

UNA VALORACION ECONOMICA DE LA REFORMA TRIBUTARIA

En un marco de cambio político ¿era oportuno exponer a una economía en crisis al impacto de una profunda reforma tributaria? Sin apoyarse en razones de justicia fiscal, que evidentemente existen, **José Víctor Sevilla** da una respuesta desde la perspectiva económica y sale, así, al paso de preocupadas opiniones por los posibles perjuicios sobre el ahorro y la inversión. El autor describe las líneas básicas de la reforma, y compara la naturaleza y configuración de los impuestos directos e indirectos antes de 1977 y tal como quedarán al instaurar el I. V. A. y cerrar el proceso reformador consiguiendo salvar las discriminaciones del anterior sistema tributario. Por otra parte, la aplicación de los antiguos impuestos incorporaba otros defectos debidos a las técnicas empleadas en la estimación de las bases impositivas y por las distintas posibilidades de evasión que se subsanan con el paso a la estimación directa u objetiva singular, por los nuevos instrumentos para reprimir la evasión y por la información generada por la coherencia interna del sistema. El autor señala la mejora introducida en el tratamiento fiscal a las vías del aumento patrimonial individual, que elimina, por un lado, la discriminación a favor de las ganancias de capital, herencias y donaciones y, por el contrario, tiende a dinamizar las situaciones patrimoniales incluyendo los activos-vivienda en las desgravaciones a favor del ahorro.

LA intención del presente comentario consiste en realizar una primera aproximación, desde una perspectiva económica, a la reforma tributaria iniciada en 1977. Necesariamente por el escaso tiempo transcurrido y su parcial implantación, el grueso de las reflexiones se refieren exclusivamente a las posibilidades derivadas de la lógica interna existente en las leyes y proyectos que constituyen el conjunto de la reforma.

Hubiese sido sin duda más sensato, dilatar en el tiempo

esta valoración hasta disponer de la información suficiente, que nos permitiera alcanzar conclusiones consistentes con los hechos y no tanto con las intenciones. Sin embargo, esta precaución intelectual no es generalmente compartida a juzgar por las reiteradas y públicas opiniones puestas de manifiesto sobre los perjuicios que la reforma tributaria *puede* acarrear en nuestra actual situación económica. Por esta razón, y en el mismo terreno en que se han movido las observaciones indicadas, pueden tener

interés las consideraciones que se llevan a cabo a continuación.

Si tuvieran que sintetizarse en una sola palabra los efectos pretendidos por la reforma fiscal quizás ninguna mejor que *neutralización*. En efecto, el patrón de distribución de la carga tributaria que debe emerger —está emergiendo— de la reforma tributaria, supone básicamente un proceso de neutralización del sistema fiscal que afecta, esencialmente, a los siguientes órdenes:

Primero, neutralización tributaria en cuanto al tratamiento de los distintos rendimientos, suponiendo que, con independencia de su origen, todos ellos son expresivos de la misma capacidad de pago. Esta misma neutralización afecta especialmente a la imposición sobre el consumo —imposición indirecta— mediante el proyecto de un I. V. A. cuyas ventajas en ese sentido son incomparables frente al vigente impuesto multifásico que se gira sobre las ventas totales.

Segundo, neutralización igualmente en cuanto al esfuerzo productivo, evitando —o al menos limitando severamente— que el sistema tributario constituya un factor de desincentivo frente al esfuerzo individual.

Tercero, neutralización en lo referente al patrón distributivo de las cargas públicas reduciendo la notoria regresividad del sistema fiscal anterior, tanto por razones de justicia como por razones de operatividad.

Sobre estas tres líneas puede entenderse la lógica interna de

la estructura impositiva que comportan los proyectos de reforma. A repasar el contenido de cada una de ellas se dirigen los apartados siguientes.

ELIMINACION DE DISCRIMINACIONES

El carácter discriminatorio del conjunto tributario existente con anterioridad a la reforma —vigente en su mayor parte por lo que respecta a la imposición indirecta— fue siempre uno de sus principales defectos, reiteradamente puesto de manifiesto.

El origen de tales discriminaciones podría hallarse básicamente en alguna de las siguientes razones:

a) *Por la propia naturaleza y configuración de ciertos tributos.* Tal es el caso, de una parte, de los tributos que gravaban la renta de las personas y, de otra, de aquellos que recaen indirectamente sobre el consumo.

En efecto, la tributación de la renta de las personas se llevaba a cabo a través del conjunto de impuestos reales sobre los que se superponía un impuesto general, absolutamente vinculado y dependiente de los anteriores. Por tanto referirse a la tributación sobre la renta con anterioridad a la reforma significa hablar exclusivamente de la imposición real que era, en definitiva, la que aportaba más del 90 % de la recaudación y constituía la única forma de pago de más del 95 % de los contribuyentes.

Como es sabido el conjunto de impuestos reales o de producto, en su configuración última, son el resultado de un proceso de sedimentación histórica que se inició en 1845. En consecuencia cada figura impositiva —que gravaba una parte de la renta de los sujetos— no sólo presentaba tipos legales distintos, sino concepciones propias en cuanto a la determinación de los demás elementos fundamentales del impuesto (exenciones y bonificaciones, por ejemplo). Por ello no es de extrañar que la incidencia formal del sistema sobre las distintas rentas resultase absolutamente dispar.

Otro tanto puede decirse por lo que respecta a la imposición indirecta. Aquí dos grandes grupos de impuestos: uno, que gravaba las transmisiones de patrimonio —normalmente en el ámbito civil— sin aparente justificación económica, puesto que en definitiva una compraventa patrimonial únicamente supone, en sí misma, una alteración en la composición del patrimonio, y otro que recaía sobre el consumo de un conjunto seleccionado de bienes. A ambos grupos hay que añadir un impuesto multifásico sobre el volumen total de las ventas, cuyos conocidos efectos acumulativos de incidencia incierta sobre el precio final son bien conocidos.

Frente a esta panorámica, la introducción en el ámbito de la imposición directa del impuesto sobre la renta vigente, y la propuesta de sustituir la imposición indirecta sobre el consumo por un impuesto sobre el valor añadido, a la vez que se reducía la importancia relativa de aquel

otro que grava las transmisiones patrimoniales, parece bastante claro que debe suponer una reducción importante en los márgenes de discriminación potencial.

b) *Por la técnica utilizada para determinar las bases impositivas.* El segundo factor —importante— de discriminación introducida por el anterior sistema tributario era, sin duda, las diferentes técnicas utilizadas para la determinación de las bases y, en último término, de la cantidad de impuesto a satisfacer. Las técnicas objetivas dominaban ampliamente en el sistema, no existiendo, de hecho, ni un solo impuesto importante en el que no predominasen.

En contra, además, de lo que a primera vista pudiera parecer, las técnicas objetivas tal como eran utilizadas —especialmente juntas y convenios— ni siquiera proporcionaban habitualmente una base equivalente al «rendimiento o valor medio» en lugar del efectivo, sino que lo que acababan proporcionando eran simplemente unos incrementos anuales sobre las bases anteriormente existentes, en función de las exigencias de la recaudación. Con ello no sólo se introducían discriminaciones, como es obvio, sino que por la propia mecánica del sistema éste tendía a perpetuarlas y agrandarlas.

Como se sabe, tanto en la filosofía como en la letra de la Ley del nuevo sistema fiscal, han desaparecido las estimaciones objetivas globales ampliándose notablemente el campo de la estimación directa —declaración y comprobación

administrativa individualizada—, e introduciendo el de la estimación objetiva singular que por su mecánica podríamos decir que tiende a gravar rendimientos aproximados —no medios, ni mucho menos incrementales— a los efectivos.

c) *Por las distintas posibilidades de evasión.* Un tercer factor a considerar en el aludido proceso de neutralización que está suponiendo la reforma tributaria consiste, precisamente, en cerrar la apreciable diferencia que existía con anterioridad en cuanto a las posibilidades de evasión (con relativa impunidad, se entiende) de los distintos sujetos.

Muchas veces se ha indicado, a este respecto, que las rentas del trabajo dependiente —y especialmente las de los funcionarios— eran, con diferencia, las mejor conocidas por la Hacienda y, en consecuencia, las que soportaban sin posibilidad de ocultación, todo el impuesto. En situación análoga se encontrarían las rentas del capital, intereses y dividendos, en cuanto estuviesen documentadas en títulos emitidos por grandes empresas y los propietarios resultasen muy numerosos.

A partir de aquí es claro que las posibilidades de ocultación eran mayores a todas luces, afectando tanto a las rentas profesionales y empresariales como a los restantes rendimientos del capital.

La reforma tributaria afronta este problema básicamente a través de un doble camino. Primero, dando instrumentos a la Administración para conocer y reprimir adecuadamente la

ocultación, entre los cuales hay que inscribir en un lugar preferente tanto la posibilidad abierta por la Ley de Medidas Urgentes de Reforma Fiscal para investigar el movimiento de las cuentas bancarias como la creación de la figura del delito fiscal. En segundo lugar, atiende también al tema de la posible ocultación la propia lógica con que se diseña el sistema tributario, utilizando instrumentos de cierre, y potenciando la personalización del gravamen.

En efecto, la personalización que la reforma tributaria plantea en el ámbito de la imposición directa, así como la subjetivización con que se configura la imposición indirecta, permiten que el propio sistema fiscal genere información que necesariamente ha de resultar coherente, apoyada en dos impuestos básicos a estos efectos: el impuesto sobre el valor añadido y el impuesto sobre el patrimonio.

Así, partiendo de las ventas —cuyo control cruzado facilita la técnica del impuesto sobre el valor añadido—, el propio contribuyente se ve impulsado a poner de manifiesto tanto sus ventas para estos sujetos) como la parte de valor añadido que no le sea imputable y que igualmente constituyen rentas de otras unidades.

El resultado, después de practicar los anteriores descuentos, constituye la renta para el sujeto (que es base del impuesto correspondiente), de la cual, deducido el consumo, nos da la variación neta patrimonial que debe registrar el impuesto sobre el patrimonio.

Vemos, pues, que tanto por la lógica del nuevo sistema, estimulada por la declaración única subyacente tras el mismo, así como por los medios adicionales antes mencionados que la Ley de Medidas Urgentes pone en manos de la Administración Tributaria, las posibilidades de evasión —a igual dosis de dedicación administrativa— resultan sensiblemente reducidas respecto del sistema anterior de piezas tributarias desconectadas. En el nuevo sistema, con el texto del Impuesto sobre la Renta vigente, la ocultación —sobre todo del ahorro— significa aumentar sensiblemente la cuantía del gravamen, puesto que, bien cuando se ponga de manifiesto en el patrimonio del propio sujeto, bien con ocasión de la transmisión hereditaria del mismo, aquella ocultación se gravará íntegramente como si fuese renta obtenida en el período de su puesta de manifiesto.

d) *Por la articulación entre el Impuesto sobre la Renta y el Impuesto sobre Sociedades.* Posiblemente un último factor destacable de distorsiones —aunque, sin duda, más discutible—, era el constituido por la existencia del Impuesto de Sociedades como figura independiente.

En la medida en que aceptemos la hipótesis de que el mencionado impuesto es soportado realmente por los beneficios societarios, es evidente que se produce una duplicación impositiva cuando éstos se distribuyan —ya que volverán nuevamente a tributar en el Impuesto sobre la Renta del accionista— frente a la obtención de benefi-

cios empresariales por una persona física que sólo tributarían una sola vez como tal renta del empresario individual.

Esta posible discriminación impositiva, según fuese la forma jurídica adoptada por la organización empresarial, también desaparece o se atenúa en el nuevo sistema tributario. Desaparece totalmente para aquellas sociedades que puedan optar y opten por tributar en régimen de transparencia, esto es, atribuyéndose los socios —como obtenidos directamente por ellos mismos— los resultados sociales. Por otra parte, y con carácter general, la reforma tributaria ha introducido, asimismo, la institución del «avoir fiscal» que no es otra cosa que un crédito fiscal concedido al accionista y deducible en su impuesto sobre la renta, en atención al impuesto de sociedades que soportaron en su momento los beneficios de donde los dividendos proceden.

Parece claro, pues, que la nueva estructura tributaria está dotada, al menos, de suficientes elementos como para reducir sensiblemente el nivel de discriminaciones introducidas por el sistema fiscal anterior, resultado que debe merecer una valoración positiva en orden a conseguir condiciones más favorables para una asignación adecuada de los recursos, con independencia, aunque sin olvidar, la más justa distribución de la carga tributaria que ello también supone.

DISTRIBUCION DE LA CARGA Y ESFUERZO PRODUCTIVO

Un segundo frente en el que la reforma tributaria propone una estructura más acorde con las necesidades económicas del país, es en el tratamiento del esfuerzo productivo y, en definitiva, en su impacto sobre las decisiones de los sujetos frente al trabajo o el ahorro.

Así, en el sistema tributario anterior, la combinación de la disparidad de tratamientos tributarios según la clase de renta, junto con las diferentes posibilidades de evasión a que acabamos de hacer referencia, proporcionaban, de hecho, un tratamiento tributario absolutamente inverso al esfuerzo productivo situado tras cada vía de acrecentamiento patrimonial. Si ordenamos, a estos efectos, las vías de acrecentamiento patrimonial de acuerdo con el siguiente esquema:

1. Acrecentamientos patrimoniales individuales que implican un paralelo acrecentamiento social:

a) Mediante aportación de esfuerzos personales, tales como las rentas del trabajo y las provenientes de actividades empresariales, y

b) Mediante la simple aportación de factores, tales como las rentas del capital entendidas en un sentido amplio.

2. Acrecentamientos patrimoniales individuales que no implican un acrecentamiento social, sino solamente un proceso de transferencia o apropiación, donde cabe situar:

- a) Las herencias y donaciones
- b) Las ganancias de capital.

Es obvio que un sistema tributario que realmente persiga no desincentivar los esfuerzos productivos propenderá a gravar con mayor intensidad el segundo grupo anterior frente al primero. Sin embargo, esta lógica estaba no sólo ausente, sino invertida en el sistema tributario antiguo que sometía a gravamen, con mayor o menor fortuna pero, en cualquier caso sin dudas al respecto, el primer grupo de acrecentamientos patrimoniales, mientras que el segundo grupo tenía un tratamiento notoriamente más benévolo en el caso de las herencias y donaciones —puede verse a través de la recaudación de los correspondientes impuestos su reducida importancia— y se hallaban exoneradas de tributación las ganancias de capital.

Con una lógica tal, difícilmente puede esperarse que el sistema fiscal contribuya a estimular los comportamientos socialmente productivos frente a los de transferencia o apropiación. Cuando un sistema fiscal se plantea de esta forma, su cometido funcional se sitúa mucho más del lado de mantener y consolidar una distribución patrimonial y de poder que en fomentar los esfuerzos útiles desde la perspectiva de la sociedad en su conjunto y, en tanto es así, constituirá una rémora, sobre todo en una fase de crisis-transformación como la que vive la economía española, en la que los cambios en la estructura productiva exigen frecuentemente cambios en la distribución del poder.

Aclarado este punto, de especial trascendencia en nuestra opinión, parece difícil poder afirmar con seriedad que el sistema tributario anterior favorecía más el ahorro que el vigente, o lo que es lo mismo, que la reforma tributaria supone un ataque al ahorro y una prima al consumo.

Como acabamos de ver, el sistema fiscal anterior introducía una importante discriminación en contra de las vías de acrecentamiento patrimonial que resultasen socialmente productivas frente a las apropiaciones individuales. Si esto es así —que lo es— defender la superioridad de este sistema como mecanismo de estímulo al ahorro, supone —si la defensa está bien intencionada— confundir el ahorro individual (fruto de la apropiación) con el ahorro social. En otras palabras, podemos decir que lo que favorecía el sistema anterior era la acumulación individual, pero desincentivaba la creación de ahorro a nivel social —que es lo que importa— por la simple razón de que el ahorro pasa previamente por ser renta y, por consiguiente, esfuerzo productivo.

En este sentido la reforma tributaria, como venimos destacando desde el principio, supone un proceso de neutralización y el cierre, por tanto, de esa diferencial de tributación. Por una parte, como hemos visto, mediante la homogeneización del tratamiento tributario de las distintas rentas que constituyen el resultado de la aportación de los sujetos a la producción social y de otro —de gran interés— incluyendo igualmente en pie de igualdad

con los demás rendimientos, a las ganancias de capital. Es claro que una tributación auténticamente incentivadora del esfuerzo individual requeriría no sólo esa situación de igualdad que proporciona la reforma, sino la colocación de un mayor gravamen sobre aquellos acrecentamientos patrimoniales que no se corresponden con un acrecentamiento a nivel social.

Aun no siendo así, puede afirmarse que con la reforma tributaria ha desaparecido el tratamiento diferencial antes existente y, en consecuencia, en la medida que elimina el efecto desincentivo anterior está, sin duda, estimulando las acciones productivas —la creación de renta— y, posibilitando, el ahorro. Adicionalmente a este efecto de estructura que se deriva del cambio tributario, hay que señalar que en el vigente sistema fiscal la hacienda premia con 23 ó 24 pesetas a aquel que ahorre 100. Primero, concediéndole una desgravación en el propio impuesto sobre la renta (15 %) y después no pagando los correspondientes impuestos indirectos sobre el consumo (8-9 %). El lector puede juzgar si la confluencia de los dos efectos aludidos, derivados de la reforma fiscal, puede interpretarse como negativas para el ahorro.

CAMBIOS EN EL PATRON DE DISTRIBUCION

El nuevo esquema de impuestos que está surgiendo de la reforma tributaria ofrece, finalmente, un patrón de distribución de los costes sociales, menos regresivo que el que deri-

varía del sistema tributario anterior. En este sentido, por tanto, puede decirse que el nuevo sistema fiscal es más justo.

Naturalmente, mejorar la justicia de un sistema tributario suele valorarse como algo positivo en sí mismo y desde esta perspectiva no suele discutirse. Ahora bien, mejorar el grado de equidad con que se distribuye el conjunto de impuestos, implica —en las coordenadas valorativas habitualmente aceptadas— aumentar su progresividad y es precisamente en este terreno donde vuelven a surgir los argumentos acerca de los efectos negativos sobre el ahorro que tal tipo de planteamiento comporta.

Como quiera que nuestra pretensión consistía en realizar una primera valoración económica del cambio tributario, no nos referiremos tanto a la justicia como valor en sí mismo, sino a sus derivaciones funcionales desde el punto de vista económico.

El planteamiento de un sistema tributario que pretende incentivar —o al menos no desanimar— tanto el esfuerzo productivo como el ahorro suele apoyarse, como anteriormente apuntamos, en los siguientes criterios básicos, fácilmente comprensibles.

1.º Gravar relativamente menos los acrecentamientos patrimoniales que son reflejo de aumentos en la producción social frente a aquellos otros que únicamente suponen apropiaciones o transferencias.

2.º Gravar relativamente más las decisiones de consumir

que las de ahorrar en lo que se refiere a la renta corriente.

3.º Evitar la existencia de tipos marginales demasiado elevados que pudieran igualmente desalentar el esfuerzo.

Repasemos, pues, cada uno de estos factores en el ámbito de la reforma tributaria.

La diferenciación de gravamen propuesta como primer criterio es algo bien conocido por los defensores de la imposición sobre el gasto. Su lógica, en pocas palabras, descansa sobre dos argumentos fundamentales:

Primero, que gravar el consumo en lugar de la renta favorece la disposición de los individuos tanto frente al esfuerzo como respecto al ahorro.

Segundo, que un fuerte gravamen sobre el capital acumulado, no produce ningún efecto-incentivo sensible y en consecuencia se puede combinar con la tributación sobre el gasto para restituir al sistema un grado aceptable de justicia.

Aceptando esta lógica —en sus dos fases argumentales y no sólo en la primera—, debería admitirse que *un sistema fiscal será tanto más justo e incentivador* a la vez del esfuerzo y el ahorro, cuando:

— Menos grave relativamente los rendimientos que provienen de actuaciones productivas por parte de los sujetos.

— Desplace su tributación desde la renta corriente hacia los stocks patrimoniales.

Pues bien, como anteriormente pusimos de manifiesto, ésta ha sido precisamente la dirección adoptada por la reforma tributaria, primeramente al neutralizar la tributación entre las diferentes vías de acrecentamiento patrimonial y, en segundo lugar, acentuando relativamente la imposición patrimonial tanto a través de las donaciones y herencias como en el Impuesto sobre el Patrimonio y en el propio Impuesto sobre la Renta (gravamen de las ganancias de capital en el supuesto de transmisiones lucrativas). Si a ello se une, como vimos, la discriminación introducida en el propio impuesto sobre la renta en favor de la renta corriente ahorrada, que ha quedado extendida incluyendo los activos-vivienda que constituyen, sin duda, la forma más frecuente de materialización del ahorro para los niveles medios y bajos de renta y la discriminación adicional que supone, como también vimos, la misma presencia de toda la imposición indirecta sobre el consumo, parece razonable concluir que el cambio tributario, mejorando el nivel de equidad del sistema, ha elegido precisamente aquella vía que menor colisión introduce sobre el ahorro corriente.

Adicionalmente la elección de los stocks como objeto de gravamen frente al ahorro corriente, supone introducir una tendencia de no consolidación de las situaciones patrimoniales preexistentes estimulando, en cambio, relativamente, los procesos de nueva acumulación. Con ello, y en la medida de lo posible, el sistema tributario tiende a dinamizar las situaciones patrimoniales, o al menos a no contribuir a su perpetuación,

lo cual, en conjunto, constituye un elemento positivo en cualquier época de cambio.

La segunda característica que satisface igualmente el nuevo patrón de distribución de impuestos es una sensible atenuación de los tipos marginales —y en general de todos los tipos impositivos— respecto del sistema anterior. Esto es claro en el caso de la imposición sobre la renta, pero resulta igualmente cierto en la imposición sobre sociedades y en la imposición indirecta.

A este respecto, es evidente que, en cualquier caso siempre es discutible la adecuación del grado de progresividad existente pero, en cualquier caso, no parece sensato admitir que éste, en el vigente sistema impositivo, pueda calificarse de elevado. Los dos siguientes ejemplos pretenden contribuir a esclarecer esta cuestión.

En primer lugar en el cuadro n.º 1 recogemos la tributación efectiva que, bajo las hipótesis efectuadas, corresponde aproximadamente a dos sujetos situados en dos niveles distintos de renta.

Como puede verse en el ejemplo, tanto el juego de la desgravación por el ahorro como la imposición sobre el consumo, constituyen fuertes elementos de atenuación de la progresividad. Así, mientras que originalmente los tipos medios del Impuesto sobre la Renta para cada sujeto serían del 14 % y 32 % respectivamente, la influencia de los dos factores anteriores cierra esta diferencial hasta el 22 % y 29 %. De esta forma mientras que el su-

CUADRO 1

GRADO DE PROGRESIVIDAD

	Sujeto A	Sujeto B
Renta	600.000	7.000.000
Ahorro	—	3.500.000
Cuota bruta renta	96.120	2.264.240
(-) Desgravación ahorro (15 %)	—	475.000
(-) Deducción general	15.000	15.000
Cuota renta	81.120	1.774.240
Impuestos sobre el consumo (8 %)	48.000	280.000
TOTAL IMPUESTOS	129.120	2.054.240
Tipo formal renta	14 %	32 %
Tipo efectivo total	22 %	29 %

jeto B del ejemplo, tiene una renta más de once veces superior a la del sujeto A, su tipo efectivo de tributación solamente es un 32 % mayor que el soportado por éste.

De todas formas, el resultado progresivo —moderadamente progresivo— que se deriva del ejemplo anterior, debe todavía matizarse en función de cuál sea la idea de progresividad que utilicemos. Veamos por qué.

Vamos a partir de una idea —que naturalmente puede discutirse— pero que, en principio, parece razonable: diremos que la distribución de la carga impositiva es *neutral* (ni progresiva, ni regresiva) cuando no altera las posiciones o situaciones patrimoniales relativas de los distintos sujetos, de forma tal que quien tenía dos veces más patrimonio que otro, sigue manteniendo esta misma proporción después de la imposición.

Pues bien, es fácil demostrar, una vez hayamos admitido el punto de partida anterior, que una imposición neutral en ese

sentido, tiene que ser progresiva respecto de la renta. En otros términos, que un sistema tributario, aun resultando globalmente progresivo sobre la renta, puede realmente estar sirviendo de instrumento de desigualdad, haciendo cada vez más dispares las posiciones patrimoniales originarias de los distintos sujetos.

Para valorar este hecho podríamos definir un patrón de progresividad sobre la renta que sea neutral en el sentido indicado y por referencia al mismo juzgar la contribución redistributiva que introduce realmente un sistema fiscal en concreto. Este es el ejercicio que hemos realizado para nuestro caso referido exclusivamente al Impuesto sobre la Renta y por tanto al elemento más progresivo del sistema, tal como se recoge en el gráfico n.º 1.

El mencionado gráfico incluye, como hemos advertido, dos patrones de distribución de carga. El que hemos denominado «escala neutral», que equivale a aquellos tipos impositivos

que aplicados sobre la renta de los sujetos no alterarían sus posiciones patrimoniales relativas. El otro patrón es el que ofrece la vigente escala del Impuesto sobre la Renta (por tanto no se considera siquiera en este caso la menor progresividad que supone la consideración del sistema fiscal en su conjunto) sin tomar en cuenta ninguna desgravación sobre el ahorro.

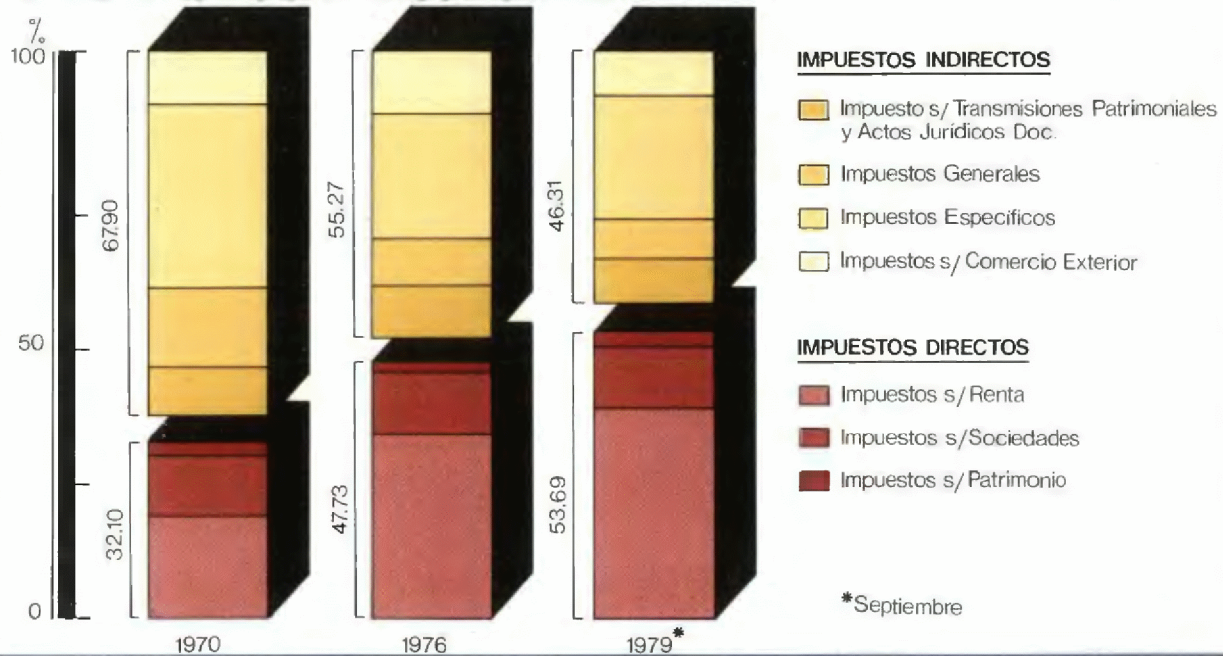
La comparación de ambos patrones distributivos pone con toda claridad de manifiesto —si las hipótesis son correctas— que aun con el grado de progresividad que ofrece la vigente escala del Impuesto sobre la Renta, ésta supone un efecto *regresivo* de redistribución del ahorro y por tanto del patrimonio, desde los niveles de renta inferiores a 800-900.000 pesetas anuales en favor de los niveles más elevados. Esto puede constatarse igualmente en el cuadro n.º 2, donde se comparan los tipos efectivos de ambos patrones de distribución.

Con todo, hay que admitir que el patrón distributivo que se deriva de la nueva estructura tributaria, si bien no adolece de las dificultades que muchas veces se le quieren imputar, sí ha supuesto una mejora —en el plano de la justicia— respecto del patrón ofrecido por el sistema fiscal anterior, acción absolutamente imprescindible —desde la perspectiva funcional en que nos estamos moviendo— si se pretendía —como ha sucedido— que el sistema fiscal fuese el vehículo principal de distribución del coste de la crisis y de potenciación financiera del proceso autonómico.

Preferencia por los impuestos sobre bienes y servicios y por los impuestos específicos sobre consumo junto a un impuesto general plurifásico y en cascada sobre las ventas; subordinación de los gravámenes sobre renta y beneficios; notable peso del impuesto sobre transmisiones patrimoniales y el dominio del impuesto sobre el rendimiento del trabajo personal entre los directos configuraban los principios del sistema tributario, que am-

plios núcleos de la sociedad española venían denunciando; pero la condición para su revisión reclamaba un cambio institucional. El gráfico muestra la transformación radical en la distribución entre impuestos directos e indirectos introducida por la Reforma Fiscal, pues de representar más de dos tercios de la recaudación, los impuestos indirectos han pasado a un 46 % en el presente año.

EVOLUCION DE LA ESTRUCTURA INTERNA DE LOS TRIBUTOS DIRECTOS E INDIRECTOS



En efecto, ya al tiempo de aprobarse la Ley de Medidas Urgentes se había manifestado explícitamente por parte del Gobierno el propósito de que los ingresos conseguidos a través de las medidas contenidas en la misma, fuesen destinados a sufragar una parte de los costes de la crisis, especialmente los subsidios al paro, y por esta razón aumentaron sensible-

mente las transferencias del Presupuesto del Estado en favor de la Seguridad Social. Era, por tanto, el inicio de un camino de socialización de costes, en una línea muy diferente a la que pudieramos llamar tradicional, que consistía en la elevación de la imposición indirecta. En el caso de la Ley de Medidas Urgentes se optó por los impuestos directos con

especial hincapié en los patrimoniales tratando de conseguir un patrón más progresivo.

Esta misma línea es la que se prolongará en los proyectos —y las leyes— de reforma fiscal —por otra parte prometidos en los Pactos de la Moncloa—, permitiendo de esta forma que el sistema fiscal pudiera ser —sin introducir las tensiones

CUADRO 2

COMPARACION DE LOS TIPOS MEDIOS

Nivel renta (marca de clase)	Tipo vigente	Tipo escala neutral
90.766,—	0,00	0,00
159.394,—	0,00	0,00
230.235,—	4,22	0,00
323.215,—	7,58	0,00
464.898,—	10,30	0,62
812.465,—	13,49	7,85
1.328.280,—	16,00	18,02
1.881.730,—	17,96	21,78
3.320.700,—	22,21	31,84
5.536.714,—	28,16	38,97
7.743.872,—	33,92	42,75
9.962.100,—	39,65	45,57
12.175.900,—	40,00	46,18
17.710.400,—	40,00	47,71
50.899.690,—	40,00	56,88

sociales y de otro tipo que hubiera provocado el patrón distributivo del viejo sistema tributario— un instrumento más justo de socialización de costes, así como más potente para afrontar adecuadamente la financiación de corporaciones y autonomías.

CONCLUSION

La puesta en funcionamiento durante el presente año de una parte —importante— de la reforma tributaria, está poniendo de manifiesto, con suficiente claridad a través de la evolución de la recaudación, un hecho que, como propósito expreso, se manifestó en reiteradas ocasiones con anterioridad: que con la reforma tributaria no se pretendía, en sentido estricto, conseguir mayores ingresos, sino sobre todo mejorar la *distribución* de los mismos en la

línea de neutralización indicada.

Este cambio en el patrón distributivo de costes sociales que implica la reforma fiscal aparece proyectado en los siguientes ámbitos:

Primero, en la eliminación de las distorsiones, —esto es, discriminaciones no intencionadas—, existentes tanto en el seno de la tributación sobre la renta como, muy especialmente, en el de la imposición indirecta. En la medida en que este propósito se consiga, cabe poca duda que se hallarán *menos falseadas las condiciones de competencia*.

Segundo, en el tratamiento más adecuado del esfuerzo individual eliminando la clara preferencia que otorgaba el sistema fiscal anterior a la acumulación individual vía apropiación. Este replanteamiento se consigue neutralizando la tribu-

tación de las dos vías señaladas de acrecentamiento individual al tiempo que se desplaza parte del peso de la tributación hacia el gravamen de los stocks. El resultado, como se pone de manifiesto, es *positivo respecto del esfuerzo productivo* lo que, unido a la discriminación que proporciona el sistema en contra del consumo, supone una *clara protección al ahorro*.

En tercer lugar, la reforma mejora el grado de progresividad del sistema en un momento en el que —tanto a través de la Seguridad Social como de los Ayuntamientos y Autonomías—, el sistema fiscal va a ser utilizado profusamente y con un nivel de intensidad nada desdeñable, como instrumento de distribución de una parte de los costes de la crisis, la parte, en definitiva, que se decida socializar.

No obstante, la mayor progresividad se consigue reduciendo a la vez los tipos marginales y con un resultado, como se pone de manifiesto al manejar la idea de progresividad propuesta, que en modo alguno puede calificarse de negativo para el ahorro.

En definitiva pues, además del papel de legitimación —nada desdeñable— que juega el sistema fiscal en las sociedades modernas (como pudo comprobarse en los Pactos de la Moncloa) la reforma tributaria que se está produciendo en nuestro país desde 1977 puede afirmarse que supone, esencialmente, un intento serio de racionalizar el marco institucional heredado, facilitando desde esta perspectiva la construcción de un entorno relativamente más neutral.

EL ESPAÑOL Y EL GASTO PÚBLICO

El trabajo de **Francisco Alvira y José García López** señala el interés de conocer la opinión de los ciudadanos a la hora de elaborar un presupuesto de gastos públicos, pues si sus distintas partidas deben responder adecuadamente a la demanda de bienes y servicios públicos, preguntar lo que quieren a los posibles beneficiarios parece ser un paso ineludible. Pero en el tema de los presupuestos, la comunicación entre el Estado y el público ha sido tradicionalmente escasa en ambos sentidos y ello ha creado una imagen falsa de la estructura de los gastos que, frecuentemente, lleva a la despreocupación del tema. Los autores utilizan los datos proporcionados por las encuestas, realizadas en 1974 y 1979, para establecer las preferencias de los españoles hacia los programas del gasto público más directamente relacionados con el bienestar social: educación, sanidad, seguro de paro, pensiones, vivienda y, por otra parte, señalan cuál es la distribución ideal del gasto público deseada por los ciudadanos, al tiempo que descubren una imagen que difiere tanto de su ideal como de la realidad recogida en las estadísticas oficiales.

PAPEL DE LA OPINION PÚBLICA

CONOCER las actitudes de los ciudadanos hacia los diferentes programas del gasto público es un dato importante tanto para los políticos como para los estudiosos de la realidad social. Para los primeros porque resulta indudable el valor de orientar los gastos públicos hacia los deseos y sentimientos de los electores y que éstos tengan algún peso en las decisiones políticas. Para los segundos porque la valoración pública de la actividad financiera es un fiel intérprete de las actitudes hacia el Estado.

La realidad del reparto de recursos públicos puede encontrarse en las estadísticas oficiales correspondientes; pero no es frente a estos datos objetivos ante los que los contribuyentes reaccionan, sino ante su propia imagen de donde el Estado gasta y con qué eficacia lo hace. De la misma manera y en la vertiente de los ingresos, la presión fiscal de España puede ser baja, pero está claro que los contribuyentes reaccionan en base a su sentimiento de cuál sea esta presión fiscal y cómo se reparte, es decir, de la presión subjetiva y de lo que creen pagan personas con parecida capacidad económica. Este argumento no se invalida por el hecho evidente de que resulte

preciso constatar la relación entre la interpretación del público y la realidad que resulta de las cifras oficiales, e investigar, en su caso, las causas de las divergencias entre ambos tipos de datos.

DIFICULTADES PARA CONOCER LA OPINION PÚBLICA

No obstante, el conocimiento e interpretación de las actitudes hacia los programas de gastos del Gobierno son un tema complicado porque:

- Las respuestas a las preguntas de la encuesta, utilizadas para revelar las actitudes, pueden estar influidas por su redacción. Por tanto, la contestación a una pregunta aislada puede resultar engañosa.

- Aunque el principio de publicidad del presupuesto exige que la totalidad de las etapas de la elaboración del presupuesto se expongan a la opinión pública, de tal forma que cualquiera pueda formarse una idea correcta acerca del mismo, la realidad queda muy lejos de este principio de transparencia. Los presupuestos modernos de cualquier ente público se presentan en unos tomos voluminosos, llenos de cifras, clasificadas para ser comprendidas únicamente por un grupo reducido de expertos. La opinión del ciudadano medio parece, por tanto, escasamente fundada, en datos reales.

Sin embargo, hay respuesta a las citadas limitaciones. Si se formulan preguntas similares acerca de varios programas es

IMAGEN E IDEAL DEL GASTO PUBLICO

EDUCACION



DEFENSA



TRANSPORTE

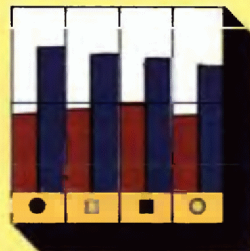
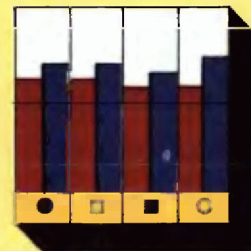
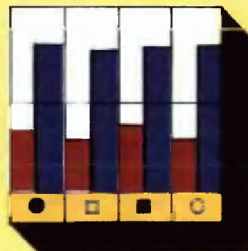
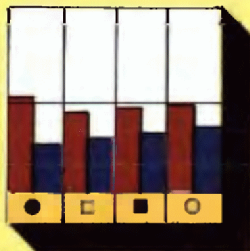


POLICIA



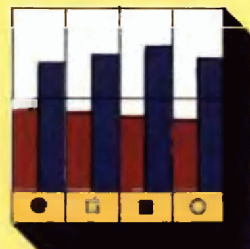
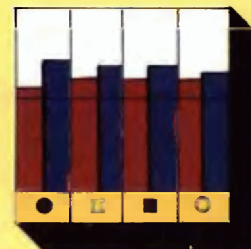
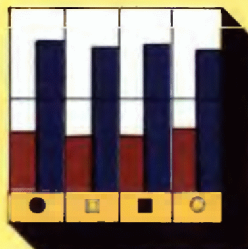
EDAD

- Menos de 36 años ●
- 36 a 45 años □
- 46 a 60 años ■
- Más 60 años ○



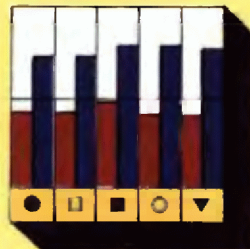
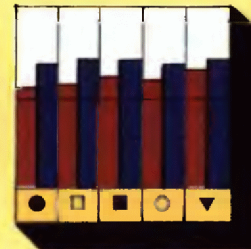
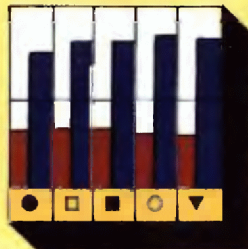
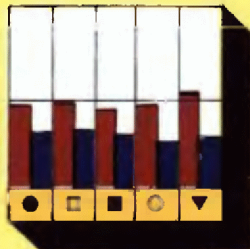
INGRESOS

- Menos 18.000 ●
- 19-35.000 □
- 36-65.000 ■
- Más 65.000 ○



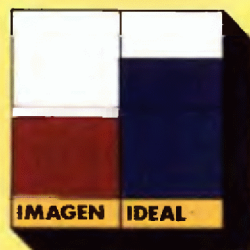
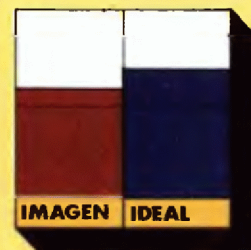
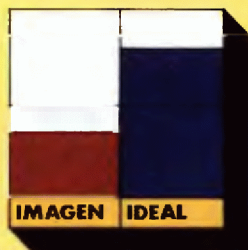
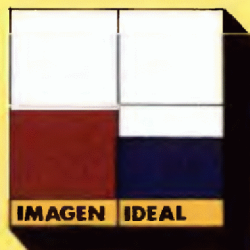
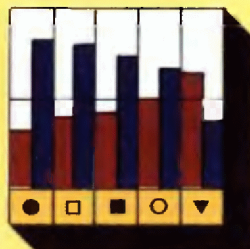
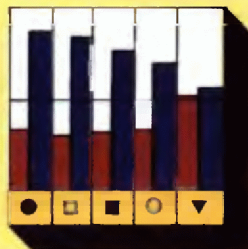
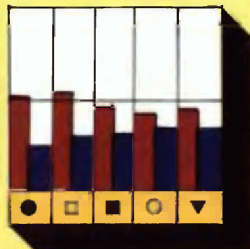
HABITAT

- Menos 2.000 hb. ●
- 2-10.000 hb. □
- 10-100.000 hb. ■
- 100-1.000.000 hb. ○
- Más 1.000.000 ▼



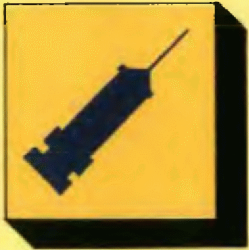
IDEOLOGIA

- Extrema izquierda ●
- Izquierda □
- Centro ■
- Derecha ○
- Extrema derecha ▼



Las cifras del cuadro son las medias de la posición asignada por los entrevistados en base a sus respuestas a las preguntas: "¿Qué lugar cree que ocupa...?" y "¿Qué lugar deberían ocupar...?"

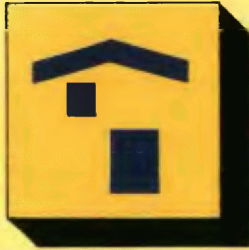
SANIDAD



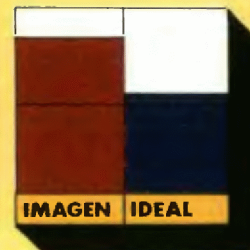
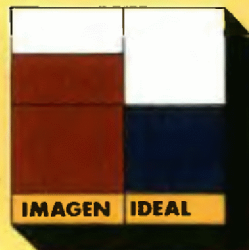
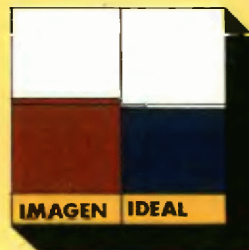
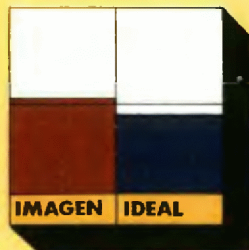
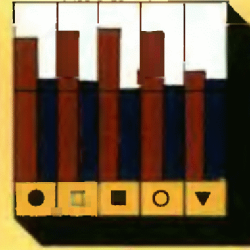
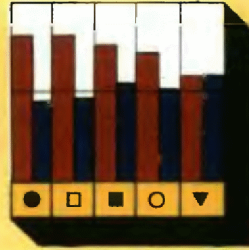
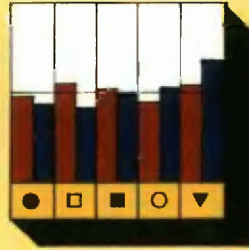
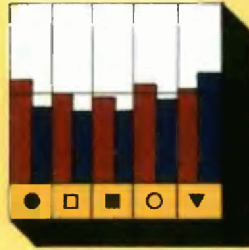
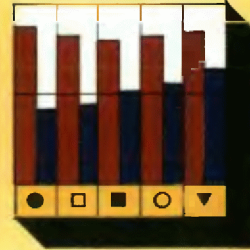
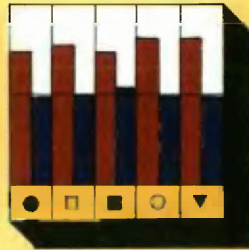
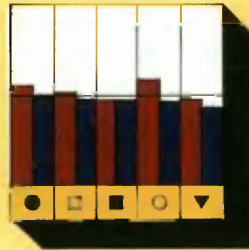
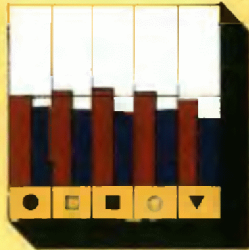
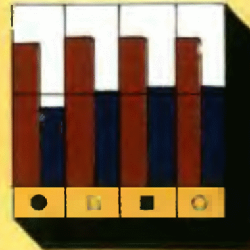
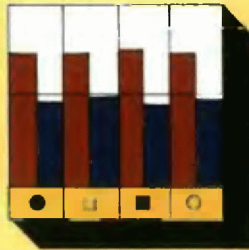
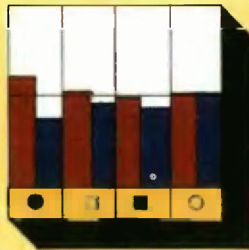
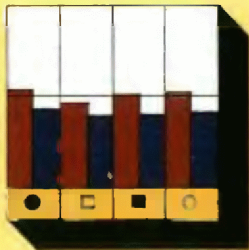
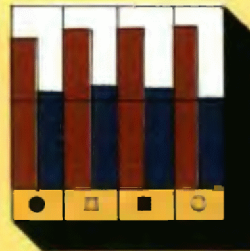
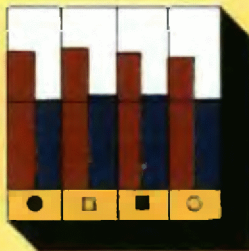
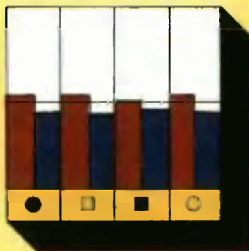
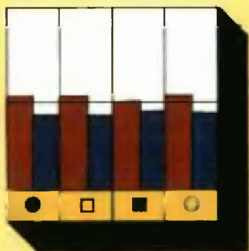
PENSIONES



VIVIENDA



AGRICULTURA



MEDIA

posible extraer conclusiones sobre las actitudes relativas del público hacia uno u otros según las respuestas. También se pueden comparar las respuestas de diferentes grupos de la población a la misma pregunta. De tal modo, es posible observar las diferencias en las actitudes hacia los distintos programas según las características sociodemográficas de los grupos establecidos de población y, por último, se pueden hacer comparaciones a lo largo del tiempo entre respuestas a preguntas idénticas para comprobar los cambios de una a otra encuesta. Si, por ejemplo, hay más personas a favor de un aumento de los gastos para seguridad personal en las calles es posible inferir una intensificación de la preocupación por la delincuencia. Además, las actitudes se pueden medir a través de una serie de preguntas sobre el mismo tema cuyos resultados mostrarían la coherencia interna de las respuestas y hasta qué punto están influidas por el contexto en que se investiga la actitud.

La falta de un conocimiento suficientemente amplio sobre el presupuesto es un hecho cierto que constituye una limitación a los resultados de este tipo de investigaciones. Frente a este hecho, que las propias encuestas recogen, se pueden extraer conclusiones sociológicas interesantes que pueden ayudar a una buena política presupuestaria en relación a los contribuyentes, pero no se puede olvidar la importancia de las creencias, aunque sean tópicos, con independencia de su validación por los datos objetivos. Porque la conducta del público responde a unas ideas, sean o no falsas.

EL PRINCIPIO DE PUBLICIDAD PRESUPUESTARIA

En relación con el cumplimiento del principio de publicidad presupuestaria y el general desconocimiento del público, cabe afirmar que, en general, no existen cauces de comunicación eficaces entre el Estado y los ciudadanos, quienes no están en condiciones de interpretar y comprender las cifras presupuestarias, ni obviamente las de su liquidación tal como generalmente se les presentan. La Administración, sólo en contados países y aun en éstos con escasos recursos, se ha decidido a presentar las cifras presupuestarias con claridad e intentado promover una amplia difusión del mismo.

Tampoco, los partidos o las asociaciones de intereses han procurado dar una información clara, suficiente y atrayente de las cifras presupuestarias —al menos en España— de cara a sus respectivas clientelas para buscar su apoyo. Un dato significativo, a este respecto, ha sido la rapidez con que el último proyecto presupuestario ha pasado por Congreso y Senado y la falta de programas alternativos de gastos públicos que proporcionarían al ciudadano unas opciones válidas y le permitieran conocer cómo se implementan los principios expuestos por los partidos durante los períodos electorales.

Por tanto, la creencia de que al público le preocupa poco el contenido del gasto público, aunque coincida con los datos de las encuestas, tiene su origen en la conducta del propio

Gobierno y de los partidos políticos, que confían obtener los votos por cauces distintos.

Pero el individuo, aunque no disponga de datos objetivos suficientes para disponer de una opinión informada, no por ello dejará de crear su propia imagen y su comportamiento estará mediatizado por su interpretación de la realidad de acuerdo con el conocido principio de Thomas: «Si definimos una situación como real, ésta es real en sus consecuencias.»

Por tanto, si las respuestas a las preguntas revelan una opinión pública desinformada o mal informada, procurar una publicidad veraz, total y en forma simple que supere la falta de interés y la actitud desfavorable hacia algunos programas es una tarea ineludible que corresponde a los agentes formadores de la opinión pública y, para ello, es un paso necesario averiguar cuáles son las ideas del público sobre el presupuesto.

LOS DESEOS DEL PÚBLICO: AUMENTO DEL GASTO PÚBLICO

Un rasgo peculiar de los países desarrollados es el aumento de los gastos públicos en programas de bienestar social. Durante, al menos, los veinte últimos años, cualquiera que sea su sistema político, los países industrializados coinciden en procurar cada vez una mayor cobertura de pensiones, escuelas, servicios sanitarios a su población.

La fracción de recursos nacionales dedicados a estos programas aumenta con tasas crecientes que tienen su base por un lado en el crecimiento económico, demográfico y urbano de sus poblaciones y, por otra parte, en el divorcio que los ciudadanos establecen entre su demanda creciente de los gastos públicos y la necesidad de recursos necesarios para su financiación.

El público cree con facilidad en las promesas de nuevos servicios públicos, y no se da cuenta de que todos los planes de obras públicas, educación o de seguridad tendrán que pagarlos ellos mismos hasta el último céntimo a través de impuestos, o traspasar un Estado endeudado a sus hijos. Esta nota se presenta con generalidad en todas las sociedades capitalistas, es consustancial con la misma estructura fiscal. En efecto, no existe una relación directa y más o menos inmediata entre el beneficio personal obtenido por el consumo de un bien público y el sacrificio del impuesto y tampoco las cantidades de bienes públicos individualmente consumidos tienen que ver con los impuestos pagados por el contribuyente, ni siquiera el momento de pago sigue al consumo del bien público. Con estas características, no resulta extraño que el público separe psicológicamente su demanda de bienes públicos del sacrificio del pago.

En los datos de las dos encuestas españolas analizadas en el presente trabajo y en otras extranjeras que sirvieron de modelo y término de comparación, se constata con amplia

generalidad que cuando se revela al entrevistado la necesidad de pagar más impuestos para mejorar los servicios públicos, disminuye el porcentaje de quienes siguen demandando mayores y mejores servicios públicos.

Pero aunque este fenómeno está presente en todas partes y la petición de mejores servicios comunitarios no se corresponde con una actitud igualmente favorable a pagar su coste, también es cierto que las diferencias entre la demanda de bienes públicos y la disposición al pago difiere de una a otra cultura fiscal, y dentro de un país de uno a otro programa de gasto como los datos de la encuesta demuestran.

PREFERENCIAS DEL PÚBLICO

En el siguiente cuadro se recogen las respuestas a la pre-

gunta sobre si debería haber o no crecimiento del gasto público en cada uno de los programas propuestos.

Los datos del cuadro revelan que:

- Las actitudes de una amplia mayoría de la población son favorables a un aumento del gasto público. Esta actitud está relacionada con la creencia generalizada de que el Gobierno tiene una gran capacidad para satisfacer sus necesidades de bienestar social.

- Las actitudes hacia programas más específicos difieren profundamente. En el cuadro anterior, los programas se relacionan en función de la frecuencia con que la respuesta «mayor gasto» fue registrada. Una mayoría absoluta desean un aumento del gasto en Educación, Sanidad y Seguridad Social, Agricultura y Vivienda. Una mayoría simple en Obras Públicas (transportes para

CUADRO 1
DESEOS DE AUMENTO O DISMINUCION DEL GASTO PUBLICO

P.—En su opinión, ¿el Gobierno debería gastar más, igual, menos en...?
(leer y presentar tarjeta en los programas)

Programas	(a)	(b)	(c)
	Diferencia (% más-% menos) 1974	Diferencia (% más-% menos) 1979	Cambio temporal $\frac{a-b}{a} \times 100$
Educación	62	62	—
Ejército y Defensa	-27	-24	+11
Policía	-18	-5	+72
Sanidad y Seguridad Social...	56	54	-14
Obras Públicas	29	28 (*)	-13
Agricultura	67	57	-15
Vivienda	47	56	+19
Pensiones y Seguro Paro	—	47 (**)	—

(*) En la encuesta de 1979 el programa era Transportes Públicos.
(**) En 1974 no se preguntó específicamente por este programa.

1979) y Pensiones. Sólo un pequeño porcentaje opinaba que debería disminuir el gasto en alguno de estos programas: Defensa y Policía, para los cuales la respuesta «menos gasto» fue la más frecuente que la de «más gasto».

● Al comparar las respuestas a la encuesta de 1979 con las respuestas a la de 1974 se comprueba la estabilidad de las actitudes hacia los programas de gasto público. En líneas generales, al cabo de cinco años el cambio de actitudes hacia los diferentes programas ha sido relativamente pequeño con un ligero declive en el apoyo a los programas de Sanidad y Seguridad Social, Obras Públicas y Agricultura. Dentro de una mayoría opuesta al incremento de gasto, ha aumentado notablemente la proporción de personas que desean más gastos en Policía y Orden Público.

LOS PROBLEMAS DE LOS ESPAÑOLES Y SUS DESEOS DE MAS GASTO PUBLICO

Las respuestas de otra pregunta de las encuestas de 1974 y 1979 muestran los problemas que más preocupan a la población española y con una posible relación con las preferencias por unos u otros programas de gasto público.

La Educación aparece en un destacado puesto de los problemas que más preocupan a la población española. En el nivel de desarrollo propio de las sociedades industriales, la familia deja de ocuparse directamente

de preparar a sus miembros para su papel en la producción. Esta función sólo puede cumplirla cuando se trata de enseñar técnicas sencillas propias de una sociedad tradicional; hoy la familia debe traspasar esa función a una institución especializada que se ocupa exclusivamente de esta tarea. La necesidad de expansión de los servicios de enseñanza acompañada, pues, a la industrialización de un país y a la especialización profesional de sus habitantes.

La Agricultura ha sido el sector menos favorecido durante el crecimiento económico español. A la realidad física de un clima en general continental de escasas lluvias y suelo pobre, se unen las condiciones institucionales de la distribución del suelo con un doble y a veces simultáneo problema de minifundismo y latifundismo y unos canales comerciales que encarecen excesivamente los precios agrícolas al consumo. Las familias españolas tienen conciencia de las diferencias entre los modelos de vida rural y urbano, manteniendo la necesidad de procurar un mayor bienestar en el campo; pero además la parte destinada a los gastos de alimentación constituyen todavía una proporción muy importante de los ingresos familiares y demanda la intervención del Estado para conseguir a precios razonables satisfacer sus necesidades alimentarias.

También la Asistencia Sanitaria y Social ocupa un puesto importante en la preocupación del público. Lograr una relativa seguridad ante el futuro es uno de los motivos más importantes

de la conducta humana. Tradicionalmente el ahorro particular era el instrumento para satisfacer esa necesidad, que obviamente sólo podía conseguir una parte de la población. La inflación que ha venido deteriorando el valor real de las pequeñas reservas de las clases medias generalmente en depósitos bancarios, el espectacular incremento del coste de la medicina y el aumento del riesgo del desempleo hacen que la seguridad económica de la familia se haya institucionalizado adquiriendo una clara consideración social como problema que incumbe a toda la colectividad.

Una de las notas más destacadas del proceso de industrialización español ha sido el ir acompañado de un fuerte crecimiento de la población urbana. Tal aumento de las grandes ciudades ha producido un amplio desfase entre la oferta y la demanda de viviendas. Al mismo tiempo, la insuficiencia de las inversiones públicas en infraestructura y creación del suelo urbano, la escasa tecnificación de la industria de la construcción, la especulación, la falta de una adecuada financiación a largo plazo y una legislación, que pretendiendo la defensa del inquilino ahogó la oferta de viviendas en alquiler, han creado un mercado caracterizado fundamentalmente por la falta de viviendas a precio asequible a las clases sociales con ingresos medios o bajos. No resulta, por tanto, extraña la preocupación por este problema, que alcanza a una amplia proporción de familias y espera de la intervención pública una solución.

Aunque el porcentaje de personas contrarias al aumento del gasto en Policía es mayor que el de quienes votan por su incremento, la diferencia entre los datos de 1974 y 1979 son notables, apreciándose un aumento de las personas a favor de más gasto. Las estadísticas de la Fiscalía del Reino muestran el rápido aumento de la preocupación por la inseguridad ciudadana, sobre todo en las grandes áreas urbanas de Madrid y Barcelona.

Este deterioro del Orden Público justifica el aumento de personas favorables a más gasto en Policía, pero aún es mayoría las respuestas contrarias porque parece inferirse que entre el público se mantiene la opinión de que se necesitan otras condiciones para resolver este problema.

La realización de trabajos infraestructura: carreteras, obras hidráulicas, puertos, transportes, no se valoran como un problema grave. El cambio respecto a la opinión de hace unas décadas es radical y positiva. No hace muchos años la opinión pública estimaba desde la prensa y desde el mismo foro parlamentario que en España estaba todo por hacer en cuestión de Obras Públicas. Esta opinión, al menos desde el punto de vista de la población, ha cambiado y hoy no se consideran tanto los problemas del crecimiento de la infraestructura física como los del aumento del bienestar social.

La Defensa Nacional no se considera problema. Los datos de 1974 vienen a coincidir con los de 1979, a pesar de los cambios políticos interiores.

Una larga etapa de ausencia de conflictos bélicos exteriores ha producido un hecho fundamental: la mayoría de la población española, prácticamente los menores de 45 años no han vivido ningún tipo de conflicto bélico. La desvalorización mundial de las ideas imperialistas; la desmitificación del héroe, la planetización de los problemas políticos y la incuestionable superioridad militar de las dos grandes potencias forman un haz de causas que influyen en la actitud desfavorable al aumento de los gastos militares.

PREFERENCIAS DÉBILES Y PREFERENCIAS FUERTES

Los datos del cuadro n.º 1 muestran una actitud favorable al aumento del gasto público en la mayoría de los programas, pero en este resultado no se consideraba la necesidad de su financiación. Para comparar los cambios en las actitudes de los entrevistados cuando se les coloca en su doble posición de posibles beneficiarios del gasto público y contribuyentes al Fisco, en la encuesta se les hizo una segunda pregunta con objeto de ver si estaban dispuestos a satisfacer el coste de los programas.

En base a las respuestas a ambas preguntas, sobre el aumento del gasto por programas y aumento del gasto aunque hubiera que pagar más impuestos, se han construido dos índices a los que se llaman preferencias débiles y preferencias fuertes. (1)

A la luz de los datos presentados en el cuadro n.º 2 se observa que para muchas personas los deseos no están acompañados de una actitud fiscal y es posible inferir que, en todo caso, quieren o una redistribución del gasto público o que sean otros quienes soporten el incremento de la carga fiscal. La importante diferencia entre la «imagen» y el «ideal» de la distribución del gasto público avala la primera hipótesis y la repetida acusación de regresividad del sistema impositivo, la segunda. No obstante, y a pesar de subrayar la obligación de pagar más impuestos, los programas de Educación, Agricultura, Sanidad y Vivienda tienen un amplio apoyo en 1979.

El cuadro n.º 2 recoge también las diferencias entre las preferencias débiles y fuertes para cada programa, ponderada por el peso de las preferencias débiles. Este índice muestra el paso del deseo de mayor gasto simplemente, al deseo del aumento del gasto con una actitud favorable a pagar su coste. Cuanto mayor valor tenga el índice la actitud es más desfavorable a soportar su pago, lo cual parece implicar que se quiere un reajuste de la estructura del gasto, o del reparto de la carga fiscal.

La menor caída entre preferencias débiles y fuertes se presenta en el programa de Defensa. Aunque el porcentaje de personas favorables a más gasto para este programa sea pequeño, en una elevada proporción estarían dispuestos a pagar personalmente el incremento del coste.

En el año 1974, los deseos de «más gasto» en Policía eran

CUADRO 2

PREFERENCIAS POR PROGRAMAS DEL GASTO PUBLICO

N.º de orden	Programas Gasto Público	Débiles (D)	Fuertes (F)	Diferencia	
				Índice	$\frac{D - F}{D}$
1	Educación	0,84	0,54	0,36	
2	Agricultura	0,82	0,48	0,41	
3	Sanidad	0,74	0,44	0,41	
4	Vivienda	0,77	0,44	0,43	
5	Pensiones	0,62	0,34	0,45	
6	Transportes	0,42	0,20	0,52	
7	Policia	-0,08	-0,17	-1,13	
8	Defensa	-0,36	-0,42	0,17	

muy pequeños entre la población pero quienes lo deseaban estaban generalmente dispuestos a pagarlos. En 1979, los nuevos datos de la encuesta presentan un cambio interesante. Hay un aumento notable de más gasto en policía, pero en absoluto va acompañado del deseo de pagarlo.

Si se coordina el mayor deseo de gasto en un programa y la menor caída al pasar en preferencias fuertes, la Educación recibe el mayor apoyo del público tanto en 1974 como en 1979.

PERCEPCION DEL GASTO PUBLICO POR PROGRAMAS. DESEOS Y REALIDAD.

Otra manera de enfocar el problema de la distribución del gasto público por programas es utilizando las respuestas a las preguntas que proporcionan la «imagen» y el puesto «ideal» de los diferentes programas, es decir, *la realidad y lo que debe-*

ría ser esta realidad según los entrevistados.

En el siguiente cuadro se recogen los resultados globales a estas dos cuestiones, según los puestos que ocupan o deberían ocupar cada uno de los programas.

De nuevo aparecen como programas preferidos (IDEAL): Educación, Sanidad y Seguridad Social y Agricultura, por este orden y en los últimos puestos se sitúan los de Defensa y Policía.

De las diferencias mayores entre «imagen» (lo que se

piensa que es) y el «ideal» (lo que se desea) se infiere claramente que se quiere una redistribución con más gasto en Agricultura y menos gasto en Defensa y Policía.

La ordenación ideal de los programas en 1974 y en 1979 presenta una notable constancia, con una pequeña alteración en el orden de las preferencias entre Agricultura y Vivienda. Conclusiones parecidas es posible deducir del orden de importancia que los gastos tienen según el público. En opinión de la mayoría, Defensa y Policía ocupan los dos primeros puestos seguidos de Obras Públicas en 1974 y Educación en 1979. Aunque para el ciudadano medio resulte difícil conocer con exactitud el coste total de cada uno de los programas que, incluso, para algunos de ellos requiere una previa consolidación de lo que gastan diferentes entes, parece clara una sobrestimación relativa de los gastos en Defensa y Policía. Esta falsa imagen —más acusada en el programa de Seguridad ciudadana— probablemente contribuya a los pocos votos favorables a más gasto en los correspondientes programas.

CUADRO 3

Programas	Año 1974			Año 1979		
	Imagen	Ideal	Diferencia	Imagen	Ideal	Diferencia
Educación	3,9	2,1	+1,8	3,9	2,2	+1,7
Seguridad Social ..	3,7	2,9	+0,83	4,1	3,2	+0,9
Agricultura	5,7	3,4	+2,3	6,5	4,2	+2,3
Vivienda	4,9	3,5	+1,4	6,-	3,9	+2,1
Obras Públicas ...	3,2	4,2	-0,9	4,8	5,5	-0,7
Policia	3,2	5,5	-2,3	3,3	6,-	-2,7
Defensa	2,0	5,6	-3,6	2,4	6,4	-4,-

NOTAS

(1) A quienes en la respuesta a la pregunta: «En su opinión ¿el Gobierno debería gastar más, o menos, igual en... (presentar tarjeta con los programas)?» desean un aumento del gasto público en cada programa específico se les asigna un punto positivo, y un punto negativo a los que votan por un menor gasto. Los resultados corresponden a las actividades de los entrevistados hacia cada programa *sin considerar* la vertiente del pago, es decir, sin que se le haya puesto de manifiesto que su deseo debe ir unido a mayores impuestos. En lo sucesivo este índice recibirá el nombre de *preferencias débiles*.

A los entrevistados que pedían mayor gasto en un programa concreto, se les volvía a preguntar: «Dijo Vd. que el Gobierno debería gastar más en (aquí se le señalaba el programa en concreto) ¿Estaría Vd. de acuerdo en pagar más impuestos para que el Gobierno gastara más en estos conceptos?». A quienes respondían positivamente se les asignaba un punto positivo y un punto negativo a los que querían una disminución del gasto. Este nuevo índice se denomina *preferencias fuertes*.