

# Colaboraciones

---

## PERSPECTIVAS PRESUPUESTARIAS Y FISCALES

---

Victorio Valle

Dentro de la orientación general de este número de *Cuadernos de Información Económica*, el presente artículo trata de transmitir a sus lectores algunas reflexiones generales sobre los aspectos presupuestarios y relativos a la fiscalidad con los que cualquier gobierno que salga de las próximas elecciones habrá de enfrentarse. Como es bien sabido, esta dimensión presupuestaria, y particularmente la relativa a la imposición, está constituyendo una pieza clave del debate electoral que en estos días vive la sociedad española. Sin embargo, este artículo no pretende realizar un análisis pormenorizado de las propuestas fiscales de los diferentes partidos. Se sitúa más allá, una vez que el nuevo gobierno comience su tarea, y trata de ofrecer a éste elementos de orientación en su difícil misión, extraídos de la inevitable mezcla entre los principios más asentados de la Teoría de la Hacienda Pública y las convicciones personales del autor.

Desde mi punto de vista, cualquier reflexión de este tipo debe partir del reconocimiento de los avances logrados en los últimos años en el diseño y ejecución de la política presupuestaria y de su componente fiscal. Los gobiernos del Partido Popular han conseguido, en este terreno —y entre otras cosas— dos logros que personalmente estimo muy importantes: el equilibrio presupuestario y una reducción del gasto público (en relación con el PIB) que incluso ha permitido una cierta “devolución” impositiva a la sociedad española. Estos logros son innegables y merecen ser conservados. Como también es innegable que España es uno de

los países de la UEM que ha cumplido con mayor precisión los compromisos derivados del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

Establecido este criterio de partida, el posterior análisis ofrece algunos principios generales y algunos aspectos específicos sobre los que debería caminar la acción de gobierno en este terreno, partiendo siempre, como es obvio, de que el Presupuesto público debe estar al servicio de la sociedad española.

### **1. ALGUNOS CRITERIOS BÁSICOS DE LA ACTUACIÓN PRESUPUESTARIA Y FISCAL DEL NUEVO GOBIERNO**

---

En mi opinión cualquiera que sea el signo político del gobierno que surja de las elecciones del 14 de marzo, existen cinco criterios o principios generales que haría bien en tener muy en cuenta.

1. La reducción de la denominada “presión fiscal aparente” no debe ser un objetivo en sí misma. Las propuestas de reducciones fiscales que pueblan el panorama electoral constituyen, en mi opinión, un síntoma de deterioro de la conciencia colectiva.

El volumen impositivo de una sociedad depende de los servicios que esa sociedad ha decidido prestarse a través del Estado. El hecho de que las reducciones impositivas, reales o prometidas, se hayan convertido en un elemento de trueque elec-

total sólo puede tener dos interpretaciones en un sector público, como el español, sobre cuyo bajo nivel de productividad existe un amplio consenso: o la sociedad es víctima de una ilusión financiera en virtud de la cual piensa que, aunque pague menos impuestos, los servicios públicos van a seguir igual, o, alternativamente, la valoración social de los servicios públicos es tan baja que al ciudadano le da más o menos igual —o así lo cree— recibirlos o no recibirlos, incrementarlos o reducirlos. Ambas alternativas son, por obvias razones, malas y, en el mejor de los casos, evidencian una general desinformación sobre el papel del sector público en una sociedad moderna y sus exigencias financieras.

Es cierto que las reducciones impositivas, especialmente las de carácter personal, y con mayor intensidad las que tienen su origen en la suavización de los tipos marginales, afectan positivamente a los incentivos privados para trabajar, ahorrar, invertir, etc. Pero no lo es menos que una sociedad con aspiraciones de crecimiento a largo plazo —y, en el caso de España, de convergencia con Europa— tiene necesidad de servicios públicos fundamentales cuya carencia se convertiría, mas tarde o más pronto, en un cuello de botella para la propia evolución de la economía.

2. La mejora de la eficiencia productiva pública —esto es, producir los servicios públicos con los menores costes posibles— es una necesidad que no se cubre con su mera proclamación. La aspiración de eficiencia no es obvia ni general por parte de los servidores públicos. Antes bien encontrará muchas resistencias y exigirá una detallada y meditada estrategia de implantación cuyos efectos comienzan a cosecharse a medio plazo. Constituye un valor ampliamente defendido, pero escasamente deseado en la realidad, por los actores del proceso político-administrativo. Que la implantación de sistemas presupuestarios para la eficiencia hayan sido, en general, un fracaso en la mayoría de los países no es una casualidad, sino una consecuencia de su naturaleza, y obliga a un diseño minucioso de sus objetivos, de su calendario y de la forma de control en su ejecución.

3. Un sistema fiscal no debe ni puede renunciar a unos objetivos básicos de equidad. En el equilibrio político que conduce a una elección fiscal, la equidad, sobre todo horizontal, debe estar presente, aunque la búsqueda de la eficiencia tenga también un papel que jugar.

Es posible que en los modernos sistemas fiscales haya perdido peso la tradicional función de contribuir a la mejora en la distribución de la renta y de la riqueza, que seguramente reclama otras vías más eficaces. Pero que la financiación, vía impuestos, de los costes de prestación de los servicios públicos se reparta con equidad entre los ciudadanos parece algo irrenunciable.

4. Un sistema fiscal debe ser lo más simplificado posible. No debe añadir, por su complejidad, elementos que estimulen el fraude y la evasión fiscal. Sin embargo, ese criterio no debe exagerarse hasta el límite de impedir que la norma fiscal sea la plasmación genuina de los deseos de la sociedad en esta materia.

Sólo el impuesto que no existe es el que evita al 100 por 100 los problemas de defraudación. No se debe caer en el fácil camino de suprimir figuras tributarias que tienen una lógica bien asentada en cuanto a su presencia en el sistema con el argumento fácil de que son complicadas o no se cumplen en la realidad. Lo que hay que hacer es revisarlas, simplificarlas, exaccionarlas y perseguir con los medios pertinentes la evasión y el fraude, pero no renunciar a su función, si es que la tiene, en el sistema tributario.

5. Desde una óptica territorial, no es posible encontrar un sistema óptimo de financiación de las diferentes instancias de la Administración (central, autonómica y local) sin una previa definición real —no solo jurídica— del reparto de tareas entre ellas. En su ausencia, es preferible continuar la mecánica de acuerdos consensuados empezando por agotar los vigentes.

## 2. EN TORNO AL EQUILIBRIO PRESUPUESTARIO

La acción global de un presupuesto público, respecto a la situación de la economía interna, sigue siendo un tema de debate con no pocos ingredientes de confusión.

Otras cinco recomendaciones me parecen importantes en este sentido.

1. La idea de equilibrio presupuestario la considero fundamental e irrenunciable.

En mi opinión, sería un error plantear el equilibrio presupuestario en términos de equilibrio cíclico.

co, mas allá del limitado juego de los estabilizadores automáticos. En España, y en todos los países, la experiencia de que el gasto público tiende a crecer siempre ("gobernar es gastar") introduce una dramática desconfianza en la posibilidad de que los superávits en tiempos de auge vayan a cubrir, a lo largo del ciclo, los déficits en tiempos de depresión. Tendría que repasar con cuidado la historia financiera universal, pero me atrevería a asegurar a priori que esa actuación de equilibrio presupuestario cíclico no se ha dado nunca en la realidad. Es más bien una idea de libro de texto de Economía que debe complementarse con la teoría real del comportamiento humano.

A mi juicio, y en esto creo que voy de acuerdo con los criterios explícitos de la Comisión Europea, ni siquiera es conveniente el seguimiento de lo que algunos llaman la "regla de oro" presupuestaria. Esto es, aceptar el déficit, pero sólo para cubrir la financiación de inversiones reales. Creo que para esta misión debe incrementarse el ahorro público por la vía de reducir los costes —que no la cantidad— de los servicios públicos. La idea de equidad intergeneracional que algunos atribuyen a la referida regla es debatible.

2. En un nivel teórico, existen serias dudas sobre el valor compensador del déficit público, más allá del juego de los estabilizadores automáticos o la corrección de *shocks* asimétricos, como instrumento al servicio de la aceleración del crecimiento económico. Fundamentalmente porque, la mayoría de las veces, los problemas que puede estar teniendo una economía no son de insuficiencia de demanda, sino de deficiencia de productividad, excesos de costes y rigideces institucionales. Un marco en el cual los déficits públicos se traducen, en su mayor parte, en un acentuamiento de las tensiones inflacionistas latentes.

3. Un aspecto de extraordinaria importancia es que el equilibrio presupuestario se establezca en términos de equilibrio estructural, que es lo que consolida ese estado presupuestario sin el temor continuo de su reaparición.

Aquí sí existe un deber pendiente para la Hacienda Española. La urgencia, derivada del cumplimiento de los compromisos inherentes a nuestra presencia en la UEM, ha dado prioridad a la reducción de los déficits a cualquier precio. En estas circunstancias, la formación de capital es siempre la partida perdedora, con importantes consecuencias para el crecimiento a largo plazo de la econo-

mía. Mejorar la eficiencia de los sistemas de recaudación y lucha contra el fraude, así como elevarla en la prestación de los servicios públicos, son elementos centrales de un diseño de política presupuestaria en la que el equilibrio sea menos forzado y permita combinar su acción macroeconómica a corto plazo con la misión de estímulo del crecimiento a largo.

4. Alejar el riesgo de déficit, explícito o implícito, exige su determinación en términos consolidados de las administraciones y organismos de ellas dependientes.

Tal vez un criterio útil para evitar espejismos, sea establecer una evaluación alternativa del equilibrio o desequilibrio presupuestario a través de la necesidad de endeudamiento. Un camino que previene de cualquier conversión espuria de subvenciones a empresas y a organismos en activos financieros.

5. Recordemos finalmente, en este terreno, que una cosa es el desequilibrio (o equilibrio) presupuestario y otra diferente el volumen total de la actividad presupuestaria. Aumentar la actividad presupuestaria no supone necesariamente un incremento del déficit, como la reducción del déficit no implica necesariamente disminuir la dimensión pública, sino financiarla adecuadamente. Y, como es bien sabido, el impacto presupuestario sobre la producción y la renta depende tanto del nivel como del saldo de las cuentas públicas.

### 3. LA REFORMA DEL GASTO PÚBLICO

El gasto público suele ser el gran olvidado en los planteamientos político-presupuestarios. Sin embargo, hay al menos tres obligaciones ineludibles para el futuro gobierno.

1. Avanzar en la mejora de la eficiencia en la gestión de los recursos públicos. La búsqueda de la eficiencia en este terreno debe salir del mundo de los "slogans políticos" para adentrarse en el ámbito del cálculo económico. Dos aspectos diferentes existen en esta cuestión. El primero es la necesidad de avanzar en la realización de estudios que permitan la evaluación de costes y beneficios sociales de los diferentes gastos públicos.

El segundo es una introducción gradual de mecanismos presupuestarios sencillos que contribuyan a encauzar el proceso presupuestario con

mayor coherencia. La aproximación a presupuestos por objetivos que comporten la elaboración de indicadores de eficiencia, de costes y de productos físicos me parecen indispensables. La introducción de algún elemento de la presupuestación con base cero, que obligue a las unidades administrativas a salir de la rutina incrementalista y explicar el por qué de su gasto desde el primer euro, creo que permitiría identificar las zonas administrativas de más fácil reducción, o incluso supresión, sin necesidad, de momento, de entrar en otros vericuetos más complejos de presupuestación por programas que, como la experiencia demuestra, terminan abandonándose poco después de su introducción.

La condición indispensable de este proceso es la implicación en él del Presidente del Gobierno como única forma de impulsarlo políticamente y vencer las inevitables resistencias administrativas.

Hay que ir adecuando los servicios públicos a las necesidades sociales. No basta con producir eficientemente, hay que producir con eficiencia lo que la sociedad desea. Ese ajuste reclama una continua vigilancia de las preferencias sociales, mediante encuestas y sondeos de opinión, y ajustar la producción pública a las carencias sentidas por los ciudadanos. Una revisión de los deseos sociales en relación a los servicios públicos tradicionales —siguiendo, por ejemplo, las encuestas del CIS— muestra disparidades que es preciso corregir. Una revisión que requiere, crecientemente, ajustes de “sintonía fina” conforme la sociedad se desarrolla y se preocupa en mayor medida de la calidad de los servicios.

2. El gasto público, tal como se aprecia en las estimaciones de su clasificación funcional, reclama un cambio de su estructura, de forma que ponga un mayor énfasis en los gastos públicos en capital físico, humano y tecnológico, que constituya la base del crecimiento futuro.

Pero se trata de una reestructuración sin caer en ingenuidades absurdas. Las carencias en capital humano que puede tener la sociedad española no se resuelven automáticamente aumentando el gasto público. Se resuelven con un diseño de actividades educativas en todos sus niveles que, ciertamente, comportarán con toda seguridad un aumento del gasto.

Es un tanto patético oír a veces el propósito de incrementar el esfuerzo en I+D+i sin que su for-

mulador tenga programa alguno de actuación, más allá que el de aumentar todos los euros del mundo en esa función del sector público.

En general, lo sustantivo de las políticas de gasto es su diseño y estrategia de actuación. El gasto público es la plasmación presupuestaria anual de las exigencias de fondo para el cumplimiento del plan de actuación en el mismo período.

#### 4. SOBRE REFORMAS FISCALES

Tal vez el aspecto que suscita mayor atracción y polémica sea el relativo a los cambios que deban practicarse en el cuadro de los ingresos públicos y, particularmente de la imposición.

En mi opinión, hay en este terreno cuestiones de corto plazo y otras cuya implantación definitiva llevará años, aunque deban iniciarse lo antes posible.

##### a) Aspectos de corto plazo

1. Fijar un criterio estable respecto a la proporción entre impuestos directos e indirectos. Ésta es siempre una decisión política, pero teniendo en cuenta la regresividad formal de los impuestos sobre el gasto, debe existir una relación entre la progresividad de los impuestos personales y la proporción entre impuestos directos e indirectos para no deteriorar el nivel de equidad del sistema, que, al menos, debe ser proporcional a la renta, salvo que se tengan otros objetivos más ambiciosos. Así, por ejemplo, si se aumenta el peso relativo de los impuestos indirectos, la progresividad del impuesto sobre la renta debe aumentar para no deteriorar los efectos distributivos globales de la imposición.

Similares consideraciones deben llevar a ser particularmente cuidadosos a la hora de establecer tasas, precios públicos y sistemas de copago en la prestación de los servicios, con objeto de no sobrepasar el beneficio marginal, ignorando la presencia en tales servicios de un nivel sensible de externalidades que deben entrar en el proceso común de financiación a través de impuestos.

2. En la determinación de la base del IRPF, que debe continuar avanzando en su interpretación amplia o comprensiva, y que demanda con urgencia la búsqueda de un tratamiento más preciso de los beneficios comerciales e industriales de los pequeños empresarios, hay que ir introduciendo

elementos que otorguen un tratamiento favorable al ahorro de carácter general. En este sentido, mi opinión es que debe favorecerse la constitución —más que los rendimientos— del ahorro modesto eximiendo una parte del ahorro constituido en cada ejercicio, con independencia de su materialización, con la única condición de su mantenimiento a plazo medio y/o largo.

3. La tarifa progresiva debe ser moderada sin llegar a ser lineal. El tipo marginal máximo podría situarse en torno al 40 por 100. Digamos, en este sentido, que no existe en la actualidad ninguna virtud específica, al menos de peso, en el hecho, ensalzado con frecuencia, de igualar el tipo marginal máximo del IRPF con el tipo fijo del Impuesto de Sociedades.

4. El mínimo exento en el IRPF debe aproximarse al 75 por 100 de la renta familiar bruta. Es decir, debería situarse en un entorno de los 10.000 .

5. Revisión —no supresión— en profundidad de los impuestos patrimoniales. El aumento inevitable de la proporción de impuestos indirectos, la pérdida de capacidad distributiva de los impuestos personales, por las reducciones recaudatorias, la tendencia a gravar el consumo más que el ahorro, y otros hechos, pueden ir radicalizando la tendencia del IRPF hacia un impuesto sobre la renta del trabajo. Todo ello conduce a la necesidad de resucitar la imposición patrimonial, corrigiendo sus fallos, arbitrando criterios pragmáticos de valoración de los activos, reduciendo sus tipos formales, revisando sus exenciones y bonificaciones no justificadas y, sobre todo, ejercitando su exacción efectiva y posterior comprobación.

La comprobación del impuesto ordinario a través de planes de inspección no existe prácticamente, y el fraude en los impuestos sobre sucesiones y donaciones es del dominio público.

Su supresión se puede estimar por algunos como un acto de “valentía” y coherencia fiscal. En mi opinión, sería una renuncia imperdonable a unos instrumentos fiscales que, adecuadamente remozados, pueden ser de gran utilidad, tanto desde el punto de vista de la equidad como desde la óptica de la necesaria información para el control del IRPF.

6. Es muy urgente establecer un plan de fiscalidad local suficiente que evite la inapropiada utilización de la calificación del suelo edificable como medio de arbitrar recursos por los municipios, con

sus consiguientes efectos nocivos sobre los precios de solares y viviendas.

7. Debe buscarse, en el tema de la Administración Tributaria, una solución de equilibrio entre la eficiencia recaudatoria que reclama la unidad de la Agencia y un cierto nivel de desconcentración administrativa, con la aspiración lógica de las autonomías de ejercitar su parcela de poder compartido en la Agencia Tributaria.

## **b) Aspectos de largo plazo**

Muchas personas piensan que la estructura fiscal de los países avanzados ha ido consolidándose a lo largo del tiempo, de forma que el debate en este terreno es más de detalle que de cambios sustanciales. Seguramente esto sea así, pero en mi opinión existen, al menos, cuatro cuestiones importantes —y en cierto modo inquietantes— que obligarán en el futuro a algunos cambios en los propios fundamentos de los actuales sistemas. De ahí que, al terminar estas páginas de sugerencias presupuestarias y fiscales, no quisiera eludir al menos su enunciación.

1. ¿Es la renta personal un buen indicador de la capacidad de pago? Muchos pensamos que, con lentitud, se debería ir caminando, en España y fuera de España, hacia una imposición personal basada en el consumo, complementada con la adecuada imposición patrimonial.

2. ¿Deben gravarse las rentas monetarias con una tarifa progresiva ignorando —incluso considerando positiva— la interacción entre progresividad e inflación? ¿Tiene sentido escatimar los ajustes de bases o tarifas por la inflación conforme a criterios técnicos de estricta equidad, para luego hacer reducciones impositivas con criterios más debatibles de orden político?

En mi opinión, ni técnica ni prácticamente existiría inconveniente alguno en establecer la tributación del IRPF sobre bases deflacionadas que permitirían mantener con cierta permanencia las tarifas y deducciones que queden vigentes, para fijar una “cuota real” que se inflacionaría para determinar la cantidad a ingresar.

Ningún país lo practica por obvias razones recaudatorias, pero estoy convencido de que en algún momento se impondrá la razón en este terreno. También es justo reconocer que la pertenencia

a un área de baja inflación priva al tema de su tradicional importancia, especialmente en nuestro país. En todo caso, el ajuste automático de tarifas y deducciones impositivas por la inflación debería ser una práctica exigible anualmente.

3. En la medida en que el Impuesto sobre Sociedades carece de sustantividad conceptual (no existe una capacidad económica de las sociedades distinta a la de sus socios o partícipes) y, por tanto, dicho impuesto debería entenderse como un pago a cuenta del IRPF —que se mantiene por razones de control y de posibilidad de utilizarlo como instrumento de estímulo para acciones económicas que tienen su origen de decisión en las sociedades—, surge el interrogante de si no cabría caminar hacia una estructura más sencilla que renuncie a la determinación de un beneficio económico que entraña serias dificultades y se centre, como la doctrina ha sugerido, en alguna forma de *cash-flow*, eludiendo así, entre otros, los problemas de la determinación efectiva de las amortizaciones y la valoración correcta de las existencias. Entre tanto, sería bueno avanzar en la corrección más precisa del doble gravamen de los dividendos en el IRPF.

4. La reforma del IVA —un impuesto obsoleto— hacia otras formas menos complejas y distorsionantes de imposición sobre ventas o, al menos, terminar con su actual estado transitorio en la UE; la contemplación de la necesaria reforma de los sistemas de cotización social, acorde con la solución que se otorgue al problema de las pensiones públicas, y la consideración del papel correcto de los “impuestos ecológicos”, constituyen otras consideraciones seguramente a plazo muy largo de la fiscalidad española.

## 5. COMENTARIOS FINALES

Como se ve, la dimensión presupuestaria y fiscal de la política económica española para los pró-

ximos años entraña algunas cuestiones importantes y que revisten un grado notable de complejidad. Espero que las páginas anteriores hayan logrado, al menos, introducir algunas inquietudes y elementos de reflexión en el ánimo del lector. Con tres comentarios recopilativos me gustaría cerrar este texto.

1. Los aspectos presupuestarios necesitan una consideración por parte del gobierno que salga de las próximas elecciones. El estado de la Hacienda española, como todo en esta vida, es mejorable, y debe ser propósito del gobierno procurar esa mejora posible y deseable.

Sin embargo, creo que es una tarea que debe abordarse sin dramatismo. Con todos los problemas que uno quisiera enunciar, la situación de la Hacienda española, en sus constantes vitales, es, sin duda, la mejor que nuestro país ha disfrutado desde hace muchos años.

2. Es necesario tomar conciencia de que las tareas de más urgente realización, como son la mejora de la eficiencia en la prestación de servicios públicos, la reestructuración de la composición del gasto público y la simplificación de algunos elementos del sistema impositivo, entre otros, no son conceptos vacuos u objetivos que se logran con su enunciación y repetición en un ejercicio de voluntarismo político. Hay una ardua tarea que exige programación previa, decisión de realización e implicación al máximo nivel de los responsables políticos.

3. En el fondo de muchas de las cuestiones sobre las que deben discurrir los cambios necesarios hay un complejo problema de elección social que difícilmente tendrá una interpretación unánime.

Éste, como tantos otros temas, debería ser objeto de amplia discusión, enriqueciendo el empobrecido panorama del debate en la sociedad española.