando mayor importancia a la satisfacción del cliente que a los derechos del ciudadano, favoreciendo un modelo de Estado de Bienestar de financiación pública y gestión privada a la vez que la desconfianza sobre el futuro del Estado de Bienestar, en parte magnificada por los medios de comunicación, favorece la creación de sistemas privados complementarios de bienestar (pensiones, seguros médicos, etc.). Entre ambos tipos de ciudadanos, si se nos permite utilizar de manera tentativa tal diferenciación, no existe correspondencia exacta. Ningún contribuyente hace, y difícilmente puede hacer, un balance fiscal racional entre costes y beneficios fiscales, ya que entre ambos existe una relación compleja y ambivalente en la que el balance personal y social no suelen coincidir.

El análisis de las opiniones públicas ante el gasto público permite a los autores extraer una clara conclusión: *“el arraigo que tiene en España el Estado de Bienestar. Desde la primera encuesta en 1974 a la última de 1999, aumentar el dinero para financiar el núcleo duro de los gastos de distribución ha sido una permanente aspiración de la opinión pública”* (pag. 95). De hecho, el tamaño del Estado de Bienestar español se ha acercado progresivamente a la tendencia media de los países del entorno de la UE. Se preguntan los autores cuál es el nivel de protección social considerado suficiente por la opinión pública. En el día de hoy pare-

ce que se puede afirmar que existe aún una apuesta por la protección social, máxime cuando nuestro modelo de protección social es universalista pero de una relativa baja intensidad protectora que afecta a la calidad de las prestaciones y a una eficaz redistribución de la renta. Pero tal aseveración debe ser matizada y los autores lo hacen con detalle demostrando que las actitudes ciudadanas en esta tema son ambivalentes. Veamos de manera sintética la esencia de tal ambivalencia.

Por una parte, una gran mayoría de los ciudadanos (60 por 100) sostiene que el Estado es responsable del bienestar de todos los españoles y, por tanto, apuesta por un sector público amplio y capaz de solucionar problemas y reducir desigualdades, aunque la función de redistribución de la renta tiene un escaso apoyo. Por otra parte, si este objetivo supone incrementar los impuestos se produce un desacuerdo –el 70 por 100 de los españoles en 1999 no están dispuestos a pagar más impuestos para conseguir los objetivos de bienestar colectivo– de forma que la lucha contra el fraude fiscal, la progresividad fiscal y una mejor gestión de los recursos existentes deberían ser suficientes para cumplir el objetivo. Es decir, el Estado debe intervenir activamente en el objetivo del bienestar colectivo por razones tanto históricas (desconfianza hacia el mercado para cumplir este objetivo) como actuales que tienen que ver con el pacto implícito, actualmente sometido a cambios importantes, entre clases medias urbanas y trabajadores cualificados a favor de políticas de solidaridad y, en concreto, las que se relacionan con la educación, la asistencia sanitaria y las pensiones.

Estas opiniones ambivalentes no suponen que el gasto público sea objeto de debate o conversación en la vida cotidiana, ya que ni siquiera el debate parlamentario tiene la relevancia que debería tener –ocupa un plano muy secundario del debate político institucional –pero sí es cierto que la opinión pública reacciona positivamente, bien ante las nuevas ilusiones fiscales (la redenominación de los gastos de defensa y de policía para adecuarse a las demandas de pacifismo ante el exterior y seguridad ciudadana en el interior) bien apoyando demandas nuevas de determinados gastos como son los referentes al medio ambiente.

Nuestros ciudadanos apoyan el Estado de Bienestar de manera generalizada. Sin embargo, y al mismo tiempo, manifiestan una desconfianza nada desdeñable de su acción tributaria y de su gestión del gasto público. El Estado es necesario para el bienestar colectivo pero el balance que se hace de la ecuación impuestos pasados y servicios recibidos es negativo doblemente, ya que los ciudadanos sostienen (54 por 100) que hay un balance negativo entre impuestos y gastos públicos a nivel general de la sociedad. Balance que es también negativo cuando es de tipo personal. En este balance late la historia de nuestra hacienda pública y el imaginario colectivo sobre la misma que lentamente ha ido cambiando pero manteniéndose a lo largo del tiempo la doble ideología de apoyo al Estado de Bienestar y de balance escasamente positivo de su intervención fiscal. La existencia del fraude, la crítica a la gestión de los servicios públicos y el desequilibrio percibido entre programas son las razones de este balance pesimista de que se paga más de lo que se reci-

be, lo que no es sino una mezcla compleja de realidad e ideología. Ello no obsta para que los ciudadanos defiendan la necesidad de gastar más dinero en programas sociales como vivienda, medio ambiente, enseñanza y pensiones. Eso sí, mejorando la gestión y sin aumentar la carga fiscal.

El apoyo ciudadano a favor de las prestaciones sociales y servicios del Estado de Bienestar precisa de una base fiscal suficiente y amplia que lo haga posible. Los autores analizan la naturaleza de la reforma fiscal en el extenso y detallado capítulo tercero tanto a nivel histórico como en sus desarrollos recientes. Para el estudio de los problemas de la Hacienda Pública el análisis histórico-sociológico de la reforma fiscal de 1977 será muy estimulante, ya que se pone de manifiesto cómo la *transición política* a la democracia desde un régimen de dictadura implicaba una correlativa e ineludible *transición fiscal* desde un sistema que no cumplía los requisitos básicos de un sistema fiscal moderno basado en los criterios de igualdad, justicia, proporcionalidad, generalidad, suficiencia, transparencia y comodidad. Las capas medias y trabajadoras urbanas apostaban a mitad de los años setenta al mismo tiempo por la *democracia política* y la *reforma fiscal* como fundamentos de legitimación y desarrollo del Estado de Bienestar en España. Sin reforma fiscal la democracia política hubiera sido una institución vacía, ya que los derechos sociales no hubieran podido materializarse ni se hubiera podido acometer la modernización del Estado y la construcción del Estado de las Autonomías ni tampoco la transición desde el modelo de crecimiento de los años setenta al complejo modelo de crecimiento de la actualidad en el que la integración europea y la globalización han reconstituido las funciones y poderes del Estado nacional. Nunca se insistirá lo suficiente, y los autores aportan detallados argumentos empíricos, en la contribución de la reforma fiscal a la legitimación política material de la democracia y a la redefinición de los objetivos del Estado en el momento de agotamiento coincidente del modelo de crecimiento franquista y del sistema fordista de producción.

Con esta transición fiscal finaliza en parte la tradicional anomia fiscal de los españoles produciéndose efectos positivos en cuanto a la fiscalidad de la imposición directa, sobre todo el IRPF, que se generaliza, hace aumentar la base imponible y aumenta la cuota íntegra, si bien el incremento de la presión fiscal no podrá evitar un creciente déficit público y una extensa deuda pública para poder financiar las crecientes y legítimas demandas de los ciudadanos cuando concurren al mismo tiempo la extensión del paro, el envejecimiento de la población y un cambio sociotécnico profundo.

El análisis de la fiscalidad tiene muy distintas y complejas facetas a las que aluden los autores. Aquí sólo enfatizaremos algunas de ellas, invitando al lector a que profundice en las mismas. Nos referimos en concreto a los límites de la *presión fiscal*, la *justicia fiscal*, el *fraude* y las *relaciones del contribuyente con la Administración Tributaria*. Analizadas conjuntamente y de manera sintética podrían ser interpretadas como la combinación compleja de *normalización tributaria* y *desilusión fiscal selectiva*, ya que el pago de impuestos

es una realidad generalizada pero, al mismo tiempo, el sentimiento de injusticia fiscal y persistencia del fraude justifican una resistencia al aumento de la presión fiscal sobre los realmente contribuyentes como son las clases sociales urbanas: trabajadores y cuadros medios y superiores.

La presión fiscal objetiva ciertamente aún tiene margen de recorrido en comparación con parte de los países de nuestro entorno (UE), dado nuestro intenso crecimiento económico y las necesidades colectivas del futuro inmediato, pero las tendencias internacionales están frenando e incluso reduciendo dicha presión, lo que se traduce en tarifas máximas del impuesto sobre las rentas más reducidas (por ejemplo, la reforma fiscal alemana de julio de 2000) y a favor de la fiscalidad indirecta, ciertamente más regresiva e injusta. Ello ha coincidido con un sentimiento de elevada presión subjetiva –que en los últimos años se ha moderado no sólo en España (entre 1994 y 1999 se ha reducido en trece puntos porcentuales la presión fiscal subjetiva) sino también en los países de nuestro entorno– como reflejo de la resistencia fiscal de las clases medias urbanas. Sin embargo, se ha elevado la presión fiscal indirecta, es decir, ese conjunto de costes que supone la declaración: costes en dinero por asesoramiento, costes en tiempo, costes psicológicos y costes de oportunidad que supone una declaración anual compleja y cambiante. Solamente los primeros superan los costes administrativos y se estiman en el 3,3 por cien de la cuota líquida ingresada en el Tesoro, lo que supone una verdadera fuente de regresividad fiscal y de desilusión financiera para muchos millones de contribuyentes.

En cuanto a la *injusticia* y el *fraude fiscal* siguen siendo objeto de crítica ciudadana permanente, como demuestran los estudios cualitativos y cuantitativos realizados al respecto. Es difícil que ante los datos que se nos muestran cambie el imaginario colectivo sobre la injusticia y el fraude fiscal. Más bien se han redefinido a la luz del actual sistema tributario. Como señalan los autores: “en 1999, el cumplimiento del principio de justicia fiscal sigue siendo para la opinión pública una asignatura pendiente del sistema tributario. El ciudadano no ha percibido una mejora en el cumplimiento de la justicia fiscal” (pag.179) en términos de equidad horizontal, la no indiciación de las tarifas, la disminución del peso de las deducciones, el coste de cumplimiento, la desigualdad entre CC.AA., por mencionar algunos factores de injusticia. A ello hay que añadir el *fraude fiscal*. Independientemente de los problemas de la cuantificación del fraude y de la economía sumergida lo cierto es que la percepción social sobre el mismo es muy elevada e incluso en los últimos años creciente: si en 1992 el 90 por cien de los ciudadanos afirmaba que existía mucho y bastante fraude, dicho porcentaje se eleva en 1999 al 92 por 100, percepción que es más alta cuanto mayor es el nivel de estudios. No se trata de que haya muchos defraudadores sino de que en el “imaginario popular y probablemente en la realidad siguen existiendo grandes bolsas de fraude, grandes en el volumen de lo defraudado pero no en el número de contribuyentes implicados” (pag.191).

Por último, los contribuyentes constatan una *Administración Tributaria* más preparada, más informativa y

correcta en el trato, más accesible, en suma, si bien es cierto que ello se ha producido de manera paralela al incremento de los costes de cumplimiento en sus diversas variantes, como antes vimos.

Finalmente, el libro de manera conclusiva trata de hacer un balance sin adentrarse en prospectiva. Dada la información existente y el análisis realizado podría haberse hecho introduciendo todas las cautelas y matices necesarios. El balance es positivo, se nos dice, y tal afirmación es obvia después del exhaustivo análisis crítico realizado. El Estado de Bienestar, con todas sus limitaciones y contenciones sigue presente, apoyado por los ciudadanos, y su sostenimiento ha generalizado la contribución del impuesto sobre la renta. La moral fiscal ha mejorado, sin duda, pero la crítica popular al sistema tributario en lo referente a su equidad y a la existencia del fraude es una realidad que no es sino una desilusión financiera con profundas raíces históricas.

Hoy estamos en una transición fiscal recién iniciada y cuyo impacto empieza a ser valorado por los ciudadanos de forma muy distinta en función de su ideología política, como el trabajo en cuestión pone de manifiesto. En todo caso, las investigaciones posteriores tendrán que clarificar con detalle dos aspectos concretos: por una parte, si las actuales reformas fiscales, que frenan la presión de la fiscalidad directa sobre la renta, van a ser una fuente de justicia tributaria o una vía de redistribución negativa de la renta y, por otra, si la contención y reducción de la carga tributaria aquí y en países de nuestro entorno, supondrá una merma en los compromisos tradicionales del Estado de Bienestar con las aspiraciones ciudadanas y, en consecuencia, la introducción de mecanismos privados de financiación del gasto. Tales son, entre otros, algunos de los interrogantes que el libro deja abiertos y en el que el lector encontrará muchas claves para el debate sobre el futuro del sistema fiscal.

**Gregorio Rodríguez Cabrero**  
*Catedrático de la Universidad de Alcalá*

**“El ahorro y los mercados financieros. Situación actual y perspectivas”**, Analistas Financieros Internacionales y DFC; Editorial Bolsa de Madrid, Madrid, 2000; 462 páginas.

En los últimos años han aparecido tanto en nuestro país como en los de nuestro entorno numerosos libros y publicaciones que analizan la importancia y características del sistema financiero en una economía moderna. Numerosas razones explican esta proliferación de la literatura sobre las entidades y mercados financieros. En primer lugar, el análisis económico convencional ha dejado de “ignorar” la importancia del sistema financiero en la explicación de los fenómenos económicos. Las decisiones financieras de los agentes económicos tienen una incidencia significativa en la evolución de las macromagnitudes reales. En segundo

lugar, los profundos cambios acontecidos en la estructura y regulación del sector financiero han despertado el interés de muchos estudiosos, ya que se trata de un buen ejemplo para el análisis de cómo afectan los procesos de liberalización y globalización a los diferentes sectores económicos. Asimismo, no se puede olvidar el impacto de las recientes crisis monetarias y financieras internacionales, que ha concedido una creciente importancia al papel de los sistemas financieros en el proceso de crecimiento y desarrollo económico.

En este contexto, toda obra rigurosa y actualizada que analice el fenómeno financiero debe ser bien recibida por los interesados en el tema. Este es el caso del libro recientemente publicado por la Bolsa de Madrid y elaborado por Analistas Financieros Internacionales y DFC, texto que es objeto de la presente reseña. La obra en cuestión estudia en profundidad los cambios en la estructura del ahorro e inversión financiera de los agentes económicos de nuestro país, que han dado lugar a un fuerte impulso a los mercados monetarios y de capitales españoles, y que tienen numerosas implicaciones sobre nuestro sistema financiero y económico.

El libro se estructura en cuatro módulos y partes que, en su conjunto, ofrecen una completa visión de la estructura del ahorro en nuestro país y de los factores que explican las inversiones financieras de los españoles, haciendo hincapié en los productos de los mercados financieros y, especialmente, en los de las Bolsas de Valores. La utilización de las vertientes tanto teórica como práctica y empírica a lo largo del análisis enriquece el contenido del texto. El prolífico y generoso uso de datos, cuadros y gráficos a lo largo del texto facilita al lector la comprensión de algunas de las cuestiones analíticas más complejas. El estudio resulta, asimismo, más interesante para el lector gracias a las útiles comparaciones internacionales que se acometen. Tal vez habría resultado de utilidad –aunque quizá muy exigente dada la exhaustividad del libro–, establecer vínculos más claros –que de por sí existen–, entre los diferentes bloques temáticos del texto. Precisamente en cada uno de ellos se subrayan los factores clave, a saber, la importancia adquirida por los mercados, el papel del ahorro familiar y la presencia creciente de la renta variable en los flujos financieros. Aún así, y sin que suponga poner ninguna objeción a la obra, se echa en falta unas conclusiones claras que sintetizen lo tratado en los diferentes bloques y en el conjunto del libro, que facilitara al lector una visión global, al terminar de leer el mismo.

El análisis económico del ahorro, al que se dedica el primer bloque, nos permite comprobar que las tendencias que presenta esa variable en nuestro país son muy similares a las de los países de nuestro entorno. Por un lado, la tasa de ahorro bruto de los últimos años es sustancialmente inferior a la existente a principios de los setenta, a pesar del mayor dinamismo que presentó el ahorro privado en los años centrales de la última década. Asimismo, es destacable el intenso cambio en el ahorro de las Administraciones Públicas a partir de 1995. La evidencia empírica también pone de relieve el carácter sustitutivo entre el ahorro privado y el de las Administraciones Públicas.

El repaso a los determinantes del ahorro, aspecto