

TAREAS PARA LA POLÍTICA FISCAL EN ESPAÑA

La política fiscal española tiene ante sí importantes tareas que llevar a término en los próximos años si ha de servir realmente para la consecución de los objetivos generales de la política económica. Cuatro son, a juicio del profesor **Manuel Lagares Calvo**, las más acuciantes tareas con las que se enfrenta la política fiscal. La primera, delimitar el ámbito del sector público, tratando de concentrar sus esfuerzos en aquellas actividades para las que cuenta con ventajas comparativas frente a la iniciativa privada. La segunda, reducir la evasión tributaria, que continúa constituyendo un problema básico del sistema tributario, pese a los importantes avances conseguidos a partir de la reforma fiscal iniciada en 1977. La tercera, acomodar la progresividad impositiva y la estructura tributaria a las exigencias del crecimiento económico, evitando efectos indeseables sobre las decisiones de trabajar, ahorrar y asumir riesgos. Finalmente, el sector público español necesita de una nueva configuración territorial, debido a la aparición de las comunidades autónomas, y ese cambio exige de criterios y principios que todavía no están aplicándose a nuestra financiación autonómica. En la resolución acertada de estos cuatro problemas se encuentra la clave del éxito de la política fiscal en los próximos años.

INTRODUCCION

EL proceso de renovación que ha experimentado la economía española a partir de 1977, impulsada por las nuevas circunstancias de los mercados derivadas de la crisis, por los fuertes cambios acaecidos en el marco institucional y sociológico en el que se ha desenvuelto y por una política económica radicalmente diferente a la practicada con anterioridad, ha sido extraordinariamente intenso desde todos los puntos de vista, hasta el extremo de que contados serán los sectores —si es que puede encontrarse alguno— en que no hayan cambiado sustancialmente en este período los métodos de pro-

ducción, la estructura de costes y precios o las condiciones institucionales bajo las que venían operando.

En el ámbito de la política fiscal los cambios acaecidos a partir de 1977 han sido también radicales, comenzando desde luego por los acontecidos en el sistema tributario. La reforma impositiva iniciada en tales fechas ha conseguido que los impuestos españoles, después de largas décadas de tributación «diferente», sean por fin similares en su estructura a los habituales en la mayoría de países del mundo occidental.

Sin duda, los efectos de esos cambios en el sistema tributario han sido muy positivos para la economía española. Varios son los

indicadores que pueden utilizarse para fundamentar esta valoración, pero entre ellos merecen ser ressaltados los siguientes:

- La importante colaboración de la reforma tributaria a la financiación de una parte sustancial del crecimiento de los gastos, como puede comprobarse a través del cambio en la elasticidad-renta de tales ingresos a partir de 1977. Concretamente, mientras que para el período anterior a la reforma la elasticidad de los ingresos públicos respecto al PIB fue de 1,112457, con posterioridad a la misma esa elasticidad se elevó a 1,224062. Si la reforma no se hubiese realizado, la hacienda española habría dejado de ingresar en 1985 unos 1.251,5 miles de millones de pesetas (1).

- La reducción de las distorsiones sobre la formación de los precios que el anterior sistema tributario planteaba, al trasladar buena parte de la carga impositiva desde el ámbito empresarial al personal. A este respecto, en el cuadro n.º 1 puede comprobarse cómo a partir de 1978 desciende la importancia relativa de las recaudaciones obtenidas de las empresas frente a las procedentes de las personas físicas. Si a ello se une el que, con anterioridad a la reforma, una parte sustancial de la imposición sobre las personas físicas —más concretamente, la imposición a cuenta por trabajo personal— estaba estructurada como impuestos a cargo de la empresa más que como tributos auténticamente soportados por el trabajador, habituado a pactar sus retribuciones «libres de impuestos», hay que convenir que más del 90 por 100 de los ingresos provenientes del sistema tributario incidían de modo inmediato sobre la formación de los precios. Esta situación cambió sustancialmente con la reforma del impuesto sobre

CUADRO N.º 1

INGRESOS PUBLICOS SOBRE EMPRESAS
 (En % sobre ingresos totales)

PERIODO	Impuesto sobre sociedades	Producción e importación	Cotizaciones sociales	Total
1965	7,4	45,5	21,2	74,1
1966	7,5	47,6	19,5	74,6
1967	6,1	38,9	32,5	77,5
1968	6,0	38,2	31,7	75,9
1969	5,8	39,6	31,4	76,8
1970	5,0	34,3	34,1	73,3
1971	5,1	32,7	37,2	74,9
1972	5,0	32,5	37,9	75,4
1973	4,9	32,8	37,4	75,1
1974	5,0	29,5	39,0	73,5
1975	5,2	26,8	41,2	73,2
1976	5,5	25,7	42,5	73,7
1977	5,0	24,7	43,7	73,5
1978	4,6	22,3	45,3	72,2
1979	4,6	21,7	45,1	71,4
1980	4,0	21,1	42,9	68,1
1981	3,8	22,6	42,2	68,6
1982	4,0	24,1	41,7	69,8
1983	4,3	25,5	40,5	70,3
1984	4,2	26,1	39,0	69,3
1985	4,0	26,8	37,7	68,5

Fuente: Banco de España y elaboración propia.

niveles relativos en que se sitúan los países de la OCDE.

Los tres aspectos que acaban de señalarse —colaboración eficiente a la financiación del déficit público, reducción notable de las distorsiones sobre la formación de los precios y una mayor capacidad redistributiva— constituyen los tres grandes activos de la reforma tributaria iniciada en 1977, activos que se contraponen a algunos problemas aún pendientes de solución, tales como el fraude fiscal o la necesidad de una mayor colaboración de los impuestos a las tareas del crecimiento económico.

En el ámbito del gasto público, probablemente los cambios más sustanciales experimentados por esta magnitud en los últimos tiempos sean:

- El fuerte crecimiento experimentado por los gastos totales en los últimos veinte años —y especialmente a partir de 1975—,

la renta de las personas físicas y la aplicación del nuevo sistema de retenciones en la fuente.

• La mayor capacidad redistributiva del sistema impositivo después de la reforma, como consecuencia de la mayor importancia relativa de los impuestos directos frente a los indirectos y cotizaciones sociales, y de la naturaleza claramente personal de los nuevos impuestos directos frente a la escasamente personalizada de los anteriores a la reforma. En el cuadro n.º 2 puede comprobarse cómo los impuestos directos han ganado en importancia en España durante los años posteriores a la reforma y cómo, además, esa importancia creciente de la imposición directa está conduciendo a una aproximación gradual a los

CUADRO N.º 2

IMPUESTOS DIRECTOS EN ESPAÑA Y EN LA OCDE
 (En % del total ingresos coactivos)

PERIODO	España	OCDE	España/OCDE
1970	20,2	36,7	55,0
1971	20,8	36,3	57,3
1972	19,8	36,7	54,0
1973	19,8	37,4	52,9
1974	21,4	39,2	54,6
1975	22,0	38,3	57,4
1976	23,8	38,5	61,8
1977	22,4	38,7	57,9
1978	23,7	39,0	60,8
1979	23,8	39,3	60,6
1980	26,0	40,0	65,0
1981	25,2	40,1	62,8
1982	26,0	40,0	65,0
1983	26,1	39,2	66,6

Fuente: Revenue Statistics, OCDE, Paris, 1985.

CUADRO N.º 3
INGRESOS Y GASTOS PUBLICOS TOTALES
 (En % del PIB)

PERIODO	Ingresos públicos	Gastos públicos	Saldo
1965	16,5	16,1	0,4
1966	16,4	16,1	0,3
1967	20,3	19,3	1,0
1968	19,9	19,2	0,7
1969	20,7	20,1	0,5
1970	23,2	22,5	0,7
1971	23,3	23,8	- 0,6
1972	23,8	23,5	0,3
1973	24,4	23,3	1,1
1974	23,5	23,3	0,2
1975	25,0	25,0	0,0
1976	25,9	26,2	- 0,3
1977	27,0	27,6	- 0,6
1978	27,7	29,4	- 1,8
1979	29,0	30,6	- 1,7
1980	30,6	32,6	- 2,0
1981	31,3	34,3	- 3,0
1982	31,5	36,8	- 5,3
1983	32,9	38,2	- 5,3
1984	32,6	37,5	- 4,9
1985	33,8	39,8	- 6,1

Fuente: Banco de España y elaboración propia.

como se comprueba a través de los datos del cuadro n.º 3. Sin duda, ese fuerte crecimiento ha respondido a demandas reales de la sociedad española largamente reprimidas, pero ello no resta intensidad a la aceleración experimentada por los gastos públicos a partir de 1975, motor del déficit que actualmente presentan las cuentas del sector público.

- El importante protagonismo que en ese crecimiento han tenido los gastos de transferencia y, dentro de ellos, los correspondientes a las prestaciones sociales. A través del cuadro n.º 4 puede comprobarse este extremo. Entre 1975 y 1985 el crecimiento de los gastos de transferencias explica casi el 75 por 100 del crecimiento de los gastos totales. Por su parte, el cre-

cimiento de las prestaciones sociales ha supuesto la mitad del crecimiento de los gastos de transferencias, aunque este crecimiento de las prestaciones sociales parece haberse frenado a partir de 1980.

- La fuerte descentralización que ha experimentado el gasto público en los últimos años, hasta el punto de que, mientras en 1975 el gasto de la administración local —la autonómica todavía no existía— supuso el 10 por 100 del gasto total de las administraciones públicas, el gasto de la administración local y de la administración autonómica supuso el 19,2 por 100 del referido gasto total en 1984.

Las características señaladas del gasto público en los últimos años

—fuerte crecimiento, peso considerable de las prestaciones sociales y descentralización progresiva— constituyen también la raíz de algunos de los problemas que actualmente inciden sobre las posibilidades de la política fiscal en España. En buena medida, las limitaciones que los instrumentos de la política fiscal —ingresos y gastos públicos— tienen actualmente en nuestro país derivan de unos cuantos hechos notorios: un fuerte crecimiento de los gastos públicos, un elevado nivel de fraude fiscal, unos impuestos que empiezan a distorsionar negativamente decisiones básicas de los ciudadanos y una configuración de los distintos niveles territoriales del sector público todavía no adecuadamente fundamentada en su financiación ni suficientemente coordinada en su competencia.

Desde luego, todos esos hechos y sus secuelas no son nuevos, sino que tienen fuertes raíces en la historia financiera de nuestro país. Así, el desbordante ritmo de crecimiento en los gastos públicos es un fenómeno que se ha dado también tanto en épocas recientes como lejanas, y el fraude fiscal ha constituido desde siempre un fenómeno que muchos —no sin cierta razón— han considerado consustancial con nuestra idiosincrasia de país mediterráneo. Por otro lado, el hecho de que los tributos puedan imponer restricciones negativas a las decisiones de trabajar, ahorrar o asumir riesgos es también fenómeno antiguo, y la literatura de nuestro siglo de oro está llena de amargas quejas frente a los impuestos y gravámenes que arruinaban por aquellas épocas al país, en el decir de nuestros compatriotas y en la opinión de quienes casi dos siglos después dieron fundamento científico al pensamiento económico (2). Finalmente, los problemas de

coordinación entre haciendas de distintos niveles dentro del territorio nacional tampoco son nuevos en España, país que sólo logró su unificación fiscal en la tardía fecha de 1845.

Sin embargo, quienes siguen de cerca la realidad de nuestro sector público tienen la sensación, corroborada por las cifras, de que esos hechos o circunstancias siguen hoy actuando intensamente sobre los instrumentos de la política fiscal, limitando sus posibilidades precisamente cuando más necesarios resultan en un país que comienza a alcanzar niveles importantes de desarrollo y que, además, ha de hacer frente a las exigencias de un amplio y complejo proceso de integración económica. Por ello, delimitar el ámbito

del sector público como medio de eliminar su déficit —secuela obligada del fuerte crecimiento de los gastos—, reducir el cuantioso fraude fiscal, adecuar el sistema impositivo a las exigencias actuales del crecimiento y conseguir una estructura territorial del sector público y de su financiación suficientemente coordinadas, constituyen requisitos sin los cuales resultará difícil utilizar con la eficiencia necesaria los instrumentos tradicionales de la política fiscal.

A la descripción de estos problemas y de algunas de las posibles alternativas para su superación, planteadas, en todo caso, bajo los principios de la Hacienda Pública, como parte sustancial del conocimiento económico, se dirige el siguiente análisis.

I. DELIMITACION DEL SECTOR PUBLICO

Posiblemente la más urgente tarea de la política fiscal española en los momentos actuales sea la de delimitar con precisión el ámbito que debería ocupar el sector público en relación con el conjunto de la actividad económica. Desde luego, esa delimitación necesaria no se refiere a señalar el porcentaje que, respecto al PIB, debería alcanzar el gasto de las administraciones públicas, sino a determinar en concreto las actividades que debería desempeñar en exclusiva el sector público, las que debería compartir con la actividad privada y las que, finalmente, deberían quedar vedadas a su actuación.

CUADRO N.º 4
COMPOSICION DE LOS GASTOS PUBLICOS EN ESPAÑA
(En % del PIB)

1 PERIODO	2 Consumo público	3 F.B.C.	4 Absorción (2 + 3)	5 Prestaciones sociales	6 Otras transferencias	7 Transferencias totales (5 + 6)	8 Gastos totales (4 + 7)
1965	7,8	2,6	10,4	1,7	4,0	5,7	16,1
1966	8,0	2,8	10,8	1,8	3,5	5,3	16,1
1967	8,0	2,7	11,7	3,7	3,9	7,6	19,3
1968	9,1	2,3	11,4	3,8	4,0	7,8	19,2
1969	9,3	2,5	11,8	4,1	4,3	8,4	20,1
1970	8,5	2,6	11,1	7,5	3,9	11,4	22,5
1971	8,6	3,0	11,7	8,4	3,8	12,2	23,8
1972	8,6	2,7	11,2	8,5	3,8	12,3	23,5
1973	8,6	2,5	11,1	8,6	3,6	12,2	23,3
1974	8,8	2,4	11,2	8,6	3,5	12,1	23,3
1975	8,2	2,6	11,9	9,3	3,8	13,1	25,0
1976	9,8	2,3	12,1	10,0	4,1	14,1	26,2
1977	10,0	2,6	12,6	10,4	4,6	15,0	27,6
1978	10,4	2,1	12,5	12,0	4,9	16,9	29,4
1979	10,9	1,7	12,6	13,1	5,0	18,1	30,6
1980	11,5	1,8	13,3	13,7	5,5	19,2	32,6
1981	11,6	2,0	13,7	14,7	6,0	20,7	34,3
1982	12,0	2,8	14,8	15,0	7,0	22,0	36,8
1983	12,4	2,9	15,2	15,1	7,9	23,0	38,2
1984	13,1	1,9	15,1	14,1	8,4	22,5	37,5
1985	13,3	2,4	15,7	14,5	9,6	24,1	39,8

Fuente: Banco de España y elaboración propia.

La tarea no resulta fácil en ningún caso, porque en ella confluyen diversas circunstancias —contradictorias en muchas ocasiones— que la complican extraordinariamente: consideraciones políticas, aspiraciones sociales y, desde luego, el necesario contrapunto de las posibilidades de una financiación ortodoxa. Sin embargo, otros países están comenzando a llevar a término esta tarea, como único medio de establecer prela-ciones en los gastos públicos y de introducir racionalidad en la lucha contra el déficit. Por ello, quizás sea el momento de que nuestro país se plantee también la necesidad de delimitar —en líneas generales, al menos— el ámbito del sector público.

1. Sector público y aspiraciones sociales

No resulta fácil, especialmente en sociedades habituadas a esperar que la mayor parte de sus preocupaciones se resuelvan sin esfuerzos individuales, concretar las aspiraciones sociales respecto al sector público, porque éstas suelen ser inalcanzables, básicamente debido a que muchos ciudadanos no perciben claramente la conexión entre demandas de servicios públicos e impuestos necesarios para financiar esos servicios o, al menos, entre los servicios de los que pretenden beneficiarse y los impuestos que ellos mismos estarán obligados a satisfacer. Es más fácil pensar que los servicios beneficiarán a uno mismo y que los impuestos tendrán que pagarlos otros.

En el caso concreto de España, las demandas sociales respecto a más amplios y mejores servicios públicos han tenido un fundamento más que suficiente en el hecho

comprobado de nuestra escasa dotación de servicios de esta naturaleza (3). Por otra parte, esas demandas han aflorado con toda su fuerza en cuanto las condiciones políticas representadas por el cambio de régimen lo han permitido, y ello ha conducido al fuerte crecimiento de los gastos públicos en el período 1975-1985, que puede comprobarse a través de los datos del ya citado cuadro n.º 3. Es bastante razonable pensar, en consecuencia, que el crecimiento del gasto público en España a partir de 1975 ha respondido al «efecto desplazamiento» que suele producirse en épocas de crisis o de fuertes alteraciones sociales (4). En el caso de nuestro país, no cabe duda de que tanto el acontecer político como la crisis económica han supuesto fuertes cambios en el tejido económico y social de la nación, y ello ha permitido que emergieran deseos justificados y largamente insatisfechos de mejores y más amplios servicios públicos, lo que ha conducido a los fuertes aumentos en el gasto público registrados en estos años.

El problema que ahora debe plantearse no es tanto, sin embargo, lo ocurrido en el pasado como lo que cabe esperar en el porvenir respecto al gasto público. Es posible, desde luego, que el rápido crecimiento del gasto público a partir de 1975 no haya supuesto más que la subida de un importante peldaño en su cuantía respecto al PIB, consecuencia del represamiento excesivo de épocas anteriores, pero sin continuación en el futuro, y que, incluso, ese rápido ritmo de aumento pueda acabar dando paso en los próximos años a una suave y gradual desaceleración. Sin embargo, la experiencia histórica demuestra también que no resulta posible una gradual desaceleración en el

ritmo de crecimiento de los gastos públicos cuando existen importantes y justificadas demandas sociales todavía sin atender y no se aplica una dura política de «re-conversión» de las actividades que viene desarrollando ya el sector público.

Este es, precisamente, el caso de España: nuestras necesidades sociales en muchos aspectos no están todavía cubiertas al nivel que corresponde según nuestra actual situación económica y, por ello, pronosticar la continuación en el futuro del crecimiento de los gastos públicos tiene bastantes probabilidades de acierto, si no se aplica una exigente política de re-conversión en numerosos ámbitos del quehacer público.

2. Los límites de la financiación: el déficit público

Permitir un crecimiento de los gastos públicos como el que hasta ahora se ha producido en España tiene como contrapartida el déficit público, que, a su vez, constituye tanto uno de los más graves obstáculos para la superación de las secuelas de la crisis en el ámbito del crecimiento económico, de la inflación y del desempleo como una de las limitaciones más importantes para una utilización eficiente de los instrumentos de la política económica.

Desde hace casi una década el déficit está construyendo las posibilidades del gasto público para conseguir objetivos de crecimiento o de satisfacción de necesidades perentorias de nuestra sociedad, está restringiendo las posibilidades de los impuestos en la consecución de tales objetivos y, además, está condicionando gravemente la política monetaria y limitando

los fondos disponibles para la financiación de la actividad privada. Por ello, analizar la cuantía, el origen y la naturaleza de ese déficit, así como algunos posibles caminos para intentar su reducción, constituyen temas de trascendencia para el eficaz funcionamiento de los instrumentos de la política fiscal.

Quienes analizan las cifras del sector público hoy en España suelen convenir que el déficit constituye una de sus más preocupantes realidades, tanto por su cuantía como por su significación y persistencia. En 1985, el último ejercicio para el que se poseen datos completos, el déficit significó algo más del 6 por 100 del PIB y, en valores absolutos, la impresionante cifra de 1.746,7 miles de millo-

nes de pesetas para el conjunto de las administraciones públicas y en términos de contabilidad nacional. Los datos del ya citado cuadro número 3 muestran la cuantía relativa y la trayectoria del saldo del sector público en los últimos años.

Bien cierto es que, como ya se ha indicado anteriormente, de no haberse efectuado en su momento la reforma tributaria, el déficit hubiera sido actualmente mucho mayor. Pero ello no es óbice para admitir que hoy el déficit es una preocupante realidad de nuestra hacienda.

El déficit público es, además, preocupante por su persistencia. Desde 1976 el déficit viene siendo —como muestran los datos del referido cuadro n.º 3— el inevita-

ble resultado anual del sector público, con cifras crecientes en términos absolutos y relativos, al que la política fiscal no parece encontrarle solución.

Finalmente, el déficit público es preocupante por su origen y por su naturaleza. Por su origen, porque se deriva de un crecimiento desbordado de los gastos públicos, al que no han podido alcanzar los fuertes aumentos de los ingresos que vienen produciéndose desde el inicio de la reforma tributaria en 1977. Por su naturaleza, porque casi tres cuartas partes del mismo no es consecuencia de la situación coyuntural de la economía española —lo cual podría justificar parte de su existencia al menos— sino de una mala estructuración de los gastos e in-

CUADRO N.º 5

FACTORES DE VARIACION DEL DEFICIT PUBLICO
(En % sobre el PIB de cada año)

	1973	1985	Diferencia	% sobre total
GASTOS PUBLICOS				
Desempleo	0,2	2,1	1,9	11,4
Transferencias a empresas públicas	1,5	3,4	1,9	11,4
Transferencias a empresas privadas	0,3	1,0	0,7	4,2
COYUNTURALES	<u>2,0</u>	<u>6,5</u>	<u>4,5</u>	<u>27,0</u>
Remuneraciones asalariados	6,6	10,3	3,7	22,3
Compra bienes y servicios	1,9	3,0	1,1	6,6
Pensiones y otros en metálico	6,5	10,4	3,9	23,5
Prestaciones sanitarias en especie	2,0	2,1	0,1	0,6
Formación bruta de capital	2,5	2,5	—	—
Intereses	0,6	3,4	2,8	17,0
Resto de gastos	1,2	1,7	0,5	3,0
ESTRUCTURALES	<u>21,3</u>	<u>33,4</u>	<u>12,1</u>	<u>73,0</u>
* GASTOS TOTALES	23,3	39,9	16,6	100,0
* INGRESOS PUBLICOS	24,4	33,8	9,4	56,6
* SALDO	<u>+ 1,1</u>	<u>— 6,1</u>	<u>— 7,2</u>	<u>43,4</u>

Fuente: Banco de España y elaboración propia.

gresos del sector público. Las cifras del cuadro número 5 subrayan y confirman la naturaleza básicamente estructural del déficit público español (5).

Contener primero y reducir después hasta sus límites puramente coyunturales el déficit público constituye tarea prioritaria para nuestra política fiscal, que viene siendo recomendada con reiterativa insistencia tanto por los organismos internacionales como por las opiniones más solventes del interior. Sin embargo, la experiencia demuestra que el déficit estructural —y éste es el caso del actual déficit español en su mayor parte— no suele desgraciadamente desaparecer por el mero transcurso del tiempo, ni incluso cuando el sistema tributario posee una tan acusada capacidad recaudatoria como ocurre hoy en España, pues las demandas sociales en materia de servicios públicos suelen tener límites muy elevados, si es que realmente los tienen, y el sector público parece poseer en todas partes una especial fuerza atractiva para acabar haciéndose cargo de todo lo que funciona mal en cada país, con lo cual el rápido crecimiento del gasto parece estar garantizado a largo plazo. Por ello, contener el crecimiento del gasto público para que no sobrepase el crecimiento de la producción nacional exige generalmente de duras políticas de ahorro que suelen, además, ir acompañadas de profundas reformas en los impuestos para, de este modo, lograr el equilibrio en las cuentas públicas. Como la reforma impositiva ya se ha llevado a término en España a partir de 1977, sin que sus resultados recaudatorios hayan conseguido eliminar totalmente el desequilibrio, parece razonable pensar que la desaparición del déficit estructural sólo podrá alcanzarse a través de una constante política de

contención de los gastos públicos.

3. Papel del sector público y crecimiento del gasto

Ahora bien, frente a las numerosas presiones que en toda sociedad inevitablemente impulsan el crecimiento de los gastos públicos, no cabe tan sólo la negativa por sistema de quienes tienen que autorizar su realización para lograr reconvertir y controlar el crecimiento del sector público. Se necesita, además y sobre todo, de una delimitación precisa del papel que debe jugar este sector, especialmente cuando se trata —como en el caso de España— de un país recién llegado a la democracia, en donde las aspiraciones sociales pueden fácilmente perder de vista los límites que imponen las posibilidades económicas y en donde la reciente integración en Europa plantea, además, la necesidad de atender numerosas demandas en todos los ámbitos. Sólo mediante una clara concepción de ese papel —y no con una perpetua negativa al gasto sin otra razón que el déficit— puede resultar posible una auténtica reconversión de los actuales servicios públicos que conceda margen para las nuevas actividades que se demandan fundamentalmente, sin provocar con ello un desbocado crecimiento de los gastos respecto a la producción nacional.

Para definir ese papel del sector público en una economía moderna no debe perderse de vista que, desde su aparición, las tareas básicas del Estado han consistido en suministrar un conjunto de servicios encaminados a definir los límites y bases de la sociedad frente al exterior y dentro del propio

territorio nacional, impulsar el crecimiento estable de la producción y luchar contra la pobreza. Tres grandes tareas que seguidamente se tratarán de delimitar de un modo más concreto.

4. Servicios públicos esenciales

Definir los límites y bases de la sociedad frente al exterior supone el mantenimiento de servicios de defensa y de relaciones con otros países, pues ambos tipos de servicios permiten sostener una sociedad nacional frente a las posibles agresiones de otras sociedades. En el interior, esa definición exige de los adecuados servicios de justicia y de orden público, pues ambos permiten el establecimiento de relaciones entre los ciudadanos sometidas al imperio de la ley. De ahí que los servicios de defensa, relaciones exteriores, justicia y orden público hayan sido considerados como constitutivos de la esencia del Estado desde su aparición histórica, y por ello —además de por sus características típicas de bienes sociales puros— deben ser suministrados por el sector público con la extensión y calidad que corresponda al nivel de desarrollo económico.

5. Capital social para el desarrollo

Definidos los límites y bases constitutivas de una sociedad, parece poco discutible también que promover e impulsar el desarrollo económico es otra de las funciones básicas del sector público, reconocida desde la antigüedad y no discutida hoy. Esa tarea ha sido acometida directamente por el Es-

tado en algunos países y en determinadas fases del proceso de crecimiento. Pero para países que han alcanzado niveles relativamente elevados en su producción suele considerarse habitualmente que el papel del sector público en este ámbito debería concentrarse en el suministro del capital fijo social necesario para el desarrollo, más que en la realización directa de actividades productivas.

Dentro de esta línea —suministro de capital fijo social— tres suelen ser los grandes núcleos de actuación del sector público: actividades para la integración del territorio, acciones encaminadas al aumento de la dotación de factores productivos y, finalmente, actuaciones orientadas a la mejora de los sistemas de producción.

Respecto a la integración del territorio —es decir, respecto a su disponibilidad y la posibilidad de su consideración como un ámbito común— dos líneas de actuación aparecen de inmediato: los servicios de transportes y comunicaciones y los servicios de urbanismo. En ambos casos, la tarea del sector público puede consistir tanto en facilitar la infraestructura necesaria para estos servicios como en su prestación directa cuando los mismos comporten altos niveles de economías externas, difícilmente compensables mediante un puro sistema de precios privados.

El aumento y la mejora en la dotación de factores productivos disponibles constituye el segundo de los núcleos de actuación del sector público por lo que respecta al capital fijo social. Otras dos grandes líneas de acción suelen delimitarse también en este ámbito: las actuaciones respecto al capital humano y la dotación de factores materiales esenciales para los procesos productivos. En cuanto al

primero, parece evidente que los servicios de sanidad y de enseñanza constituyen elementos esenciales para mejorar los recursos humanos de toda sociedad y, por ello, la infraestructura necesaria para la prestación de estos servicios debería ser suministrada por el sector público, sin perjuicio de que la prestación directa de los mismos pudiese llevarse a término por el sector público o por el sector privado para los niveles considerados como preferentes, es decir, para aquellos niveles que obligatoriamente debieran ser exigidos como mínimos a todos los ciudadanos en el caso de la enseñanza, o que garantizaran a todos una atención suficiente en el caso de la salud. Por encima de esos niveles mínimos y obligatorios, la prestación de estos servicios debería encomendarse al sector privado, aunque de forma subvencionada, si existiesen economías externas en grado tal que impidiesen el funcionamiento eficaz de precios privados puros.

En cuanto a la dotación de factores materiales esenciales para la actividad productiva, parece razonable que el sector público garantice los suministros necesarios de elementos que pueden ser limitativos de la producción de forma absoluta. Tal es el caso, frecuentemente, de los suministros de agua y de energía, y por ello debería garantizarlos el sector público mediante las correspondientes infraestructuras, especialmente cuando las mismas exijan de volúmenes tan cuantiosos de inversión que difícilmente puedan ser acometidas por el sector privado.

La última de las actuaciones públicas en cuanto al desarrollo económico es la constituida por las acciones encaminadas a la mejora de las técnicas, métodos y procedimientos de la producción. Como las tareas de investigación y

desarrollo en programas básicos no ligados directamente a la producción no suelen ser emprendidas por la iniciativa privada con la frecuencia e intensidad necesarias, debido a su alto riesgo y al elevado volumen de medios necesarios para conseguir aceptables porcentajes de éxito —pese a que son esenciales para el mantenimiento de la producción en niveles de competencia internacional—, parece claro que el sector público debería dedicar también una atención preferente al impulso de tales actividades.

6. Sector público y pobreza

La lucha contra la pobreza constituye otra tarea esencial del sector público en todos los países, pero especialmente en aquéllos cuya producción media por habitante supera con holgura los niveles que hoy se admiten universalmente como frontera del subdesarrollo y, sin embargo, mantienen todavía bolsas considerables de población por debajo de, o muy próximas a, los mínimos vitales.

Luchar contra la pobreza exige del conocimiento previo de sus causas y, a este respecto, una clasificación de las mismas permite diferenciar entre las que actúan en períodos determinados e inexorables del ciclo vital y las que pueden aparecer incidentalmente por la ocurrencia de determinadas circunstancias (6). Entre las primeras se encuentran la falta de medios económicos propios en la infancia —que generalmente se resuelve a través del apoyo que el niño recibe de la economía familiar— y en la senectud, lo que supone el abandono obligado de los procesos de producción y genera situaciones de pobreza cuan-

do no se han acumulado previamente los medios necesarios para subsistir.

En cuanto a la pobreza derivada de circunstancias puramente incidentales, los orígenes de la misma pueden ser muy diversos, pero para quienes obtienen la mayor parte de sus ingresos de una relación laboral los tres más frecuentes son las enfermedades, el desempleo o el fallecimiento del sustentador principal de la familia. A diferencia de las causas de pobreza anteriormente citadas —cuya ocurrencia se acaba produciendo si el ciclo vital es lo suficientemente largo para ello—, estas otras causas u orígenes de la pobreza no tienen por qué darse inexorablemente a lo largo de la vida en todos los individuos.

La clasificación que acaba de efectuarse tiene —como más adelante se verá— trascendencia desde el punto de vista de un posible tratamiento público de la pobreza, por dos razones. Una de ellas —quizás la de menor importancia relativa— es la de que uno de los límites que suelen reconocerse para tal tratamiento, además del lógico de la cuantía de los recursos disponibles, es el de sus negativos efectos sobre la oferta de trabajo (7). Es evidente que tales efectos negativos no se darán —o tendrán, al menos, cuantías más reducidas— cuando sea la edad la que impida o dificulte el trabajo por sí misma, y éste es el caso, precisamente, de las situaciones de pobreza derivadas del ciclo vital.

Pero la razón más importante para encomendar al sector público la corrección de algunas causas de pobreza es la inexorabilidad de las situaciones que la originan. Esa inexorabilidad determina, incluso, la forma de prestación del servicio, y por ello el tratamiento

básico de la pobreza derivada de situaciones inexorables, al afectar en principio a toda la población, parece que debería ser acometido por el sector público, extendiendo sus beneficios también a toda la población, pues toda la población puede acabar viéndose afectada por tales situaciones, aunque su incidencia sea distinta para cada persona en función de la capacidad económica que previamente haya acumulado. Este tratamiento debería referirse hoy, dada la limitación de medios disponibles, casi exclusivamente al período de jubilación, puesto que la falta de medios económicos propios en la infancia suele suplirse a través de la familia (8).

Por el contrario, la pobreza derivada de circunstancias incidentales —enfermedad, desempleo o fallecimiento del sustentador principal de la familia—, al no afectar inexorablemente a toda la población, puede ser atendida a un nivel más restringido y ligado a la relación laboral, lo cual supone la prestación pública —o privada, en determinados casos— de un servicio de protección para estas circunstancias incidentales bajo un cierto criterio de aseguramiento, es decir, mediante el pago previo de una prima que cubra la mayor parte del riesgo por parte del asegurado o de su empleador, pero referida esa prestación exclusivamente al colectivo que participa o se encuentra aspirando a participar en el esfuerzo laboral.

El establecimiento como objetivo básico a largo plazo de un nivel de renta mínimo, pero garantizado, para todos los ciudadanos que superen la edad de jubilación es evidente que puede permitir una lucha más generalizada y eficaz que la actual contra la pobreza. Desde luego, todo ello exigiría de la definición previa del nivel mínimo garantizado teniendo

en cuenta la renta media por habitante en cada año. Es importante, además, señalar dos temas de fondo relacionados con esta cuestión: primero, que la garantía de un nivel mínimo de renta para toda la población por encima de la edad de jubilación laboral exigiría, obviamente, de una gradual e intensa reconversión del actual sistema de seguridad social, y segundo, que el referido sistema de renta mínima garantizada no debería ser incompatible con otros posibles sistemas de pensiones libres y complementarios.

La garantía de un nivel mínimo de renta para todos los ciudadanos por encima de una determinada edad, o en las circunstancias especiales ya mencionadas, tendería a conseguir que en la sociedad española nadie se encontrara involuntariamente en situación de necesidad por debajo de ese nivel garantizado de renta, lo cual permitiría, además, una más simple y operativa definición del objetivo de mejora en la distribución de la renta y reduciría las consecuencias negativas que la consecución de este objetivo por otras vías suele inducir sobre las posibilidades de crecimiento económico (9).

Es evidente, sin embargo, que un programa de esta naturaleza puede tener, en primer término, un coste elevado y, en segundo lugar, obliga a una aproximación muy gradual para evitar que pudiesen perder niveles de protección aquellas personas que, por su edad en los momentos actuales, no estuviesen en condiciones razonables de acogerse a sistemas libres complementarios de financiación de pensiones.

Por lo que respecta al coste, si se tiene en cuenta que el valor medio de la pensión en 1985 fue de 28.100 pesetas al mes (10),

mantener ese nivel de pensiones para la jubilación mínima garantizada del conjunto completo de españoles con edades superiores a los 64 años hubiese supuesto en 1985 un coste de 1.555,3 miles de millones de pesetas, teniendo en cuenta los datos del cuadro n.º 6.

La cifra anterior —no muy distinta, por otra parte, al coste de las pensiones que, por todos los conceptos, y no sólo por jubilación, satisficieron el conjunto de las administraciones públicas en 1985— pone de manifiesto el orden de magnitud del esfuerzo necesario para acometer un programa de la naturaleza del indicado. Ese esfuerzo sería todavía mayor si se tiene en cuenta la evolución prevista de la población en edades superiores a la de jubilación y si se combina con las necesarias e inevitables reformas que habrá de experimentar el actual sistema de seguridad social.

Por ello, la puesta en marcha de programas de lucha contra la pobreza similares al que acaba de indicarse exigiría de una importante reestructuración previa del gasto público y de una reordenación sustancial de las actividades del Estado, pues de otro modo no sería posible atenderlos sin aumentar aún más el elevado déficit público actual. En este sentido, es evidente que algunas de las ideas que acaban de exponerse acerca de los servicios que debería prestar el sector público, al limitar sustancialmente las tareas del mismo respecto a la situación actual, podrían coadyuvar a liberar los recursos necesarios para impulsar programas más amplios de lucha contra la pobreza y que, además, afectasen en menor grado que los actuales a la necesaria eficiencia del sistema económico.

Sin embargo, actuaciones como las señaladas no tendrían necesariamente que significar una re-

ducción del tamaño actual del sector público respecto a la producción nacional, aunque sí deberían conducir a una progresiva desaceleración del ritmo de su crecimiento. A lo que, en definitiva, tendrían actuaciones de reconversión como las descritas sería a la concentración de esfuerzos del sector público en la prestación de aquellos servicios para los que cuenta con mayores ventajas comparativas, en el impulso al crecimiento económico dentro de un ámbito específico y delimitado y en la lucha contra la pobreza sin afectar gravemente a la eficiencia del sistema económico, pues la pobreza es todavía demasiado frecuente en España y nuestro país está alcanzando ya niveles suficientes de desarrollo como para permitirse acciones en profundidad que erradiquen definitivamente esa lacra del seno de la sociedad española.

II. LA EVASION TRIBUTARIA COMO PROBLEMA BASICO

Uno de los más graves problemas que todavía aquejan al sistema impositivo surgido de la reforma iniciada en 1977 es el de sus actuales niveles de evasión tributaria. Medir el nivel de ocultación frente a los impuestos constituye en cualquier país una tarea difícil y sometida a graves incertidumbres, tanto desde el punto de vista de la metodología que debe ser utilizada como de los datos estadísticos que permiten valorar esa realidad, pero, incluso con tales incertidumbres a la vista, es posible establecer algunos índices globales acerca del cumplimiento de las obligaciones tributarias.

En España esta tarea se ha llevado a término para el período

CUADRO N.º 6

POBLACION ESPAÑOLA ESTIMADA (Miles de personas)

PERIODO	Mayores 64 años	Población total	% sobre población
1980	4.342,9	37.412	11,6
1981	4.389,8	37.694	11,6
1982	4.447,3	37.974	11,7
1983	4.498,0	38.248	11,8
1984	4.541,0	38.508	11,8
1985	4.612,5	38.763	11,9
1986	4.691,3	39.012	12,0
1987	4.785,2	39.251	12,2
1988	4.888,2	39.481	12,4
1989	4.970,5	39.691	12,5
1990	5.076,7	39.895	12,7
1991	5.188,4	40.091	12,9
1992	5.275,7	40.272	13,1
1993	5.372,5	40.446	13,3
1994	5.469,6	40.607	13,5
1995	5.561,4	40.757	13,6

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda y elaboración propia.

CUADRO N.º 7

PORCENTAJES DE CUMPLIMIENTO TRIBUTARIO
Magnitudes declaradas respecto a magnitudes económicas (*)

	1979	1980	1981	1982	1983
Número de unidades	54,70	58,30	53,46	55,71	62,41
Rentas totales	42,20	46,46	47,27	47,68	48,92
Rendimientos del trabajo	52,30	58,21	59,01	59,26	62,54
Otros rendimientos	22,60	24,95	25,00	26,37	24,86

(*) Expresadas en términos homogéneos conforme a la metodología contenida en el Informe de la Comisión del Fraude.

Fuente: Comisión para Evaluar el Fraude en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1985.

comprendido entre 1979 y 1983 en el impuesto sobre la renta exclusivamente. Los resultados más significativos de la Comisión para Evaluar el Fraude en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (11) —parte de otra más amplia creada en el Instituto de Estudios Fiscales— se incluyen en el cuadro n.º 7. Las cifras del mismo permiten comprobar la importante cuantía que todavía representa la evasión tributaria y atisbar, al tiempo, una cierta tendencia de mejora en cuanto al número de contribuyentes que presentan declaración y respecto a las rentas totales declaradas, sobre todo en lo que se refiere a la declaración de rendimientos procedentes del trabajo.

1. Significado de la evasión

Fraude fiscal o evasión tributaria significan siempre desigualdad de unos ciudadanos frente a otros, y la desigualdad en el tratamiento tributario es precisamente uno de los más graves defectos que se le pueden achacar a un sistema de ingresos públicos. Por ello, luchar contra el fraude es, sobre todo, y antes que nada, luchar por la igualdad de los ciudadanos ante la ley.

Pero cuando la evasión tributaria está tan generalizada como las cifras del cuadro n.º 7 demuestran, pocos son los sectores o clases sociales que, en mayor o menor grado, no participan en tan perturbadora actitud, pues cabe sospechar con fundamento que la evasión se practica por numerosos individuos de todas las clases sociales y situados en todos los niveles de renta, cada cual quizás con arreglo a sus oportunidades, pero todos, desde luego, con gran aplicación a la tarea.

2. Estructura tributaria y fraude fiscal

Reducir la evasión tributaria hasta niveles más aceptables que los actuales constituye, en consecuencia, otra tarea urgente para la política fiscal española. Muchas son, desde luego, las actuaciones que podrían emprenderse para alcanzar este objetivo, pero entre ellas quizás las más importantes sean las que se dirijan a finalizar el cierre de los circuitos de evasión, las que se encaminen a hacer más costoso el fraude y, finalmente pero no en último lugar, las que se orienten a mejorar aún más los medios y los procedimientos de la administración tributaria.

Finalizar el cierre de los circuitos de evasión en el sistema tributario supone establecer éste de modo que la aplicación de un tributo apoye la aplicación de los restantes y, entre todos ellos, refuercen especialmente aquellas relaciones que impidan o dificulten la ocultación de bases o cuotas.

El primer paso en este camino posiblemente se intentó dar con la implantación en 1977 del impuesto extraordinario sobre el patrimonio, pues resultan muy difíciles las ocultaciones en la renta sin que las mismas no aparezcan posteriormente reflejadas en aumentos del patrimonio neto. De ahí que una de las tareas esenciales del impuesto sobre el patrimonio, tal y como en 1973 fue diseñado en el «Informe sobre el Sistema Tributario Español» (12), fuese la de servir de elemento básico de control a la imposición sobre la renta.

Sin embargo, para cumplir con ese objetivo esencial, un impuesto sobre el patrimonio quizás debería abandonar la pretensión de actualizar anualmente sus valoraciones a precios de mercado y conformarse con valores a precios iniciales de coste, por tres razones: primera, porque la aspiración a reflejar anualmente valores efectivos actualizados a precios de mer-

cado no pasa de ser meramente ilusoria en la realidad; segunda, porque complica extraordinariamente la administración a largo plazo del tributo; tercera y fundamental, porque dificulta bastante el mantenimiento de un inventario valorado a precios de coste que permita controlar las rentas ocultas y definir las ganancias y pérdidas de capital (13).

Sin embargo, el diseño legal que finalmente se dio al impuesto extraordinario sobre el patrimonio en 1977 no tuvo en cuenta estas consideraciones acerca de las valoraciones al coste y acabó adoptando criterios muy discutibles de valoración, que no parece que hayan servido para mejorar en exceso la recaudación, sino más bien para disminuir notablemente las posibilidades del impuesto como elemento eficaz de control de las rentas. Por ello, quizás este primer paso en la tarea de cerrar los circuitos de evasión no haya tenido hasta el momento actual todo el éxito que de él cabía esperar.

Un segundo paso en este sentido lo ha constituido la puesta en vigor a principios de 1986 del impuesto sobre el valor añadido. Si este impuesto se administra con especial atención y se utiliza como elemento de control cruzado de los ingresos brutos empresariales, es seguro que sus resultados se dejarán sentir rápida y positivamente en el ámbito de la tributación de la renta, porque necesariamente acabarán aflorando muchas rentas ocultas si las ventas y las compras quedan sometidas al test de coherencia que este impuesto necesariamente establece. Procurar que la administración de este tributo se realice con especial atención y no se abandone a la rutina debería constituir, en consecuencia, otra tarea prioritaria pa-

ra la política fiscal en los próximos tiempos.

El tercer instrumento de cierre de los circuitos de evasión lo constituye la puesta en vigor durante 1985 de la Ley de Activos Financieros. Bien cierto es que la referida Ley deja actualmente un portillo —los pagarés del Tesoro— para el escape del dinero negro. Pero ese portillo, justificado por razones bien distintas a las fiscales, pero suficientemente fundamentadas, no impide la existencia de mejores elementos de información que los disponibles hasta ahora. Es a través de una utilización prudente y gradual de esa información —y no por el camino de añadir nuevos controles sobre los activos financieros— por donde pueden irse eliminando con el tiempo algunas situaciones generadoras de importantes volúmenes de evasión tributaria.

3. Mayor coste de la evasión impositiva

Hacer costosa la evasión de los tributos constituye la más elemental regla de conducta para evitar su proliferación. Ahora bien, ese mayor coste de la evasión puede conseguirse mediante una doble vía: aumentando las sanciones a los defraudadores o haciendo poco interesante en términos de costes de oportunidad la ocultación de bases y cuotas.

El primero de tales caminos —el mayor coste de las sanciones— ha sido ensayado reiteradamente en nuestro país con escasos resultados. El último intento, instrumentado mediante la reciente reforma de la Ley General Tributaria, quizás pudiese afectar a la seguridad y fluidez de la actividad económica en algunos aspectos. En todo caso —y sin negar la evi-

dente necesidad de un cuadro eficaz de sanciones— el único recurso a las mismas ofrece siempre una imagen muy poco atractiva de la actuación del sector público. Por otra parte, la historia demuestra que escasos suelen ser los éxitos que se cosechan por una vía exclusivamente sancionadora cuando tan grande es el número de los potenciales sancionados como lo es actualmente en España, si se atiende a las estimaciones disponibles sobre el fraude.

Reducir la rentabilidad del fraude constituye, por el contrario, una política inteligente y eficaz de lucha contra el mismo. Ello significa, en primer término, reducir los altos niveles de tipos de gravamen, porque el fraude resulta más rentable cuanto más elevada es nominalmente la carga tributaria. En segundo lugar, reducir la rentabilidad del fraude supone reducir también gradualmente la rentabilidad de los «refugios» en los que descansa el dinero ocultado a la Hacienda. Tareas ambas que quizás deberían ser especialmente cuidadas en los próximos años.

4. Mejoras en la Administración tributaria

Mejorar la Administración tributaria constituye el tercer conjunto de actuaciones para reducir el fraude fiscal, aunque, sin duda alguna, resultan a todas luces las primeras y más urgentes de las acciones que podrían llevarse a término para alcanzar ese objetivo.

Posiblemente —y así parecen haberlo entendido desde hace algún tiempo los responsables de la política fiscal— mejorar la Administración tributaria signifique hoy dotarla de personal suficiente

y capacitado, aproximar sus efectivos a los puntos de generación de las rentas o de concentración de la riqueza del país y, finalmente, informatizar plenamente todos sus procesos, porque sólo mediante la informatización podrá manipularse el ingente volumen de información necesario para administrar con eficiencia un sistema tributario moderno.

Sin embargo, conseguir personal suficiente y capacitado plantea, en un sistema de economía de mercado, la necesidad de retribuir adecuadamente a ese personal frente a ofertas sustanciosas del sector privado y exige, además, de un tiempo mínimo para llevar a término este programa, porque personal de esa clase no se encuentra —lamentablemente, y como la experiencia demuestra cada día— con tan sólo publicar anuncios para su reclutamiento. En estos dos aspectos, aunque los objetivos parecen bien definidos y la voluntad de los responsables de la política fiscal firme, limitaciones presupuestarias y criterios distintos sustentados en otros ámbitos de la Administración han venido desde hace décadas impidiendo o dificultando una más adecuada actuación y mejores resultados.

La aproximación de la Administración tributaria a las fuentes de origen de las rentas, aparte de suponer medidas ineludibles de descongestión administrativa, puede permitir un mejor conocimiento de la realidad tributaria y una más flexible administración de los recursos. Pero también esta tarea exige de tiempo y, sobre todo, de cuantiosas dotaciones presupuestarias que no siempre están disponibles en la medida deseable.

La informatización de los procesos administrativos es uno de los más seguros caminos existen-

tes en la actualidad para conseguir niveles razonables de eficiencia. Es evidente también que esa informatización debe seguir el rumbo de una amplia y progresiva descentralización, en lugar de concentrarse exclusivamente en monstruosos departamentos centrales de procesos de datos. Desde luego, los esfuerzos en este ámbito no cabe duda de que han sido cuantiosos, pero posiblemente la mayor parte de los éxitos estén aún por cosechar, debido a la necesidad de aproximar los instrumentos informáticos al personal que realmente necesita de su concurso y, sobre todo, de orientarlos preferentemente al tratamiento de la información para el control de los tributos, en lugar de agotar su utilización en procesos puramente contables o de mera gestión administrativa, como todavía mayoritariamente continúa ocurriendo.

III. EXIGENCIAS TRIBUTARIAS DEL CRECIMIENTO ECONOMICO

El crecimiento de la producción se ha vuelto de nuevo —tal y como tradicionalmente vino siendo— una exigencia inalienable de la política económica, entre otras razones porque sin ese crecimiento no resulta posible plantearse la mejora del bienestar general de la sociedad ni, desde luego, la absorción del paro actual ni tampoco, por supuesto, la absorción del paro que en el futuro acabarán generando las continuas y profundas innovaciones que se avizoran en el ámbito de la tecnología.

Sin embargo, la política fiscal orientada al crecimiento de la actividad económica tiene características diferentes según sea el ni-

vel de desarrollo alcanzado por un país. Para sociedades ya desarrolladas, la actividad del sector público encaminada a impulsar el crecimiento suele orientarse, en lugar de acometer la realización de actividades productivas directas, a proporcionar capital fijo social —es decir, a generar economías externas— y a evitar, en la medida en que ello sea posible, que el sistema tributario afecte negativamente a la oferta de recursos y a las decisiones sobre asunción de riesgos del sector privado. Conseguir un sistema tributario que reduzca al mínimo sus posibles efectos negativos sobre las decisiones privadas que afectan directamente al crecimiento de la producción constituye, en consecuencia, una tarea básica de la política fiscal de crecimiento económico.

1. Sistema impositivo como rémora del crecimiento

El sistema impositivo español, en tanto que establecido después de la reforma iniciada en 1977 conforme a los principios y criterios que informan a los sistemas tributarios más modernos, cumple con el objetivo del crecimiento de la producción en sus aspectos de estructura tributaria —imposición sobre la renta como fundamento de la imposición directa e impuesto sobre el valor añadido como elemento esencial de la imposición indirecta—, pero no ocurre igual cuando se profundiza en el análisis de sus impuestos directos.

Si se analiza la imposición directa española actual con detenimiento, pronto se observan en la misma los defectos que han dado origen, según el excelente traba-

jo del profesor Fuentes Quintana (14), a la crítica que los economistas y hacendistas más destacados han efectuado recientemente respecto a la imposición sobre la renta en el mundo occidental: su falta de equidad y su creciente complejidad, debido a la existencia de numerosas bonificaciones, que favorecen orígenes, formas de percepción o destinos de la renta ingresada en el impuesto sobre la renta de las personas físicas y en el impuesto sobre sociedades, y a los efectos negativos de la inflación sobre sus tarifas. A ella hay que unir la derivada de los efectos que una tarifa formalmente muy progresiva tiene sobre las decisiones de trabajar, ahorrar y asumir riesgos y la ya analizada que se deriva del corto grado de cumplimiento tributario, pese a las evidentes mejoras logradas en el mismo. Todo ello ha conducido a la incipiente aparición de una crítica popular al impuesto que, si bien todavía no ha cristalizado en posiciones abiertas de rechazo

frontal, resulta fácilmente detectable y está conduciendo a una creciente desconfianza de los contribuyentes que puede acabar por destruir —utilizando la afortunada expresión del profesor Fuentes Quintana (15)— «la aceptación general del impuesto y el cumplimiento pacífico y voluntario de las obligaciones que el mismo establece».

Como indicio de uno de los problemas mencionados, los datos del cuadro n.º 8 señalan el fuerte crecimiento experimentado por la presión tributaria en el impuesto sobre la renta de las personas físicas, donde —por ejemplo— una base íntegra de cinco millones de pesetas en 1979 soportaba una carga fiscal media del 27,24 por 100, mientras esa misma base íntegra, trasladada a pesetas de 1985, ha soportado en este último año un tipo medio de gravamen del 42,39 por 100.

Como los datos del cuadro número 8 permiten comprobar, este

considerable incremento de la presión de los tributos ha sido especialmente fuerte para los tramos intermedios de renta, justamente aquéllos donde se sitúan los sujetos que, debido a su nivel de ingresos, tienen auténticas oportunidades para alterar negativamente su oferta de trabajo o para reducir sus ahorros o para no adoptar decisiones que supongan asumir riesgos ante un aumento de la presión impositiva.

2. Progresividad formal y progresividad real

Resulta necesario, además, subrayar que este crecimiento importante de la progresividad formal del tributo, consecuencia de los factores anteriormente indicados, no parece haber conducido a una distribución más justa de la carga tributaria, entre otras razones, tanto por el peso de una defraudación primada claramente por tipos nominales excesivamente elevados como por el juego de amplias deducciones y otras reglas legales que han permitido de hecho una distribución muy desigual, incluso dentro de los mismos niveles de renta, de las oportunidades para escapar al pago de los tributos.

La situación descrita está constituyendo ya —y va a constituir aún más en el futuro— una grave rémora para el crecimiento de la actividad económica en España durante los próximos años, porque comienza a afectar de modo inequívocamente negativo a las decisiones de los ciudadanos respecto a trabajar más, ahorrar más o asumir más riesgos, decisiones que constituyen el núcleo impulsor de todo proceso de crecimiento económico.

CUADRO N.º 8

EFFECTOS COMBINADOS DE LA INFLACION Y DE LAS TARIFAS (Impuesto sobre la renta de las personas físicas)

BASE IMPONIBLE (Miles ptas. 1979)	Tipo medio tarifa 1979	Base equivalente (Miles ptas. 1985)	Tipo medio tarifa 1985
244	15,19	500	8,00
500	15,81	1.023	15,78
1.000	17,04	2.047	20,67
2.000	19,63	4.093	26,17
3.000	22,14	6.140	31,69
4.000	24,71	8.186	37,20
5.000	27,24	10.233	42,39
6.000	29,81	12.279	46,00
7.000	32,35	14.326	46,00
8.000	34,91	16.372	46,00
9.000	37,45	18.419	46,00
10.000	40,00	20.466	46,00

Fuente: Elaboración propia.

3. Bases y progresividad real

Para resolver estos problemas resultarían necesarias algunas importantes reformas en los tributos que extendiesen sus bases y aliviasen sus tarifas (16). Así, en el ámbito del impuesto sobre la renta de las personas físicas, una de las primeras tareas que posiblemente deberían emprenderse para conseguir un aumento de la progresividad real es la de hacer coincidir la definición tributaria de renta o base imponible con el concepto económico de producto neto al coste de los factores más variaciones patrimoniales. Al mismo tiempo, resultaría necesario que esta definición más amplia de la base imponible fuese homogénea para todos los rendimientos integrantes de la misma (17).

En otros términos, ello significaría eliminar la amplia gama de exenciones, bonificaciones y deducciones que, por diversos y poco justificados motivos, se encuentran actualmente vigentes. El ajuste de la base imponible a la capacidad de pago de la unidad familiar se debería efectuar tan solo mediante correcciones en función del tamaño de la familia, y para evitar la duplicidad de carga con el impuesto sobre sociedades debería también concederse una deducción equivalente a la cuantía total del impuesto generado por los dividendos percibidos. De este modo se lograría una integración completa de ambos tributos a nivel de beneficios distribuidos.

Diversas correcciones, del mismo sentido que las que acaban de exponerse, podrían también aplicarse en el impuesto sobre sociedades. La supresión de toda clase de incentivos o deducciones de cualquier naturaleza, la reducción del número de los actuales

coeficientes de amortización a tres o cuatro tipos básicos y la supresión del régimen de transparencia fiscal permitirían reducir el actual tipo general de gravamen del impuesto hasta hacerlo coincidir con el tramo más alto de una posible escala reformada del impuesto sobre la renta de las personas físicas, conforme a los criterios que más adelante se exponen.

Ello evitaría las posibles economías de opción entre empresas organizadas en forma de sociedad o individualmente y, a través de la integración plena de ambos impuestos sobre la renta, evitaría también el interferir negativamente sobre la decisión de adoptar formas societarias en la organización de empresas. En este mismo sentido, la supresión definitiva del régimen de transparencia fiscal —sin justificación en un sistema de deducción completa de los dividendos y con tipos máximos similares en los impuestos sobre la renta de las personas físicas y sobre sociedades— resultaría una consecuencia obligada y beneficiosa.

4. Linealización de tarifas

Las soluciones para conseguir tarifas nominalmente más moderadas manteniendo el mismo nivel global de progresividad formal de las actuales son diversas. Una de ellas puede ser, desde luego, la de establecer un solo tipo de gravamen, encomendando la progresividad a las deducciones por mínimo exento y por dimensión familiar (18). Probablemente ésta sea la solución más adecuada a largo plazo, pero para cambiar desde la actual tarifa presenta el inconveniente de originar un aumento excesivamente rápido de la carga impositiva desde los niveles más reducidos de renta.

Para resolver este último problema cabe ensayar distintas soluciones. La más simple —y que no discrepa sustancialmente de la tarifa lineal o de tipo único— consiste en combinar dos tipos impositivos, en lugar de uno solo, con las deducciones por mínimo exento y por dimensión familiar. Se lograría así un crecimiento más suave de la progresividad de los tipos, evitando saltos bruscos desde la situación actual, y ello, además, prepararía el camino para una futura implantación de la tarifa de tipo único. A título de mero ejemplo, cabe indicar que, si se aplica una tarifa de dos tipos sobre la estructura tributaria de todas las declaraciones realmente presentadas por rentas obtenidas en 1983 —último ejercicio para el que se ha dispuesto de datos— bajo la hipótesis de equivalencia recaudatoria, la equivalencia global de progresividad se logra aplicando el tipo del 20 por 100 a las rentas inferiores a dos millones de pesetas y del 30 por 100 a los excesos de renta sobre la citada cantidad, siempre que, además, se supriman todas las deducciones hasta ahora existentes, salvo las del mínimo exento y las derivadas de la dimensión familiar. A tales efectos, se han aplicado exclusivamente las siguientes: 40.000 pesetas de deducción en la cuota por cada contribuyente en concepto de mínimo exento; 30.000 pesetas adicionales de deducción en la cuota por matrimonio y 20.000 pesetas más —también de deducción en la cuota— por cada hijo u otro miembro de la unidad familiar con derecho actualmente a deducción por circunstancias diversas.

Las deducciones anteriores han sido estimadas teniendo en cuenta que en 1983 el producto neto al coste de los factores fue de unas 500.000 pesetas por habitante. Por

ello, una deducción en la cuota por el contribuyente principal, en cada unidad familiar, de 40.000 pesetas hubiera supuesto en 1983 una exención del 40 por 100 de la renta por habitante, valorada al tipo del 20 por 100 que se utilizó como mínimo de la tarifa. Para una familia tipo compuesta por el matrimonio y dos hijos con derecho a deducción la base imponible media se hubiese situado en torno a los 2.000.000 de pesetas de renta —y de ahí el porqué de la elevación del tipo impositivo desde el 20 al 30 por 100 para los excesos de renta por encima de los 2.000.000 de pesetas—, y la base exenta de gravamen a través del juego de las deducciones hubiese supuesto unas 550.000 pesetas, es decir, el 27,5 por 100 de la renta media de la familia tipo.

No cabe duda de que una regulación del impuesto como la que, a título de mero ejemplo, acaba de señalarse —que, por otra parte, hubiese recaudado en 1983 una cantidad equivalente a la realmente recaudada por la tarifa vigente en aquel entonces— simplificaría notablemente el impuesto, reduciría algunos de sus efectos negativos actuales respecto al desarrollo y no supondría pérdida sensible en su progresividad global. Concretamente, el índice global de progresividad formal del impuesto, valorado a través del índice de Gini (19), habría pasado para 1983 de 0,241 a 0,224, lo cual hubiese representado una pérdida de progresividad global de tan sólo 17 milésimas en el índice. Por ello, una solución de esta naturaleza, sin pérdida apreciable de progresividad global, evitaría que el impuesto afectase tan negativamente como parece hacerlo hoy a las decisiones individuales que determinan el crecimiento económico.

5. Simplificación como objetivo necesario

Como acaba de indicarse, una consecuencia no despreciable de la aplicación de soluciones similares a las anteriores es que se atenuarían hasta casi desaparecer los problemas que actualmente origina la tarifa de múltiples tipos cuando se acumulan rentas en el matrimonio si ambos cónyuges obtienen ingresos, cuando se realizan ganancias o pérdidas de capital acumuladas en sucesivos ejercicios o cuando las rentas se perciben irregularmente en el tiempo. Hasta tal punto se atenuarían estos problemas que podrían evitarse las correcciones actualmente establecidas por tales conceptos sin apenas repercusiones negativas para la justicia en la distribución de la carga. La simplificación de las declaraciones lograda de este modo sería muy importante.

Por otra parte, tarifas de tan sólo uno o dos tipos evitarían el aumento de presión fiscal que supone anualmente la inflación con sólo ajustar cada año las deducciones a los niveles sucesivos del producto neto al coste de los factores y de ajustar, asimismo, la aplicación del segundo tipo —30 por 100 en el ejemplo— a los sucesivos niveles anuales de renta media para una familia típica.

6. Las posibilidades de la reforma

Una reforma del impuesto sobre la renta de las personas físicas como la que acaba de indicarse plantearía, sin lugar a dudas, fuertes discusiones entre los grupos beneficiados y perjudicados aparentemente por la misma. Si la reforma se plantea bajo la hipótesis de la equivalencia recaudatoria

—juego de suma cero— es evidente que algunos tendrían que perder para que otros pudiesen ganar, pues el mantenimiento de la recaudación con rebajas en los tipos aplicables a los tramos medios y altos de renta sólo podría lograrse con elevaciones en los tipos bajos de la misma, aunque estas elevaciones —dada la mayor acumulación de bases en estos tramos— resultasen nominalmente muy reducidas.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que ningún país ha tomado como criterio orientador de su reforma, hasta ahora, el de la estricta equivalencia recaudatoria formal de ambas tarifas —la vigente y la reformada— porque ello contradice la propia lógica de la reforma. La reforma debería efectuarse con el decidido propósito de promover el crecimiento económico y desarmar la argumentación que justifica el fraude amparado en los elevados tipos nominales. La reforma debería efectuarse, además, extendiendo considerablemente las bases tributables. ¿Qué sentido puede tener, bajo tales planteamientos, el exigir además la equivalencia recaudatoria formal de las tarifas? Probablemente ninguno, porque la reducción del fraude, la extensión de las bases y —quizás también— el crecimiento de la producción acabarían generando recaudaciones más elevadas, incluso con tipos más reducidos.

Por ello, si se suprimiese la exigencia de una equivalencia recaudatoria previa y formal de las tarifas, podría reducirse el tipo inicial hasta, por ejemplo, el 18 por 100 —o, alternativamente, elevarse la cuantía de las deducciones familiares— de modo que prácticamente todos los contribuyentes viesan disminuidas sus cargas tributarias efectivas respecto a las bases actuales, evitándose de este

modo la apariencia formal de regresividad que pudiese presentar una reforma como la aquí señalada a título de mero ejemplo.

Es evidente, pues, que existen soluciones técnicas razonables que pueden beneficiar a todos los contribuyentes que cumplan con honestidad sus deberes fiscales y que no implican riesgos recaudatorios graves. Lo que se necesita es romper inercias y plantearse, también con honestidad, lo que significa un trato equitativo en el ámbito fiscal: si tarifas altas que no reconocen la inflación, con bases agujereadas por exenciones sin sentido y con una evasión que supera la mitad de la renta o, por el contrario, tarifas nominalmente bajas y corregidas de la inflación, bases coincidentes con el concepto auténtico de renta y fraude más reducido. En ello estriba la opción más seria de reforma de nuestro sistema fiscal. Todo lo demás quizás no sean más que inercias, lugares comunes ligados a tópicos sin fundamento actual y, desde luego, temores a la innovación que toda reforma supone.

IV. CONFIGURACION TERRITORIAL DEL SECTOR PUBLICO

La aparición de las comunidades autónomas, y la promulgación de las disposiciones que regulan actualmente el traspaso de competencias y servicios y su financiación, ha comenzado a poner de actualidad la necesidad de principios o criterios que permitan, conforme a nuestra Constitución, una nitida y completa delimitación de las competencias, de las funciones y de las financiaciones entre los distintos niveles del sector público dentro del territorio nacional.

La cuestión es importante por su dimensión, y comienza además a ser urgente por las fuertes tensiones que año tras año plantea la aplicación de la vigente Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas. Todo ello conduce, en consecuencia, a que no deba ser olvidada o dada ya por resuelta en un planteamiento racional de la política fiscal española de los próximos años.

1. Necesidad de acuerdo social

Parece caber poca duda, sin embargo, de que una cuestión de la naturaleza de la que acaba de plantearse difícilmente podrá ser adecuadamente resuelta por un mero acto de voluntad de los rectores de la política fiscal, si previamente no se ha conseguido un cierto nivel de acuerdo que permita encontrar una solución equilibrada a lo que hoy continúa siendo motivo de fuertes y frecuentes tensiones en todos los rincones de la geografía española.

Sin acuerdo es posible, además, que la solución a que se llegue no sea una solución estable; pero encontrar esa solución quizás tenga que suponer la aceptación de unos principios de racionalidad no fáciles de admitir cuando pueden significar inevitables renunciaciones por uno y otro lado. Por ello, avanzar algunos de los criterios en que suelen convenir desde hace décadas quienes, desde una perspectiva más general, han analizado en profundidad el fenómeno de la organización del sector público en diferentes niveles jurisdiccionales (20), puede constituir la base para una previa discusión sobre los mismos y sobre sus consecuencias que vaya abriendo camino a posibles y deseables acuer-

dos que permitan resolver establemente este grave problema actual de nuestra política fiscal.

2. Delimitación de actividades

Quizás una de las más urgentes tareas en los momentos actuales, y respecto al tema que nos ocupa, sea la de delimitar con precisión qué actividades, de entre las encomendadas al sector público y en las que nuestra Constitución señala la posibilidad de coincidencia de distintos niveles jurisdiccionales, puedan ser desarrolladas más eficientemente por la Administración central y cuáles por otras organizaciones territoriales, más concretamente por las comunidades autónomas o por las haciendas locales. Partiendo de una lista cerrada de tareas para el conjunto del sector público como la que se ha expuesto en el primer epígrafe de este trabajo —relativamente corta en número, pero importante por su significación—, resultaría más fácil delimitar el posible ámbito de actuación de las comunidades autónomas respecto de la Administración central.

En este sentido, los analistas de la Hacienda Pública suelen, por razones obvias, encomendar las funciones de distribución y de estabilidad a la actuación de la Administración central en exclusiva. Respecto a la prestación de servicios públicos, esos analistas suelen establecer sus criterios de delimitación en función de dos variables: una de ellas, distinta para cada servicio, se refiere al ámbito territorial en que cada uno de tales servicios puede alcanzar su dimensión óptima; la otra, común para todos los servicios, se refiere a la extensión territorial de cada co-

munidad. Surge así el concepto de *spill-over*, o ventaja que el servicio prestado por una comunidad proporciona a otra distinta, y su correlativo de subvención para compensar —generalmente en un ámbito nacional— tales ventajas.

Partiendo, pues, de una lista limitada de servicios públicos como la anteriormente comentada, con la ayuda de los citados criterios —y, sobre todo, con una definida intención de llegar al necesario acuerdo—, resultaría quizás posible establecer un catálogo de actividades para los distintos niveles de la organización territorial del sector público que evitase los múltiples solapamientos que hoy se producen en la prestación de esos servicios.

3. Equivalencia de gastos e ingresos

Los hacendistas que han analizado los problemas que plantea la organización territorial del sector público en distintos niveles jurisdiccionales suelen convenir en el establecimiento de un principio básico respecto a gastos e ingresos, sin el cual parece bastante difícil lograr una eficiente asignación de recursos. Este principio mantiene que quienes disfruten de servicios públicos en una determinada área territorial deban ser —en términos amplios, desde luego— quienes soporten también el coste de esos servicios a través del pago de los correspondientes impuestos (21).

Dos consecuencias se deducen de inmediato de la aplicación de este principio. La primera es que los gastos autonómicos y locales deberían ser financiados mediante impuestos satisfechos por los habitantes del territorio correspondiente, sin perjuicio de los ajustes

que procediesen por aplicación de los criterios de subvención que más adelante se expondrán.

La segunda consecuencia, de fuerte impacto sobre la configuración futura del sistema tributario, es que, si los servicios públicos encomendados a las comunidades o haciendas locales son importantes, no cabe ceder a éstas tan sólo impuestos de escasa cuantía y capacidad recaudatoria. Como es conocido, la única fuente razonable de ingresos tributarios en una economía moderna la constituye el PIB, y sobre esta magnitud recaen los dos principales tributos de todo sistema bien organizado de ingresos públicos: la imposición sobre la renta y el impuesto sobre el valor añadido. Dadas las dificultades técnicas que supondría la cesión de parte del impuesto sobre el valor añadido (22), la aplicación del principio de equivalencia tendría como inevitable consecuencia, cuando el nivel de gasto así lo reclamase, que a las comunidades autónomas o a las haciendas locales se les atribuyese la posibilidad de establecer, sobre la misma base imponible del tributo central, otra cuota proporcional sobre la renta, no deducible de la cuota estatal y calculada mediante un tipo que pudiera ser variado libremente por cada comunidad, dentro de un intervalo suficiente y previamente definido a nivel general.

Es evidente que una decisión como la que acaba de exponerse permitiría a cada comunidad aplicar el principio de equivalencia entre ingresos y gastos públicos y obligaría a los ciudadanos y a sus representantes a decidir con auténtica responsabilidad el nivel de servicios públicos deseados en cada territorio. Quede bien claro en todo caso que el tope impositivo máximo para el impuesto estatal y para el autonómico no de-

bería sobrepasar conjuntamente la cuantía de los tipos que se han expuesto en el epígrafe anterior a título de mero ejemplo.

4. Limitación al endeudamiento

La aplicación del principio de equivalencia entre gastos e ingresos también conduce —y así suele reconocerlo la literatura científica al respecto (23)— a que ni las comunidades autónomas ni las corporaciones locales puedan endeudarse, salvo dos excepciones: la primera, constituida por un pequeño porcentaje en relación con sus presupuestos totales que, a plazo inferior al ejercicio y sin posibilidad de consolidación futura, pudiera financiarse provisionalmente a crédito para atender desajustes temporales entre los ingresos y los gastos. La segunda, cuando fuese necesario para atender a gastos que, en parte al menos, debieran repercutirse sobre futuras generaciones, aunque en este último caso se necesitaría —para evitar posibles abusos— que tales gastos fuesen aprobados previamente por las Cámaras a nivel nacional.

Se trataría de este modo de reducir el posible endeudamiento de las comunidades autónomas y de las haciendas locales al objeto de conseguir una auténtica aplicación del principio de equivalencia entre gastos e impuestos y una mayor economía en el uso de los recursos públicos.

5. Ambito de las subvenciones

Constreñida la política fiscal de distribución a un ámbito puramente personal y reservada a la Ad-

ministración central del Estado, las subvenciones estatales a las comunidades autónomas y a las haciendas locales sólo encontrarían su justificación en tres causas o motivos: primero, en la prestación a nivel autonómico o local de servicios encomendados al Estado, pero suministrados a esos otros niveles en razón de sus menores costes o de sus mayores eficiencias; segundo, como medio de compensar las economías externas generadas en una comunidad y de las que pudieran aprovecharse otras comunidades, compensándose de este modo los *spill-overs* de determinados gastos, pero a nivel nacional y no directamente entre las propias comunidades o haciendas afectadas, y, finalmente, como instrumento de financiación de niveles mínimos de servicios prestados por las comunidades cuando éstas posean, además, distintas capacidades de obtención de ingresos tributarios debido a sus diferentes capacidades económicas.

Teniendo en cuenta el ámbito limitado de los dos primeros supuestos que pueden justificar las subvenciones estatales, es evidente que éstas encuentran su principal fundamento en el tercero de los motivos anteriores, es decir, en la necesidad de igualar o compensar las diferentes capacidades tributarias de las comunidades para garantizar en todas ellas un nivel mínimo de servicios públicos. La valoración de tales niveles mínimos y de las diferentes capacidades fiscales de las distintas comunidades, en un contexto fuertemente dinámico, exige de la creación de órganos especializados con la garantía técnica y la imparcialidad suficiente como para que las soluciones que propongan sean aceptadas sin graves discrepancias. Otra tarea, pues, para la política fiscal española.

V. NOTA FINAL

El presente trabajo ha pretendido poner de manifiesto un conjunto de problemas que hoy aquejan a la actividad del sector público en España, y que, en consecuencia, suponen graves obstáculos para una adecuada utilización de los instrumentos de la política fiscal en nuestro país. Al mismo tiempo, se ha intentado mostrar, sin ningún afán de ofrecer soluciones únicas, algunas posibles vías para la superación de esos problemas, vías que ofrecen el relativo aval de los principios de la Hacienda Pública, de las reformas más recientes en los países de nuestro entorno y de su planteamiento teniendo en cuenta la situación concreta de España.

En todo caso, no prestar la atención debida a los problemas que aquí se han expuesto —cualquiera que sea la solución que se adopte— puede constituir un serio obstáculo para la consecución de esas metas de progreso económico y de justicia social, legítima aspiración histórica del pueblo español que hoy, por fin, parecen encontrarse al alcance de nuestras auténticas posibilidades económicas.

ELASTICIDAD DE LOS INGRESOS PUBLICOS

Para conocer la elasticidad de los ingresos públicos en el periodo 1970-1977 se ha estimado una función logarítmica que relaciona ingresos públicos y PIB pues, como puede comprobarse fácilmente, la elasticidad de la función

$$I = A \cdot \text{PIB}^b$$

es igual a «b». En términos logarítmicos esta función se expresa por

$$\ln I = a + b \ln \text{PIB}$$

en donde $a = \ln A$. El coeficiente «b» reflejará, en consecuencia, la elasticidad-renta constante de los ingresos públicos.

Los resultados obtenidos de la estimación para España de una función de este tipo, para el periodo comprendido entre 1970 y 1977, han sido los siguientes:

$$\ln I = -2,393856 + 1,112457 \ln \text{PIB} \quad [1]$$

(3.068,37) (55,39)

$$R^2 = 0,998 \quad S = 0,023$$

$$R^2\text{-c} = 0,998 \quad D\text{-W} = 1,852$$

Si esa misma función se estima para el periodo 1978-1985, los resultados que se obtienen son los siguientes:

$$\ln I = -3,398307 + 1,224062 \ln \text{PIB} \quad [2]$$

(5.808,10) (76,21)

$$R^2 = 0,999 \quad S = 0,014$$

$$R^2\text{-c} = 0,998 \quad D\text{-W} = 1,937$$

El valor obtenido para la elasticidad de los ingresos públicos después de la reforma (1,224062) es más elevado que el obtenido para el periodo inmediatamente anterior a la misma (1,112457). Por otra parte, la aplicación del test de Chow a las estimaciones [1] y [2], para comprobar si sus resultados corresponden a muestras distintas, ha arrojado un valor de 9,70, mientras que el límite para admitir la hipótesis nula se situaba, con una probabilidad del 95 por 100, en 3,89. Ello prueba que la elasticidad de los ingresos públicos a las variaciones del PIB ha aumentado significativamente con la reforma iniciada en 1977.

Una segunda cuestión que cabe plantearse, respecto a la eficiencia de la reforma desde el punto de vista recaudatorio, es la de si la elasticidad-renta del sistema de ingresos públicos en España ha sido igual o superior a la alcanzada por otros países de nuestro entorno económico. Para comprobar este extremo se ha procedido a la estimación del modelo logarítmico anteriormente indicado respecto a los países de la CEE antes de la última aplicación, y excluida Grecia. Los datos se han organizado en forma de panel y abarcan los años comprendidos entre 1979 y 1982, ambos inclusive, expresándose en Ecus a tipos de cambio y precios de 1980. Los resultados obtenidos son los siguientes:

$$\ln I = -0,716100 + 0,989666 \ln \text{PIB} - 0,0217292d_6 - 0,17660D_9$$

(1.137,60) (54,48) (-2,36) (-1,88)

$$R^2 = 0,9907 \quad S = 0,1650$$

$$R^2\text{-c} = 0,9901 \quad D\text{-W} = 1,651 \quad [3]$$

Las variables «D» son variables ficticias que pretenden ajustar la ordenada en el origen para los distintos países. Han resultado significativas tan solo para los países núm. 6 y 9 (Italia y Reino Unido, respectivamente). Por otra parte, aunque el estadístico Durbin-Watson puede resultar reducido, como los datos son de tipo panel, el mencionado test pierde su significación.

Una estimación similar se ha efectuado con una muestra, también organizada en forma de panel, para los ingresos públicos alcanzados por los Estados Unidos y Japón durante el periodo 1974-1982, ambos inclusive. Los resultados obtenidos han sido los siguientes:

$$\ln I = -5,300484 + 1,552909 \ln \text{PIB} + 0,348264D \quad [4]$$

(3.615,09) (23,92) (5,40)

$$R^2 = 0,9976 \quad S = 0,0308$$

$$R^2\text{-c} = 0,9975 \quad D\text{-W} = 1,0293$$

La variable «D» es una variable ficticia que ha tomado el valor «0» para Estados Unidos y «1» para el Japón, compensando las distintas ordenadas en el origen.

Todas las pruebas econométricas efectuadas parecen suficientemente significativas. La elasticidad de los ingresos públicos en España para el periodo indicado (1,224062) ha sido, en consecuencia, superior a la elasticidad de los ingresos en los países de la Comunidad Europea (0,989666), aunque algo inferior a la elasticidad de los ingresos públicos en los Estados Unidos y en el Japón (1,552909). Parece evidente, en consecuencia, que la reforma tributaria, al elevar la elasticidad de los ingresos públicos en España, la ha situado en niveles superiores incluso a los de otros países de nuestro entorno, aumentando de forma apreciable la capacidad recaudatoria del sistema.

Una pregunta que inevitablemente ha de plantearse es la de lo que hubiese ocurrido en cuanto a las necesidades de financiación del sector público si la reforma no se hubiese llevado a efecto. En 1985 el gasto de las Administraciones públicas alcanzó el volumen de 11.312,7 miles de millones de pesetas, lo cual vino a suponer un 39,9 por 100 respecto al PIB del citado ejercicio. Los ingresos totales de las Administraciones públicas para 1985 fueron de 9.566,0 millones de pesetas, es decir, de un 33,8 por 100 del PIB. Las necesidades de financiación se cifraron, en consecuencia, en 1.746,7 miles de millones de pesetas, es decir, en un 6,1 por 100 del PIB. Pues bien, si no se hubiese efectuado la reforma tributaria y los ingresos públicos hubiesen crecido hasta 1985 conforme a su comportamiento durante el periodo comprendido entre 1970 y 1977 —es decir, conforme a las proyecciones de la ecuación [1]—, los ingresos obtenidos en 1985 por las Administraciones públicas hubieran sido 8.314,5 miles de millones de pesetas, lo cual hubiese representado un 29,0 por 100 respecto al PIB del referido año. El déficit en tal situación se habría elevado a 2.998,2 miles de millones de pesetas, lo cual hubiese supuesto un 10,4 por 100 respecto al PIB.

NOTAS

(1) Ver recuadro «Elasticidad de los ingresos públicos».

(2) Vid. A. SMITH, *La riqueza de las naciones*. Versión al castellano de Gabriel Franco sobre la edición de Edwin Cannan, Fondo de Cultura Económica, México, 1958, pág. 797.

(3) Vid., a este respecto, mi trabajo «Las necesidades públicas en España: Niveles de cobertura», *Hacienda Pública Española*, n.º 36/1975.

(4) Vid. PEACOCK, A. T., y WISEMAN, J., *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*. Princeton University Press, 1961, así como MUSGRAVE, R. A., *Sistemas Fiscales*, Aguilar, S. A., Madrid, 1973, para la versión española.

(5) La metodología para la confección de este cuadro está expuesta en mi libro *Déficit Público y Crisis Económica*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1982, prólogo del profesor E. Fuentes Quintana.

(6) Los trabajos de Rowtree, Orshansky y otros permiten fundamentar esta distinción. Vid., a este respecto, ATKINSON, A. B., *The Economics of Inequality*, Oxford University Press, Londres, 1975. Edición en castellano de Editorial Crítica,

S. A. Barcelona, 1981. Especialmente el capítulo 10.

(7) Sobre los efectos negativos que los programas de transferencias públicas suelen tener sobre la oferta de trabajo, la literatura es bastante abundante. Una exposición bien resumida y sistematizada de la misma se encuentra en ATKINSON, A. B. y STIGLITZ, J. E., *Lectures on Public Economics*, McGraw-Hill, Maidenhead, 1980. Lectura 2.

(8) La mayor parte de los autores que han tratado este tema señalan que las diferencias en el *status* económico de la infancia suelen ser uno de los principales orígenes de la desigualdad a lo largo de los períodos posteriores de la vida. De ahí que muchos hayan propuesto medidas correctoras de la desigualdad en la infancia. En esta línea de planteamiento, resulta de interés el trabajo de Patricia APPS *A theory of inequality and taxation*, Cambridge University Press, Cambridge, 1981.

(9) Los efectos de los impuestos sobre la acumulación de capital han sido objeto de numerosos comentarios en la literatura científica. Un tratamiento ya clásico de estos problemas se encuentra en MUSGRAVE, R. A., *The Theory of Public Finance*. Versión al castellano de Aguilar, S. A. Madrid, 1967. Capítulo 16.

(10) Vid. el *Informe anual del Banco de España* para 1985, en su pág. 88.

(11) El grupo de trabajo encargado de la evaluación del fraude en el impuesto sobre la renta de las personas físicas ha estado integrado por los profesores Castellano, Pereira, Quevedo, Raymond, Sanchis (Secretario) y Lagares (Director).

(12) «Informe sobre el Sistema Tributario Español», Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1973. Edición mecanografiada.

(13) Una recaudación en el impuesto sobre el patrimonio neto similar a la obtenida mediante valores actualizados permanentemente quizás podría lograrse sobre valores al coste inicial con tipos de gravamen algo más elevados. Teniendo en cuenta que la actualización anual de valores suele ser parcial —sólo se aplica a ciertos elementos patrimoniales, pero no a otros— y limitada, los efectos negativos para la equidad de los valores de coste en un contexto no excesivamente inflacionista a largo plazo no parecen ser muy significativos.

(14) Enrique FUENTES QUINTANA, «Opciones fiscales de los años 80», en PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 27/1986. Se trata de un trabajo excepcional sobre las alternativas actuales de reforma tributaria.

(15) *Op. cit.*, pág. 219.

(16) Opiniones poco fundamentadas han tratado de descalificar a propuestas de reforma de la imposición sobre la renta que suponen la extensión de la base del impuesto y la linealización de sus tarifas, por su posible analogía con la denominada «reforma Reagan», aprobada hace poco en los Estados Unidos. Para convencerse de la escasa justificación de tales opiniones basta tener en cuenta que la referida reforma, si bien ha sido aprobada bajo el mandato de Reagan, se había comenzado a discutir en ambientes académicos a mitad de la década de los setenta y fue incluida en su programa electoral en 1976 por el aspirante demócrata-populista Jimmy Carter. Bajo su mandato como Presidente, la Administración americana comenzó su análisis y publicó unas primeras directrices (vid. *Blueprints for Basic Tax Reform*, Washington, 1977). El Joint Committee on Taxation estudió la linealización de las tarifas también durante el mandato demócrata. Finalmente, el primer borrador de texto legal fue redactado conjuntamente por el senador Bradley y por el congresista Gephardt, ambos pertenecientes al partido demócrata. La idea de la tarifa linealizada es, sin embargo, mucho más antigua, y sus antecedentes más lejanos se remontan a John Stuart Mill, poco sospechoso de conservadurismo económico. Sirvan estos datos como testimonio de que reformas tan profundas como ésta no pueden ser calificadas a la ligera como el producto exclusivo de una determinada opción ideológica, pues suelen ser fruto de un generalizado deseo popular y del consenso de distintas fuerzas políticas. Así ocurrió también en la reforma tributaria española iniciada en 1977. En todo caso, no debería perderse de vista que propuestas similares de reforma fiscal han sido formuladas por muy cualificados hacendistas (vid., por ejemplo, las opiniones de J. G. HEAD y R. M. BIRD en su trabajo «Tax policy options in the 1980», publicado en S. CNOSSEN, *Comparative Tax Studies*, North-Holland, Amsterdam, 1983) y están siendo objeto de estudio para su puesta en vigor en distintos países en estos momentos, como se señala en el último Informe del Comité de Asuntos Fiscales de la OCDE (Vid. *L'imposition du revenu des personnes physiques*, OCDE, Paris, 1966, pág. 68).

(17) Vid., a este respecto, LAGARES CALVO, M. J., «Esquema inicial para una reforma tributaria», publicado en PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 23/1985.

(18) En este sentido, se ha presentado recientemente una propuesta por el profesor Fuen-

tes Quintana en un seminario de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo. Resulta fácil comprobar analíticamente que pueden conseguirse niveles equivalentes de progresividad tanto con un tipo único unido a un sistema de mínimo exento y de deducciones como con una tarifa tradicional de tipos crecientes.

(19) La valoración de la progresividad de un impuesto a través del índice de Gini fue propuesta por primera vez —al menos, en lo que conozco— en un trabajo que presenté en septiembre de 1974 a un seminario sobre este tema, y que publiqué posteriormente bajo el título «La distribución de la carga tributaria en España: Algunos aspectos de interés para la política fiscal», en *Hacienda Pública Española*, n.º 33/1975. Varios años después de la formulación, aplicación concreta al caso de España y publicación de esta propuesta, D. B. Suits la hizo suya, aunque sin citar su origen, en un artículo aparecido en *The American Economic Review* en septiembre de 1977. A partir de entonces algunos llaman a este índice de progresividad «índice de Suits».

(20) Vid. especialmente OATES, W. E., *Fiscal Federalism*, Harcourt-Brace, Nueva York 1972, y TIEBOUT, C. M., «A Pure Theory of Local Expenditure», *Journal of Political Economy*, octubre 1956.

(21) MUSGRAVE, R. A., y MUSGRAVE, P. B., *Public Finance in Theory and Practice*, cuarta edición, Mc. Graw-Hill Book Co., Nueva York, 1984. Capítulo 24.

(22) La cesión del impuesto sobre el valor añadido en su fase final —comercio minorista—, una vez eliminado el recargo de equivalencia, no permitiría la aplicación de tipos diferentes por comunidades sino con graves distorsiones para el comercio, pues resultaría relativamente fácil —especialmente entre comunidades vecinas que aplicasen tipos distintos— que se alterasen los centros de aprovisionamiento de los consumidores en favor de la comunidad con tipos más reducidos. Más difícil resulta esta «votación por pies», en el sentido de Tiebout, en el caso de tipos distintos del impuesto sobre la renta, pues el lugar de gravamen no lo decide cada operación aislada, como en el caso del impuesto sobre el valor añadido, sino el criterio, mucho más estable, de residencia habitual.

(23) Vid. David KING, *Fiscal Tiers. The Economics of Multi-Level Government*, George Allen and Unwin, Londres, 1984. Especialmente los capítulos 8 y 9.